

Institut d'Etudes Politiques
47 avenue de la Forêt-Noire
67082 STRASBOURG CEDEX

La libéralisation du secteur postal dans l'Union européenne

Directeur : **Damien Broussolle**
Co-directeur : **Michel Noguet**

Mémoire présenté pour l'obtention du
diplôme de l'Institut d'Etudes
Politiques de Strasbourg
Section Administration publique

Virginie Kurtz

Année académique 2006-2007
Soutenance : juin 2007

Introduction

La 'toile' du réseau postal marque la géographie des pays ainsi que le fonctionnement des sociétés depuis que le besoin de communiquer à distance s'est manifesté. La construction d'un réseau représente alors une réponse technique à ce besoin ; il est de plus modulable et évolue par conséquent au rythme des changements sociaux et techniques (Cafés géographiques, 2002). Ceux sont les empires de trois grandes aires culturelles qui ont participé à l'émergence de réseaux de communication physique : tant en Extrême-Orient qu'en Orient arabo-musulman ou en Europe occidentale, la nécessité de faire circuler l'information du pouvoir central dans le but de constituer puis d'assurer la permanence des empires revêtait une importance stratégique. 'La poste à relais' se développe alors comme le moyen d'avoir la main mise sur l'appareil militaire ainsi que sur la population dispersée sur l'ensemble du territoire afin de garantir la levée des impôts. L'utilisation dans le cercle militaire d'un tel réseau a ainsi permis la naissance de l'Etat chinois. Dès le IV^e siècle avant Jésus Christ, la gestion de cet immense territoire pousse les autorités centrales chinoises à se doter d'un réseau très performant : la quasi totalité du territoire actuel chinois est ainsi couvert dès le IX^e siècle et la densité du réseau est impressionnante puisque un relais de poste était placé tous les vingt-cinq kilomètres.

Malgré un coût très élevé nécessitant des milliers de fonctionnaires, le modèle chinois s'exporte vers l'Asie centrale à savoir l'Iran du Nord, l'Irak et la Syrie sous l'influence des Mongols. C'est le caractère militaire qui a précipité ce développement de la communication postale : les conquêtes amenant à étendre le territoire, la question de l'acheminement d'informations à caractère militaire dans le but de mobiliser les troupes dispersées sur l'ensemble du territoire en cas de guerre devient vitale. Les Mongols participent alors au perfectionnement du modèle duquel ils se sont inspirés : la maîtrise des hommes et de l'espace est plus poussée dans ce réseau modulant les méthodes de transport en fonction de la géographie, du climat mais également en fonction de l'urgence. Trois types de réseau sont ainsi disponibles pour la transmission de l'information : normal, express ou hyper-express.

Des embryons de réseau postal émergent ainsi au rythme de la création des Etats, se développant d'abord dans une perspective politico-militaire puis de correspondance plus personnalisée. C'est ainsi que l'utilisation du réseau postal se diversifie dans le sens où les

missives acheminées ne sont plus uniquement issues du pouvoir central ou destinées à celui-ci. Cette diversification qui dépasse la vision de ‘relais du pouvoir’ résulte notamment de l’influence du modèle milanais : le réseau postal créé sous le Grand Duché de Milan et achevé à la fin du XIV^e siècle opère non seulement grâce à des fonctionnaires mais aussi grâce aux marchands, aux banquiers, aux diplomates et aux religieux. La correspondance se diversifie et se personnalise. Un tel réseau est construit en France sous le règne de Louis XI ; le modèle français retrouve à ses débuts, contrairement au modèle milanais, son caractère de diffusion de l’information issue de l’Etat et ce n’est que au dix-septième siècle que le réseau postal devient accessible aux particuliers sur le territoire français. Toutefois selon l’article R1-1-25 du code des postes et télécommunications, tel qu’il résulte du décret n°2007-29 relatif au service universel et aux droits et obligations de La Poste, ‘[cette dernière] concourt à l’organisation et à l’exécution du service de la poste aux armées selon des modalités précisées par une convention passée avec l’Etat’. Le rôle originel des opérateurs postaux historiques est donc toujours en vigueur dans le droit positif français : le réseau postal français reste donc légalement à la disposition de l’Etat en cas de besoin militaire.

Le fait que le réseau postal soit étroitement lié à l’Etat coïncide avec cette fonction originelle de sauvegarde du territoire. Cet alignement sur les frontières nationales des réseaux postaux résulte donc de l’histoire. Mais l’exemple de la Chine montre que la constitution d’un réseau postal n’est pas incompatible avec la circonstance que le territoire à couvrir soit vaste. La construction d’un tel réseau en Europe existe historiquement et réside dans le ‘cursus publicus’ érigé par l’Empire romain. Le but de l’établissement de ce réseau est de parfaire un moyen de communication sur l’ensemble du territoire géré par le régime romain, ce qui reprend bien les fonctions premières du réseau postal de transmission d’informations par l’Etat-major (Colloque international sur l’histoire des postes, 2004). Relier les territoires conquis pour mieux les diriger semble une nécessité. Cette ancienne organisation est en réalité l’ancêtre commun à l’espace européen pour ce qui est du domaine de la communication physique. La fin de l’empire romain a mené à l’établissement d’une multitude de frontières et si depuis les réseaux se sont considérablement développés, ce mouvement s’est toujours effectué dans une perspective nationale.

Ainsi les frontières nationales sont aujourd’hui très présentes dans le schéma des réseaux de communication physique en Europe, conséquences du processus d’étatisation. Ce développement des réseaux postaux dans une dimension nationale s’est effectué selon des

experts réunis à Paris lors du colloque de 2004 en plusieurs étapes. En ce qui concerne le réseau français trois temps majeurs ont été identifiés depuis le XVIIIe siècle. La période de construction du réseau révèle la phase de consolidation du système de transport dont le réseau postal est dépendant ; la seconde phase retrace ensuite l'essor de la capacité de traitement d'un trafic croissant avec notamment le renforcement des moyens humains et matériels ; enfin la phase la plus récente constitue celle de la diversification des actions et la modernisation des techniques. La construction des réseaux est aujourd'hui parachevée en Europe et le développement de celui-ci ne peut plus passer que par la dernière phase telle que définie par les scientifiques dans une perspective nationale.

Mais une reconfiguration de l'ensemble de cette segmentation des réseaux postaux n'est-elle pas envisageable ? Le contexte de construction européenne impulse en effet un nouveau mode de fonctionnement dans tous les secteurs économiques destinés à parachever l'idéal du marché intérieur. Une reconfiguration de ce modèle, dans lequel les réseaux postaux ont pour caractéristique principale leur dimension nationale, est alors mise en question : l'intégration européenne peut-elle et doit-elle venir à bout de ces clivages nationaux ? Les principes économiques issus principalement des théories de la concurrence qui constituent la lance de fer du développement communautaire semblent avoir un effet majeur au niveau du fonctionnement des secteurs pour lesquels la Communauté dispose d'une compétence. D'une manière générale le développement des quatre libertés fondamentales dont la libre circulation des marchandises guident les Etats membres vers une logique économique commune favorisant ainsi leur intégration commerciale. Cette volonté d'achever le marché intérieur s'étend désormais au secteur postal. Inévitablement, après la libéralisation des secteurs des télécommunications, les réseaux postaux entrent dans le champ des débats qui animent le législateur communautaire.

Il s'agit donc de voir dans quelle mesure la libéralisation du secteur postal a pu faire l'objet d'un processus particulier au niveau communautaire : il faut identifier ce qui justifie que des dispositions particulières de droit dérivé communautaire aient été prises pour la mise en œuvre de l'ouverture à la concurrence des réseaux en charge de la communication traditionnelle. Ce mouvement inédit pour ce secteur, porté par les directives 97/67 et 2002/39 actuellement en vigueur, se voit justifié par les théories économiques mais fait l'objet d'un certain nombre de controverses notamment au sujet de la façon et du rythme dont la libéralisation doit être effectuée. Les activités du secteur postal recouvrent plusieurs domaines

dont les logiques ne sont pas toujours compatibles. Il convient par conséquent d'identifier clairement ce qui justifie l'origine d'un tel mouvement de libéralisation du marché postal ainsi que la façon dont elle peut être mise en œuvre concrètement afin d'en mesurer toutes les conséquences. Car au-delà des bénéfices théoriques attendus, des risques doivent être anticipés dans l'application des principes économiques et socio-juridiques affirmés par les directives postales, entre autres au niveau des comportements microéconomiques. Des conséquences sont à envisager pour chacun des multiples acteurs du secteur postal que ce soient les Etats, ou bien les opérateurs historiques, les nouveaux entrepreneurs, mais également les consommateurs : chacun d'entre eux, voyant le contexte dans lequel ils évoluent changer, est ainsi susceptible de modifier son comportement. Les hypothèses, sur lesquelles les divers arguments en faveur ou en défaveur de l'ouverture à la concurrence se sont fondés, peuvent modifier la donne et remettre en question ce choix. Le secteur postal ne doit donc pas être vu de façon trop restrictive et toutes les dimensions doivent être envisagées.

Ceci amène à concevoir le réseau postal sous une forme de relations qui serait pyramidale. La circonstance historique du rôle fondamental de la perspective nationale dans le développement des réseaux semble aujourd'hui connaître la concurrence d'une nouvelle dimension : la logique communautaire vient se superposer et tend à englober un nombre croissant de domaines d'action. Le niveau étatique reste cependant largement déterminant dans la conduite des principes d'action relatifs à la distribution du courrier : les principes anciens issus de réflexions de dimension sociale notamment sont toujours en vigueur dans les Etats membres. Mais si le réseau postal reste dans une certaine mesure un moindre instrument d'Etat, les décisions microéconomiques ne peuvent pas être envisagées comme des éléments donnés et intangibles : le comportement des acteurs individuels qui agissent tant du côté de la demande que de l'offre restent les nuances de base de l'utilisation du réseau postal.

La structure pyramidale faisant intervenir des logiques et des acteurs différents à chaque niveau, des tensions peuvent alors apparaître. L'Union, les Etats membres et les consommateurs développent chacun leur propre raisonnement dans l'utilisation du réseau postal. Ces diverses relations doivent alors trouver leur équilibre au sein de cet ensemble variable.

Ce mémoire se propose d'envisager le secteur postal qui s'étend sur le territoire de l'Union européenne sous cet angle pyramidal. Les données qui y sont développées recourent

deux dimensions : une perspective d'ensemble qui permet de tracer les grandes lignes qui définissent le secteur postal au niveau communautaire se voit compléter par une focalisation sur le cas de la France. Ce double étage de données permet ainsi d'envisager d'une part le raisonnement qui a guidé les décisions développées par le législateur communautaire mais également les choix effectués par les décideurs français dans leur mission de transposition des directives postales.

Historiquement constitué sous la forme d'un monopole justifié économiquement par la nature même d'un réseau de communication postale, l'intégration européenne vient rompre ce postulat d'efficacité attribué à cette seule forme d'organisation du marché postal. L'intégration européenne introduit progressivement une nouvelle logique et établit une théorie de la concurrence sur le marché postal jusque là inexistante. Les théories de la concurrence introduites par les directives européennes se justifient pourtant par une vision novatrice du réseau : celui-ci peut en réalité faire l'objet d'une décomposition en plusieurs segments verticaux. Dans ce cas, si l'unité de l'infrastructure semble toujours économiquement la plus avantageuse de par l'existence des économies d'échelle, l'ouverture à la concurrence du segment des services finals, s'appuyant sur celui de l'infrastructure, apparaît comme bénéfique tant au niveau de la baisse des coûts pour le consommateur que de l'augmentation de la qualité. C'est sur cette argumentation que les dispositions des directives 97/67/CE et 2002/39/CE ainsi que la proposition de directive de la Commission du 18 octobre 2006 se basent pour finalement aboutir à l'annonce de l'ouverture totale à la concurrence dès 2009. Les bénéfices en terme de prix, de qualité et d'émulation de la concurrence dans ce réseau particulier que constitue le secteur postal doivent être examinés aux vues des justifications théoriques. Car il n'est pas sûr qu'empiriquement la dissociation du réseau, même si elle est efficace, permette un fonctionnement meilleur du marché postal qui suive les mécanismes de la concurrence pure et parfaite en ce qui concerne les services finals.

En effet de nombreux opposants, issus notamment de la société civile mais également des autorités centrales de certains Etats membres, se sont manifestés contre ce projet de libéralisation. La Commission a donc tenté de poser des garde-fous afin de prendre en considération ces contestations ainsi que les particularités du réseau postal. Ce mécanisme d'encadrement du marché postal passe alors par l'assurance d'un service universel. Notion récemment apparue dans le droit communautaire, elle vise à garantir pour les envois qu'elle recouvre un certain niveau de prestation dont une certaine qualité ainsi que des prix

raisonnables mais fixe également pour le prestataire de ce service des contraintes temporelles relatives entre autres au nombre de jours ouvrables... A cette protection d'une certaine partie des envois postaux s'ajoute la mise en place d'un processus par étapes, toujours dans cet optique de prendre en considération la nature particulière du secteur postal en aménageant des principes spécifiques. Il s'agit de permettre aux différents acteurs du marché de s'adapter à ce nouveau contexte défini par le législateur communautaire.

Les principes développés par le législateur communautaire se caractérisent toutefois par le fait qu'ils restent très généraux. Si l'application des théories de la concurrence postale ainsi que la définition d'un service universel sont communes aux Etats membres, la circonstance que les réseaux se sont constitués dans une dimension purement nationale empêche la mise en œuvre d'un mécanisme complet au niveau de l'Union. La modulation précise du dispositif reste fixée au niveau des Etats membres pour prendre en considération le fait que chaque marché national est différent et a par conséquent besoin de règles spécifiques. C'est pourquoi le mode de mise en œuvre des directives postales, suivant les théories du principe de subsidiarité et du fédéralisme budgétaire, a été placé au niveau des Etats membres. Mais toute liberté n'est pas laissée aux Etats dans la phase de transposition : les Etats sont au moins astreints à l'implémentation des impulsions communautaires à savoir la garantie du service universel ainsi qu'à l'achèvement du marché intérieur postal. Le cadre de réalisation par les Etats membres n'est pas libre non plus : l'évolution de la déréglementation entre alors dans sa dernière phase à savoir l'introduction d'autorités de régulation. Après que la naissance du réseau ait amené à la nationalisation et par conséquent ait installé un mécanisme de monopole-incitation (Curien, 2005, p72), le marché postal européen entre dans la phase de marché-encadrement. Ce dernier fait alors intervenir de nouveaux acteurs institutionnels. Chaque autorité réglementaire nationale est désormais au cœur du processus de libéralisation de par sa double fonction d'organisation et de contrôle du marché et de surveillance de l'offre de service universel dans un univers concurrentiel. Chacune de ces fonctions correspond exactement à l'impulsion communautaire à double face. Le statut de ces nouvelles institutions amène alors automatiquement à revoir le rôle de l'Etat : l'indépendance des autorités de régulation peut seule assurer que les objectifs d'ouverture à la concurrence ne soit pas atteints par des distorsions liées à l'influence étatique. L'instrumentalisation passée de l'opérateur historique ne doit pas venir perturber le mécanisme que l'Union tente d'instaurer dans le secteur postal ; les stratégies et les moyens de différents acteurs doivent donc être scruté par le régulateur.

Les nouvelles règles amènent à apposer des contraintes aux pratiques antérieures mais révèlent également de nouvelles opportunités pour les opérateurs déjà en place et pour des entrants potentiels côté offre, ainsi que pour chacun des expéditeurs de courrier et de colis côté demande. Si les acteurs de la communication directe et des échanges ont des obligations et des intérêts communs, chacun dispose de ressources propres qui lui permettent d'affronter le nouveau contexte réglementaire. Les atouts développés par les fournisseurs de services postaux passent alors par un meilleur management des postes : anticiper, réaliser une vision de l'entreprise, identifier et mobiliser les compétences requises, s'organiser autour de nouvelles alliances fait désormais partie des règles du jeu voire sont tout simplement possibles (Cahier de l'Irepp, 1998). Le mot-clé devient le mot 'opportunité'. Mais celui-ci vaut également du côté de la demande : le fonctionnement du marché intérieur postal repose sur les choix des consommateurs. Ce sont eux qui jugent les prestations de chacun et jouent un rôle d'arbitrage en théorie. Ainsi si l'avenir réside tout d'abord des bons choix du régulateur pour assurer un fonctionnement du marché efficace, il est également entre les mains des acteurs postaux individuels. Une fois les règles du jeu définies, tout résulte de la qualité des joueurs. Ces derniers ne doivent pas être considérés de façon autonome : les expéditeurs doivent ainsi être distingués les utilisateurs professionnels du réseau et les utilisateurs occasionnels qui n'ont pas la même logique de recours aux services postaux et ne manifestent pas les mêmes exigences. De même tous les opérateurs ne sont pas équivalents en terme de capacité d'action dans le secteur postal : il convient alors de distinguer les opérateurs historiques qui sont dans une situation particulière puisqu'ils disposent d'un certain nombre d'atouts hérités du passé que le régulateur ne peut pas toujours prendre en compte dans son calcul qui vise à établir un équilibre des forces juste.

Le marché postal ne doit donc pas être perçu comme un bloc uniforme. Les principes dégagés au niveau communautaire eux-mêmes qui visent à développer la concurrence tout en garantissant une cohésion des prestations au travers du service universel, constituant le ciment de la redéfinition du secteur postal européen, peuvent avoir des conséquences imprévues. De même la capacité de chaque autorité de régulation nationale à agir sur le marché ainsi que les actions individuelles peuvent être volatiles. C'est pourquoi il convient d'analyser chacun de ces niveaux de décision l'un après l'autre.

Trois axes peuvent donc être définis qui correspondent à la vision pyramidale des décisions affectant le secteur postal dans l'Europe contemporaine. L'axe de la libéralisation

trouve son origine dans les théories de la concurrence introduites par le législateur communautaire dans la limite du champ du service postal : il s'agit donc du niveau d'impulsion à double face du mouvement de libéralisation postale. La décision d'application concrète est ensuite reléguée aux différents Etats membres face au constat de disparités des réseaux postaux enfermés dans une logique nationale ; toutefois la mission de chaque Etat, si elle doit prendre en considération les difficultés particulières nationales, n'en reste pas moins soumise à un modèle de fonctionnement particulier à savoir celui de la régulation. Le choix de l'application est donc celui des Etats membres et qui s'enferme dans une dialectique disparité-uniformité. Mais la décision finale se situe en fin de compte au niveau microéconomique : dans un contexte changeant, les acteurs adaptent leur comportement afin d'en retirer la plus grande utilité. Il en va ainsi des opérateurs postaux qu'ils soient historiques ou bien nouveaux entrants. Il en va de même pour les consommateurs, sorte d'électrons libres, qui arbitrent l'évolution du secteur postal en dernier ressort. Chacun se trouve alors dans une situation qui même risques et opportunités. C'est dans ce contexte de superposition de ces trois niveaux décisionnels que le secteur postal tente de trouver un nouvel équilibre.

I. L'impulsion communautaire : un jeu à double face

La particularité des dispositions du marché postal européen se situe dans ce subtil dosage entre libéralisme et astreinte au service universel parsemé depuis le début du processus d'ouverture à la concurrence dans les directives régissant la matière : cet équilibre a en effet été introduit dans la directive 97/67 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, dont le nom est évocateur, et est constituée toujours la réalité du droit positif depuis l'entrée en vigueur de la directive 2002/39 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. La proposition de directive COM/2006/594 du 18 octobre 2006 ne change pas d'un iota cette attaque menée sur deux fronts. Les opportunités liées une concurrence accrue consolidant le marché intérieur sont la base des mesures introduites. Mais une deuxième dimension a été accolée à cette nouvelle norme élémentaire de l'économie étendue à un nombre croissant de secteurs dans l'Union européenne : les pratiques concurrentielles ainsi rendues incontournables, se voient quelque peu freinées par les spécificités du secteur postal justifiant en conséquence le maintien d'un certain encadrement du secteur et de ses pratiques. Le service universel constitue dans ce sens une certaine retenue par rapport à la concurrence.

A. Une nouvelle logique des industries de réseaux : l'adéquation avec l'objectif d'achèvement du marché intérieur

I. La propagation de l'objectif fondamental d'achèvement du marché intérieur

La finalité première du processus décisionnel communautaire qui s'est emparé depuis une quinzaine d'années des règles relatives au marché postal est sans conteste l'achèvement du marché intérieur. Cette initiative en matière de communication physique fait écho aux multiples impulsions libérales qui ont été menées dans un grand nombre de domaines au

niveau européen. Progressivement l'Union étend ses compétences à des secteurs jusque là relativement protégés du nouveau référentiel économique dans lequel la Communauté puise pour mettre en œuvre ses objectifs. La chaîne d'action de cette grande coopération qu'est l'Union se décompose alors en trois niveaux pour justifier son intervention.

Ainsi l'élaboration de textes de droit communautaire trouve sa source profonde dans les articles qui fixent les objectifs généraux de l'Union européenne. Ce premier palier décrit de façon synoptique les buts ultimes auxquels la Communauté aspire et sur lesquels vont reposer les dispositions plus précises de l'initiative législative communautaire. Les articles 2 et 3 TCE constitue ce socle : en tant que tels ils ne peuvent être utilisés car les objectifs qu'ils définissent sont trop généralistes et couvrent en réalité l'ensemble des actions de la Communauté ; ils ne sont par conséquent pas d'effet direct. Mais ils permettent, tel un préambule au Traité, de tracer la voie des interventions de l'Union. L'article 2 TCE stipule que la Communauté a comme objectif général 'l'établissement d'un marché commun'. Tout comme le développement de la libre circulation des marchandises ayant aboutit à l'établissement d'un marché intérieur unique et commun aux Etats membres, les vellétés en matière postale des institutions communautaires sont mues par la même volonté de renforcer les relations des marchés postaux nationaux.

L'article 3 TCE vient par suite préciser et appuyer les objectifs de l'article 2 TCE : le paragraphe c) considère alors 'un marché intérieur caractérisé par l'abolition, entre les États membres, des obstacles à la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux'. L'achèvement de chacune des quatre libertés constitue le but ultime du droit matériel communautaire : compléter le cadre de concurrence amorcé dans l'économie européenne est justifié par le fait que ce nouveau contexte conduit d'une manière globale à la croissance et à l'emploi, puisque selon le paragraphe g) le développement du marché intérieur s'accompagne d'un régime assurant que la concurrence n'[y] est pas faussée'. Le pendant du marché intérieur se révèle donc être la promotion d'une concurrence plus importante. Le cadre général de la stratégie de Lisbonne, où le Conseil européen s'est réuni les 23-24 mars 2000, n'en dit pas moins (Conclusions de la présidence, Conseil européen de Lisbonne, 2000) : il s'agit de faire de la Communauté d'ici à 2010 l'économie la plus compétitive, dynamique et fondée sur la connaissance du monde¹. L'accent a également été mis sur les secteurs qui

¹ 'transform the Community into "the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world by 2010'

relèvent de la communication, le mouvement ayant été réalisé en pratique d'abord dans les secteurs de la télécommunication. Plus tard, lors de la déclaration de la présidence de l'Union lors du Conseil européen réuni à Bruxelles les 16 et 17 octobre 2003, l'intention annoncée de la Communauté est bien de 'créer un véritable marché intérieur des services'². Or celui-ci n'est toujours pas réalisé et la distribution du courrier s'inscrit dans ce cadre général.

Secteur préservé jusqu'alors de toute intervention communautaire, le marché postal s'est vu rattaché à des domaines plus vastes tels celui des services soumis à une évolution allant dans le sens de la libéralisation. Englobé dans les nouvelles conceptions économiques, il a alors fait l'objet en 1997 d'un texte de droit dérivé : c'est le troisième maillon de la chaîne décisionnelle communautaire. Une fois les grands objectifs fixés dans le Traité, celles-ci sont complétées par des dispositions particulières qui viennent appliquer le modèle à un chaque secteur. La première directive postale adoptée en 1997 en est la première étape : son premier considérant fait explicitement référence à l'ancien article 7A (article 14 nouveau) TCE qui définit le marché intérieur comme un 'espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation (...) des services (...) est assurée'. Ce lien avec les objectifs fondamentaux des articles 2 et 3 TCE relatifs au marché intérieur constitue donc bien la base du droit dérivé en matière postale. Le reste du contenu de la directive postale tend donc à établir les dispositions particulières nécessaires à l'achèvement du marché postal.

Cet objectif d'amorce et à plus long terme d'achèvement du marché intérieur de l'Union se révèle dans nombre de théories, modèles libéraux qui tendent à s'imposer dans la philosophie de ses dernières décennies. Les développements sociologiques n'échappent guère au cadre général de la libéralisation. Ainsi Jobert et Muller (1987) font-ils état dans leur modèle d'analyse cognitive d'un nouveau référentiel global qu'est l'économie sociale de marché : c'est le libre jeu du marché qui y est considéré comme efficace, le gouvernement devant faire jouer ce mécanisme et ne corriger que les défauts du marché. Ce mouvement est lié à l'intégration européenne, l'impulsion venant de Bruxelles, et est également issu des nouvelles conceptions du tournant néo-libéral. Le forum des politiques publiques peut par ailleurs selon Jobert et Théret (1994) se développer dans une perspective de néo-libéralisme gestionnaire : cette idée correspond au développement d'un langage commun, c'est-à-dire de conceptions communes qui, même si elles ne font pas consensus, permettent l'échange et

² 'to create a true internal market in services'

permettent de trouver un compromis. Un impératif se dégage alors qui va dépasser tous les autres. Ce phénomène est particulièrement vrai dans les secteurs les plus internationalisés telle l'Union européenne : ce langage commun se répand alors rapidement et correspond désormais aux standards économiques du néo-libéralisme.

On voit donc que cette nouvelle vision s'impose dans la gestion des politiques de l'Union et semble désormais guider les interventions de la Communauté en matière économique. Le marché postal n'y a pas échappé en raison notamment de son importance dans l'ensemble de l'économie de l'Union : avec 90 milliards d'Euros, le secteur de la distribution physique représente 1% du PIB de la Communauté. Cette part importante des services postaux dans le produit de l'ensemble des Etats membres justifie l'intervention des institutions communautaires : l'impact de l'ouverture à la concurrence pourrait ainsi en théorie se révéler large compte tenu de la part des revenus postaux mais également en raison des contours du marché en question. En effet celui-ci repose sur les activités d'acheminement du courrier, des colis ainsi que des envois express ; d'une manière générale il s'agit de tout envoi avec un contenu matériel. Le segment des colis et des envois express constitue un précurseur en matière de libéralisation : le marché intérieur y a déjà été achevé, d'abord à destination des entreprises puis des particuliers, puisque l'ouverture à la concurrence y est désormais totale. Par conséquent le secteur de la distribution du courrier s'est vu progressivement appliquer les nouveaux principes économiques de référence soutenant une concurrence accrue censée être bénéfique pour tous. Le commissaire au marché intérieur Charlie McCreevy résuma bien toutes les tensions quant à l'ouverture à la concurrence en déclarant lors du dévoilement du contenu de la proposition de directive du 18 octobre 2006 alors que certains voient dans ce processus une menace, d'autre y voient une opportunité à saisir³.

II. Les effets attendus : théorie générale

Les opportunités annoncées résident dans le principe économique suivant : l'ouverture à la concurrence permet une baisse des prix et une amélioration de la qualité des services de part le plus grand nombre d'acteurs présents sur le marché. Ce mécanisme de base est issu des modèles de théorie économique classique : dans 'Recherche sur la nature et les causes de

³ 'some people see open markets as a threat, others see it as an opportunity'

la richesse des nations', Adam Smith en 1776 met en évidence le mécanisme de la main invisible à savoir que en recherchant son intérêt propre, chacun participe au renforcement de l'intérêt collectif. Toute la société bénéficie des efforts de chaque agent économique puisque le bien-être collectif le meilleur découle de tous les intérêts privés maximisés. En laissant chacun agir dans son intérêt, chacun y trouve son compte et donc l'ensemble de la société en retire une plus grande satisfaction. C'est notamment cet enchaînement très général augmenté d'un coup de pouce assurant un plus grand nombre d'acteurs sur le marché, qui a motivé les décideurs européens à ouvrir le secteur postal à la concurrence : en laissant le jeu du marché libre, les acteurs, plus nombreux, poursuivent leurs propres intérêts et sont confrontés directement les uns aux autres. Cette concurrence accrue fait que la recherche des intérêts propres est rendue plus difficile ; par conséquent la bataille des prix les plus accessibles et les plus bas ainsi que le maintien d'une qualité certaine est plus rude et pour survivre un opérateur postal doit offrir aux consommateurs les services de distribution du courrier les meilleurs et les moins chers.

Les effets sur la qualité

Une concurrence plus forte fait, en principe, espérer une amélioration de la qualité des services offerts par les opérateurs. Il s'agit d'une nécessité pour ceux qui sont en compétition les uns avec les autres une fois qu'ils ont épuisé toutes les stratégies de baisse des prix pour s'octroyer des parts de marché de leurs adversaires : la guerre des prix ne pouvant plus évoluer car les prix sont tombés à leur niveau minimal, c'est-à-dire que les prix sont au niveau du coût marginal, la compétition ne peut plus que se faire au travers de la qualité. Cette dernière perspective ne peut pas être trop extensive non plus au risque de voir à nouveau les coûts de production augmenter de façon trop excessive et ainsi défavoriser l'opérateur qui proposerait de tels services de qualité supérieure mais à un coût bien trop élevé. Les services postaux de base risquent ainsi, suite à l'ouverture à la concurrence, d'afficher un niveau de qualité relativement correct à un prix faible. Le seul créneau d'action des opérateurs pour tenter d'évincer leurs concurrents, une fois la stratégie de la baisse des prix épuisée, est de jouer sur le créneau de la qualité, à type de services constants. Ou bien l'opérateur tente de se démarquer en proposant de nouveaux et/ou de services d'une catégorie supérieure en développant très fortement la qualité afin d'attirer une clientèle prête à payer pour ces services meilleurs. En résumé, la théorie économique avance que, dans un contexte de concurrence accrue, les prix convergeant a priori, le consommateur prend notamment comme critère de

décision la qualité des services proposés ce qui lui permet de départager les opérateurs. Le secteur postal n'échappe pas à l'application de cette théorie puisque l'intervention de la Communauté se justifie en partie par le fait que 'la qualité de service attendue par les utilisateurs constitue un aspect essentiel des services prestés'. Ce constat général de l'importance du niveau de qualité pour les services postaux avancé par le législateur communautaire dans le considérant 31 de la première directive postale 97/67 l'amène alors à se pencher sur les faits : le constat empirique de manque de qualité de certains points justifie son intervention. Par exemple le Conseil constate un manque de qualité de l'interconnexion des réseaux dans le considérant 6 de la même directive : comme 'les liaisons postales transfrontalières ne répondent pas toujours aux attentes des utilisateurs et des citoyens européens, et que les performances en termes de qualité du service en ce qui concerne les services postaux transfrontières communautaires sont aujourd'hui insatisfaisantes', le législateur en déduit la nécessité d'une initiative dans ce sens, sur la base des résultats attendus issus de la théorie énoncée ci-dessus.

Toutefois en ce qui concerne la distribution du courrier, le développement de la qualité ne se conçoit pas de façon très extensive. Des prestations de services postaux meilleures peuvent en effet découler d'un temps de livraison ramené à son minimum, d'une possibilité de suivi du courrier par Internet ou encore d'une plus grande résistance des colis permettant l'envoi d'objets de plus en plus fragiles... Mais une certaine limite au développement de la qualité en matière postale existe : une fois les services de base délivrés plus rapidement, les offres de catégorie supérieure diversifiées, les à-côtés informationnels étendus à leur maximum, les services en ligne généralisés... les services postaux relatifs à la communication physique se retrouvent plus ou moins stagnants. Les opérateurs choisissent alors pour étendre leurs activités d'offrir d'autres types de services et ainsi diversifient leurs activités. Par conséquent les perspectives d'amélioration de la qualité sur le secteur postal semblent relativement réduites mais certaines en ce qui concerne le maintien de la qualité des services de base.

Les effets en terme de prix

Le bénéfice attendu en rapport aux prix suite à l'introduction de la concurrence sur le marché postal est issu de la théorie de la concurrence pure et parfaite. Celui-ci revient alors au consommateur puisque suite à une baisse des prix son surplus augmente.

C'est la maximisation du profit des opérateurs en situation de concurrence pure et parfaite qui donne le niveau optimal de prix maximisant le surplus total, composé du surplus du consommateur et du surplus du producteur. La maximisation du profit consiste pour l'entreprise à choisir son niveau de prix et la quantité à produire ; elle est dérivée de la formule :

$$\Pi (q) = R (q) - C (q)$$

Avec q = quantité

R = revenu

C = coût

La dérivation de cette formule, lorsqu'elle est égale à zéro, aboutit alors à l'égalité fondamentale suivante :

$$MR = MC$$

Avec MR = revenu marginal

MC = coût marginal

Le revenu s'évalue également comme étant le produit du prix et de la quantité produite :

$$R = p.q$$

Et le revenu marginal étant la dérivation de cette expression par rapport à la quantité, on obtient :

$$MR = (\delta p / \delta q).q + p$$

$$\text{Soit } MR = p (1 - 1/\varepsilon)$$

Avec ε = élasticité de la demande

Or dans un marché totalement concurrentiel, les entreprises sont preneuses de prix⁴ : toute augmentation de prix, même minime, entraînerait une chute des ventes de l'entreprise qui en est à l'origine et son profit passerait d'une valeur positive à zéro ; par conséquent, théoriquement, l'élasticité de la demande est infinie. La dernière équation donne alors l'égalité :

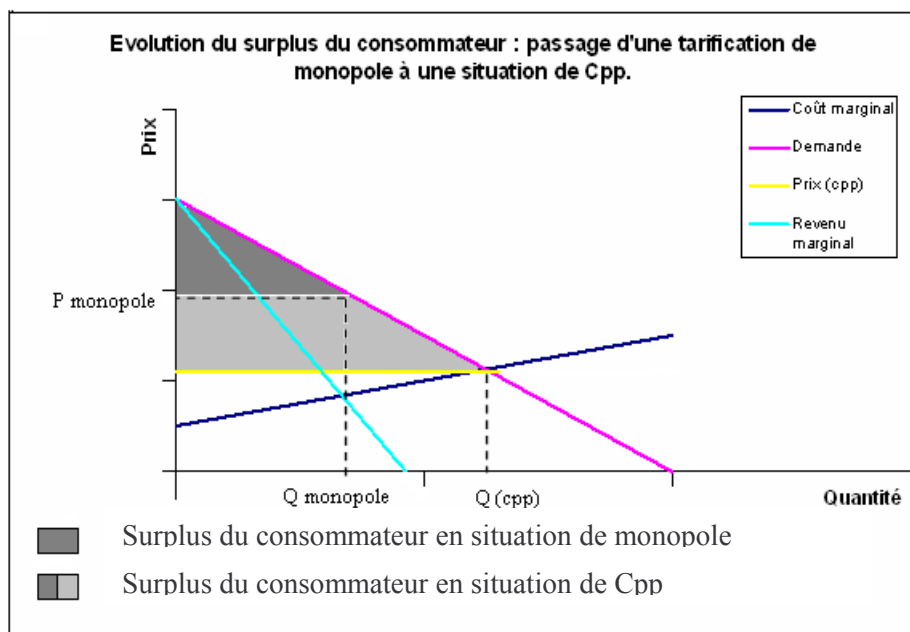
$$MR = p$$

De plus dans un marché parfaitement concurrentiel, les firmes peuvent produire la quantité qu'elles désirent au prix du marché : il n'y a pas de limite quantitative. Ainsi le revenu issu de la vente d'une unité supplémentaire est égal au prix auquel cette unité est vendue. Au final, la concurrence pure et parfaite sur un marché amène les entreprises à poser :

⁴ price taker

$$P = MC$$

La concurrence totale vers laquelle tend le secteur postal, au travers d'un plus grand nombre d'opérateurs devrait par conséquent aboutir à une telle relation entre prix et coût marginal. Celle-ci est bénéfique et ce constat découle de l'évolution du niveau des surplus de chaque acteur du marché. Le surplus du consommateur est égal à la différence entre la disposition à payer (graphiquement la courbe de demande) et le niveau de prix : le prix baissant pour atteindre le niveau du coût marginal au fur et à mesure que la concurrence est plus forte sur le marché, le surplus du consommateur augmente dans la même proportion.



Source : Cabral, 2000, p26 et Blazy, microéconomie, 2003

Cette baisse du prix est issue de passage de la tarification de monopole à une tarification de concurrence pure et parfaite. La tarification de monopole établit en effet un niveau de prix plus élevé puisque le monopole, seul producteur présent sur le marché, maximise son profit et est libre de fixer soit le niveau de prix soit le niveau de quantité. Si le monopole décide de maximiser son profit en fonction de la quantité alors :

$$\text{Max } (q) \pi = p(q) \cdot q - CT(q)$$

Avec π = profit

q = quantité

p = prix

CT = coût total

La dérivation par rapport à zéro, qui permet cette maximisation, donne :

$$MR (q) - MC (q) = 0$$

$$\text{Soit } MR (q) = MC (q)$$

Graphiquement et théoriquement, on obtient un niveau de prix plus élevé et une quantité produite plus faible avec le monopole. Les consommateurs paient plus chers et sont rationnés : le surplus du consommateur est plus faible.

En revanche on voit que le passage à une situation de concurrence pure et parfaite permet d'augmenter le surplus du consommateur de même que le surplus total : introduire la concurrence permet alors de récupérer l'efficacité perdue en situation de monopole.

Ce constat relatif au surplus amène à se pencher sur le concept d'efficience. C'est le surplus total qui mesure cette notion d'efficacité⁵ : il s'agit d'allouer les ressources de la façon la plus efficiente possible c'est-à-dire trouver le niveau d'output qui maximise la disposition à payer. Les développements précédents montrent que tant que la disposition à payer issue de la demande totale est supérieure au coût marginal, le surplus total peut être augmenté et par conséquent l'efficacité également. Le maximum d'efficacité se situe donc au point où le coût marginal équivaut la disposition à payer des consommateurs. Le secteur postal pose problème dans cette perspective : on ne peut réaliser des stocks d'output et donc la gestion des quantités se fait en flux tendus ; de plus il est difficile de connaître la disposition à payer des consommateurs. L'adaptation des opérateurs postaux en fonction de ces deux données risque de s'avérer plus ou moins houleuse.

L'ouverture à la concurrence incite également les opérateurs à atteindre l'efficacité productive la plus grande (Cabral, 2000, p27) : c'est la dimension de l'efficacité qui se situe dans la production à savoir que l'effort de baisse des coûts entraîne une baisse des prix. Il s'agit alors d'évaluer si le coût de la production actuelle est la plus proche possible du coût le plus faible possible compte tenu du niveau de la technologie disponible pour le secteur.

Ces deux dimensions de l'efficacité combinées amènent à considérer l'efficacité distributive soit le bénéfice retiré par les consommateurs en terme de prix et de qualité. L'objectif est d'atteindre la meilleure efficacité en coût possible et de rapprocher le coût de

⁵ allocative efficiency

production actuel du plus petit coût atteignable (afin d'éviter le phénomène de gaspillage dans la production⁶). Cette efficacité résulte en définitive du choix des techniques de production.

Le troisième aspect de l'efficacité touche à son dynamisme (Cabral, 2000, p28) : l'efficacité dynamique est synonyme d'introduction de nouvelles technologies de production, de nouveaux produits (liée à la qualité). La concurrence accrue fait que les différents acteurs du marché vont se livrer bataille sur le plan de la recherche d'efficacité en coût mais aussi sur le plan de l'offre de produits. Cette émulsion est bénéfique au consommateur ainsi qu'à l'ensemble du secteur pour son évolution.

La théorie de la concurrence pure et parfaite de même que les différents concepts d'efficacité sont la base de la justification d'une ouverture à la concurrence du secteur postal puisqu'ils sont tous porteurs de conclusions bénéfiques tant pour les consommateurs (au travers du surplus du consommateur), que pour les opérateurs postaux (efficacité maximum des coûts de production) et même pour le secteur (efficacité dynamique). Le discours de la Commission n'en conclut pas autrement puisque le considérant 6 de la proposition de directive du 18 octobre 2006 affirme que les effets sur les prix, la qualité et les besoins des consommateurs ont été positifs comme déjà souligné dans la résolution du 2 février 2006 du Parlement européen. La Commission se base sur ce constat des premières années pour poursuivre la libéralisation et propose dans un nouvel article 7 de supprimer tout obstacle à une concurrence totale à savoir le secteur réservé et les droits exclusifs. Les effets constatés par la Commission se révélant être positifs, celle-ci espère qu'en poussant encore plus loin libéralisation ceux-ci vont s'accroître davantage encore.

III. L'application théorique au secteur postal : la conception évolutive de la notion de réseau

1. La vision traditionnelle : le monopole naturel

Le monopole est par définition seul à agir sur le marché et fixe, comme démontré précédemment le prix tel que le coût marginal égale le revenu marginal : hormis pour les intérêts propres du producteur, il ne constitue pas la solution socialement la plus avantageuse

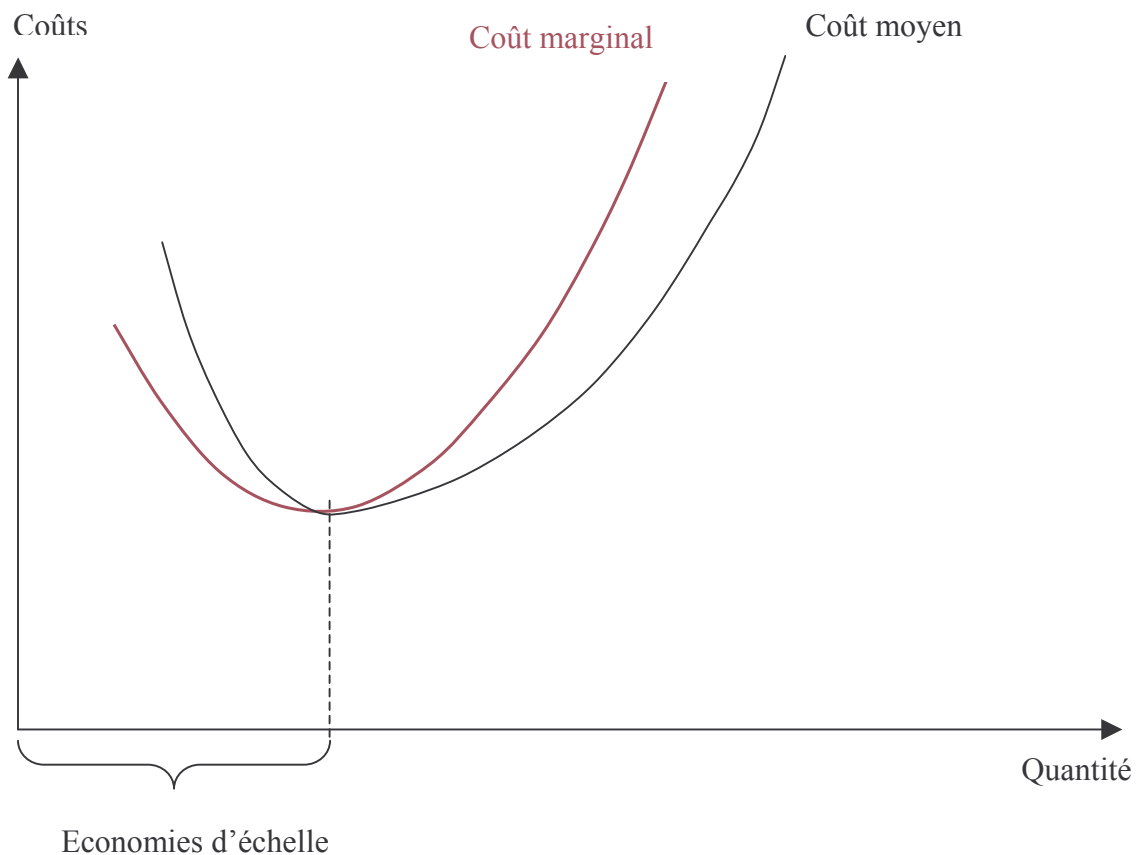
⁶ waste in production

puisque le prix est alors très élevé et la quantité produite faible. Toutefois cette situation peut dans certains cas se révéler être la meilleure option et notamment lorsqu'il est question d'économies de réseau. D'une manière générale, les synergies de production résultant d'une organisation unique permettent d'éviter les duplications inutiles et de garantir l'interconnexion des utilisateurs. La structure du monopole permet de telles synergies de coût (Curien, 2006, p39).

La conception traditionnelle du monopole naturel et sa résolution sa résolution par la tarification administrée est développée par l'économie publique. Sharkey donne la définition en 1982 du monopole naturel à savoir que le coût minimal du bien est obtenu lorsque la totalité de la production est assurée par une seule firme : le monopole est plus efficace dans les faits qu'une organisation atomisée du marché (Lévêque, 2005, p51). Ce résultat est issu d'un défaut existant sur le marché en question : ce dysfonctionnement correspond dans une industrie de réseau à la présence de forts coûts fixes d'infrastructure génératrice de rendements croissants.

Les rendements d'échelles croissants encore appelés économies d'échelle bloquent en effet le mécanisme de concurrence pure et parfaite puisqu'ils se caractérisent par le fait que le coût moyen est une fonction décroissante du volume c'est-à-dire que le coût total augmente moins que proportionnellement à l'échelle de production (Curien, 2005, p40). L'amortissement des coûts fixes ne peut par conséquent se réaliser que sur un volume d'activité important. Dans ce cas, la main invisible ne peut pas fonctionner car si le prix est fixé au niveau du coût marginal, maximisant le bien-être collectif, le producteur réalise des pertes : au niveau du coût marginal, le niveau de production n'est pas suffisamment important pour garantir la viabilité du producteur ; le schéma de concurrence pure et parfaite n'est pas soutenable. L'échelle efficace de production ne se situe donc pas au niveau du prix optimal d'une situation de concurrence et une seule entreprise produisant des quantités importantes est plus efficace.

Schéma des économies d'échelle



Côté offre, les réseaux se caractérisent effectivement par des économies d'échelle puisque les coûts fixes pour le constituer sont très élevés or cette caractéristique fondamentale met en échec les théories de la concurrence : l'échec de la main invisible justifie pour les réseaux l'existence d'un monopole naturel.

Le réseau se conçoit au travers de deux dimensions (Curien, 2005, p6 à 8). La vision de l'ingénieur consiste à considérer sa fonction d'interconnexion notamment d'interconnexion des équipements coopérant entre eux afin de transporter des flux de personnes, de matière, d'énergie ou d'information. Cette vision très mécanique du réseau se traduit en terme de recherche opérationnelle, de planification des investissements, de gestion des stocks, des flux et des trafics ainsi que d'optimisation. L'économiste en revanche a plutôt tendance à considérer le réseau comme un support technique d'intermédiation économique entre offreurs et demandeurs d'un bien ou d'un service : cette vision transactionnelle est destinée à des

analyses des coûts et de la demande, à la tarification, à la constitution de plan d'affaires ainsi qu'à la régulation du marché.

La vision économique ne considère donc plus uniquement le côté de l'offre ni la technicité d'un réseau. La caractéristique d'un réseau est de permettre un échange. Le réseau postal en constitue alors une forme particulière puisqu'il s'agit d'une communication physique au sens de E. Quinet (1998) : un consommateur, relié au réseau, fait appel aux services d'un opérateur postal pour acheminer son courrier. C'est ce qui transparaît dans l'alinéa 2 de l'article L1 du code des postes et télécommunications inséré par la loi du 20 mai 2005 dans le corpus juridique français qui donne la définition d'un envoi postal : il s'agit de 'tout objet destiné à être remis à l'adresse indiquée par l'expéditeur sur l'objet lui-même ou sur son conditionnement et présenté dans la forme définitive dans laquelle il doit être acheminé. Sont notamment considérés comme des envois postaux les livres, les catalogues, les journaux, les périodiques et les colis postaux contenant des marchandises avec ou sans valeur commerciale'. Cette relation commerciale s'avère donc relativement large pour les envois postaux puisqu'elle recouvre un certain nombre de variantes d'envoi mais celle-ci n'a pas de sens en pratique dans le cas d'un réseau sans l'existence d'un effet de club. En effet un réseau par définition relie les agents entre eux. L'utilisation du réseau est de plus en plus efficace si de plus en plus d'agents y sont connectés : la connexion d'une personne supplémentaire au réseau augmente l'utilité du réseau pour les expéditeurs de courrier constituant par là même une externalité positive. Un réseau de communication tel celui de la Poste reliant un expéditeur à un destinataire point à point a des tels effets car il augmente le nombre d'interlocuteurs accessibles pour chacun (Curien, 2005, p 19). La probabilité que le réseau soit utile à un expéditeur augmente avec le nombre de personnes connectées à celui-ci. La règle est que l'utilité du système dépend positivement du nombre d'utilisateurs (présents et futurs). Les externalités d'un réseau peuvent être soit directes c'est-à-dire liées à la communication et aux échanges, soit indirectes à savoir résultant de la variété et de la qualité des services proposés. Le potentiel du réseau postal de l'Union européenne se mesure grosso modo avec le nombre d'habitants : l'Union des 27 totalise en 2007 un peu plus de 294 millions d'habitants, le territoire couvrant 4 millions de kilomètres carrés. En conséquence aménager plusieurs réseaux semble difficile à réaliser à l'échelle européenne mais l'efficacité d'interconnexion des agents la meilleure est atteinte avec l'existence d'un seul réseau auquel le plus grand nombre voire tous les agents appartiennent. La condition première de l'efficacité d'un réseau à savoir la nécessité d'une masse critique de clients, justifie l'unicité du réseau : il

est bien plus efficace de ne construire qu'un seul réseau et de laisser y agir tous les opérateurs postaux que d'obliger chacun à développer son réseau de contacts. Car dans ce dernier cas, même si les opérateurs arrivent à développer un semblant de réseau, peu dense, un effet de rétroaction positif peut jouer dans lequel les plus forts se renforcent et les faibles s'affaiblissent n'arrivant pas à continuer de développer leur réseau. Mais d'une façon générale, l'existence de coûts fixes et les coûts irrécupérables⁷ en cas de sortie du marché désincite tout simplement les nouveaux opérateurs postaux de s'engager dans bâtir un réseau supplémentaire. En conclusion la duplication du réseau est inefficace.

Le phénomène de rendements croissants augmenté de l'effet de club constitue une condition suffisante mais pas nécessaire au maintien d'une situation de monopole naturel. Ce dernier n'est justifié que si la somme des coûts de plusieurs entreprises présentes sur le marché excède le coût d'une entreprise intégrée quel que soit le niveau de partage envisagé. Or la nouvelle vision du réseau qui amène à le fractionner ne correspond plus à ce agrégat sur les coûts.

2. Vers une nouvelle perspective : la décomposition de la chaîne de valeurs⁸

Les solutions classiques face à une situation de monopole

Si la situation de monopole naturel est économiquement justifiée, il n'en reste pas moins que la tarification de monopole n'aboutit au surplus global le plus élevé et restreint celui du consommateur. Plusieurs moyens ont alors été développés pour amener le monopole à prendre en compte l'intérêt général et à ne plus tarifier au prix de monopole (Lévêque p53 et 65 à 69 et Curien, 2005, p46 et 47) : il s'agit de discipliner le monopole. Cet objectif peut passer par des techniques de tarification administrée telle la tarification au coût marginal (Hotelling, 1938 et Vickrey, 1948) obligeant alors l'Etat à subventionner le monopole mais assurant un optimum de Pareto, ou encore la célèbre tarification à la de Ramsey-Boiteux (Ramsey, 1926 et Boiteux, 1956) qui consiste à faire payer à chaque catégorie d'utilisateurs un prix dont l'écart par rapport au coût marginal est d'autant plus grand que les utilisateurs sont captifs c'est-à-dire inversement proportionnel aux élasticités-prix de la demande (les utilisateurs pour lesquels le service est le plus indispensable paient plus cher).

⁷ sunk cost

⁸ Value chain

Le secteur dans son ensemble, ou même une partie de celui-ci resté en monopole, peut se voir discipliner sans qu'il y ait besoin d'une intervention des autorités : la théorie de la contestabilité élaborée par Baumol, Panzar et Willig en 1982 démontre alors qu'il n'y a pas besoin d'aller jusqu'à l'introduction 'réelle' d'acteurs sur le marché des services finaux pour assurer la concurrence mais que la menace d'une entrée effective sur le marché suffit. Les opérateurs déjà présents sur le marché anticipent alors les actions de nouveaux entrants et adaptent leur comportement en fonction : une sorte de jeu séquentiel se met en place en deux étapes, la première mettant en évidence les décisions stratégiques des uns et des autres nouveaux entrants de s'établir ou non sur le marché, la deuxième envisageant par la suite les probabilité d'action des opérateurs déjà établis de lancer ou non des représailles. Le monopole est alors incité à une gestion efficace c'est-à-dire à tarifier au coût moyen éliminant sa rente de monopole mais s'assurant qu'aucun nouveau entrant ne peut proposer de tarifs plus avantageux. C'est donc de façon volontaire que l'opérateur historique met en place la soutenabilité des tarifs dans le but de dissuader l'entrée. Mais la condition requise à cette solution est la crédibilité de l'entrée : or l'entrée dans le réseau postal est largement dissuadée par le montant élevé des coûts irrécupérables.

La réforme de la TVA en matière postale assure également la compétitivité. Jusqu'en juillet 2004 les services postaux étaient exempts de TVA (Wik-Consult, p27) ; mais constatant que cela créait des distorsions sur le marché, la Commission a proposé son introduction. La possibilité d'appliquer des taux réduits pour certains services postaux existe mais les pays qui maintiennent un taux nul sans prendre de précautions pour maîtriser les distorsions de concurrence ont fait l'objet de poursuites. Ainsi en mai 2006 la Commission engage-t-elle de telles poursuites contre le Royaume-Uni, la Suède et l'Allemagne avançant l'idée que le traitement en matière de fiscalité indirecte à la consommation appliqué dans ces pays fausse la concurrence. Des moyens ponctuels sont ainsi également utilisés pour assurer une concurrence effective et notamment éviter toute distorsion entre nouveaux entrants et anciens monopoles en terme de coût.

Le nouveau postulat amène à de nouvelles solutions

Les solutions proposées ci-dessus se basent sur le fait que le monopole existe incontestablement et pour la totalité des activités postales. Or une nouvelle logique semble s'imposer depuis quelques années dans l'économie des réseaux et qui a déjà été appliquée au

secteur des télécommunications : il s'agit de découpage du réseau en couches. L'approche morphologique du réseau révèle alors trois couches (Curien, 2005, p9, 13, 67 et 68). La couche relative à l'infrastructure englobe les équipements matériels ou immatériels (comme les bases de données) et forme le 'squelette' du réseau. La couche d'infrastructure comprend les services informationnels de contrôle-commande et constitue le 'système nerveux' du réseau. Enfin la couche des services est composée des prestations fournies aux utilisateurs finals : il s'agit des fonctionnalités et prestations offertes par le réseau. Selon les réseaux, chacune des couches est plus ou moins développée et les frontières entre couches plus ou moins marquées.

La théorie de fragmentation du réseau en trois couches s'applique parfaitement au cas de la Poste. L'infrastructure, soit la couche basse, du réseau postal est constituée des agences postales éparpillées sur le territoire, ainsi que du réseau de collecte, que constitue les boîtes aux lettres, et des centres de tri. Ce réseau est particulier dans le sens où il n'y a pas d'infrastructure spécifique de transmission longue distance ; de plus un certain partage des infrastructures de distribution entre les services du courrier, les services financiers et d'autres existe. La couche médiane d'infrastructure relève de l'organisation du tri, de la collecte et de la distribution vue de manière générale et sous un angle essentiellement de modernisation et d'automatisation. Les services finals constituent 'les derniers kilomètres' permettant la livraison du courrier, ainsi que les services financiers et d'assurance, et les services de messagerie que sont les services de colis et d'envois express.

Economiquement, le nouveau cadre théorique remet en cause le monopole comme forme d'organisation industrielle la mieux adaptée à l'exploitation de l'ensemble du système de réseau. En effet si l'infrastructure gagne à être maintenue en monopole (car la duplication du réseau est inefficace et car l'infrastructure est une ressource essentielle très difficile à répliquer à court terme), le niveau de distribution de services finaux en revanche devrait être ouvert à la concurrence. Un plus grand nombre d'acteurs au niveau de la couche de services permettrait une concurrence accrue menant à une baisse des prix jusqu'au niveau du coût marginal : on passe alors du prix monopole au prix de concurrence pure et parfaite en théorie. Les gains sont ainsi dirigés vers le consommateur puisque la baisse des prix augmente son surplus, mais concernent également l'amélioration de la qualité de même que le développement de la ligne de produits. La libéralisation des services finaux permet alors de répondre aux demandes variées et évolutives des différentes catégories de consommateurs

grâce à l'introduction de nouveaux opérateurs plus concurrentiels ou plus inventifs. Le monopole n'a pas à être démantelé dans son ensemble : il s'agit d'opérer une désintégration verticale des activités relevant des couches basse et médiane de celles de la couche haute des services. Il y a une gradation dans l'effectivité de l'ouverture à la concurrence : une sorte de 'cône d'ouverture' se met alors en place signifiant que plus on remonte le long des couches morphologiques vers l'infrastructure et plus le marché est concurrentiel. Dans une optique dynamique, la concurrence est souhaitable mais conduit à un oligopole asymétrique au moins à court terme qu'il faut contrôler au moyen d'une institution de régulation garantissant que l'opérateur historique, dominant, ne profite pas de sa situation.

Ce nouveau schéma d'ouverture à la concurrence amène donc à segmenter les différents niveaux d'activités postales. En ce qui concerne le secteur postal, sa décomposition particulière est envisagée tout d'abord économiquement. La chaîne des activités postales se décompose de façon plus précise en quatre : la collecte, le transport, le tri et la distribution. L'importance de chacune peut notamment être mise en évidence au travers de la répartition des coûts d'exploitation pour la prise en charge d'une lettre (OCDE, 2001). La distribution totalise ainsi 65% des coûts d'exploitation d'un tel envoi ; la collecte ne représente que 10% ; le tri se décompose entre le pré-tri, 18%, et le tri pour distribution qui se monte à 5% ; enfin le transport avec 2% constitue le coût le plus faible.

Les textes de droit envisagent également le caractère pluriel des activités postales. Les dispositions légales française suivent la fragmentation économique : l'article 1 de la loi du 20 mai 2005 insère un alinéa à l'article L1 du code des postes et télécommunications stipulant que 'les services postaux sont la levée, le tri, l'acheminement et la distribution des envois postaux dans le cadre de tournées régulières'. Il s'agit en fait de la transposition fidèle de l'article 2, 1) de la directive 97/67 définissant les services postaux comme 'des services qui consistent en la levée, le tri, l'acheminement et la distribution des envois postaux' et qui précise notamment en 4) que la levée est 'une opération consistant à collecter les envois postaux déposés aux points d'accès et en 5) que la distribution désigne 'le processus allant du tri au centre de distribution jusqu'à la remise des envois postaux aux destinataires'.

La chaîne de distribution du courrier et des colis pose un problème en terme de séquençage des activités puisqu'elle correspond à un service : on ne peut donc pas stocker une telle activité. Le réseau postal doit donc pouvoir garantir la distribution à tous les membres du

réseau et à tout moment, même après une période de non utilisation d'une partie du réseau (l'effet de club ne joue plus si une partie du réseau est 'déconnectée'). Il faut donc jouer sur cette fragmentation en couche pour introduire la concurrence génératrice d'avantages théoriques tout en garantissant la bonne gestion de périodes d'activité en baisse, fluctuante.

IV. Les faits : le marché postal de l'UE

La théorie de la concurrence sur le marché des activités postales conclut à un processus positif d'émulation du secteur ; toutefois ce raisonnement in abstracto ne peut suffire à lui-seul et les preuves d'un changement dans les faits doivent être examinées. Cette analyse des données empiriques s'appuie alors sur le cadre général du marché postal avant d'envisager les effets de la libéralisation catégorie par catégorie.

1. Aperçu général et caractéristiques spécifiques du secteur postal

Un marché segmenté

Le marché postal se situe au croisement de trois marchés à savoir la communication, la publicité et les transports et ne se présente pas comme un marché homogène. Il peut être segmenté et se divise alors en deux segments principaux : le premier segment est relatif au courrier⁹, aux lettres et représente 60% des revenus totaux du secteur entre 2004 et 2006 ; le second segment couvrent les envois de colis et les envois express qui totalisent 40% de ces revenus dans l'Union européenne à 25. Chaque segment abrite ensuite plusieurs sous-catégories. Ainsi le segment du courrier¹⁰ se subdivise-t-il en trois catégories : les envois de correspondance¹¹, le publipostage (qu'il soit ou non adressé) qui peut être individualisé économiquement puisqu'il représente à lui-seul 40% du segment du courrier, et la catégorie regroupant les journaux, magazines et périodiques (Wik-Consult, 2006, p127). Le droit français transpose bien cette sous-division importante en considérant les différentes sous-catégories citées ci-dessus. L'article 1 de la loi du 20 mai 2005 insère un troisième alinéa à l'article L1 du code des postes et télécommunications qui définit un envoi de correspondance comme 'envoi postal ne dépassant pas deux kilogrammes et comportant une communication

⁹ letter en anglais

¹⁰ letter post

¹¹ correspondence (ie transaction mail)

écrite sur un support matériel, à l'exclusion des livres, catalogues, journaux ou périodiques. Le publipostage fait partie des envois de correspondance'.

Une croissance future limitée

L'évolution du marché postal est intrinsèquement liée à la singularité de ce type traditionnel de communication : selon l'étude PriceWaterHouseCoopers de 2006 (p10 et 123), le secteur postal ne peut pas croître indéfiniment. C'est ce que confirme l'étude Wik-Consult de 2006 (p201) en affirmant que la tendance générale pour 2006-2011 reste à la stabilité. Il est clair que même une éventuelle baisse des prix dans le secteur postal ne va pas se traduire par une augmentation massive de la demande : un envoi postal reste principalement lié à une nécessité, comme par exemple l'envoi de papiers administratifs relatif à la déclaration des impôts, ou bien encore des envois de factures... La demande ne varie de façon importante que durant certaines périodes de l'année ce qui traduit le caractère saisonnier en partie saisonnier de l'activité postale : l'effet boule de neige des fêtes de fin d'année se traduit au niveau de l'envoi postal par des envois plus nombreux dans la sphère personnelle tout d'abord avec l'envoi de cartes de vœux. La demande des particuliers pour les services postaux ne tient guère compte du niveau et de l'évolution des prix mais suit une logique d'habitude, voire de contrat moral ou de nécessité. Les événements exceptionnels comme par exemple les anniversaires donnent lieu à des envois ponctuels mais aucun mouvement d'envoi spontané aux vues de l'évolution des prix ne guide réellement le particulier dans son choix de quantité de services postaux consommés... L'effet saisonnier se traduit également par une période d'activité postale plus intense pour les entreprises du fait des envois publicitaires plus nombreux liés à une perspective commerciale : l'envoi de catalogues de jouets au moment des fêtes ou encore de prospectus au début de l'été pour les entreprises proposant des services de climatisation... traduit un regain d'activité pour les opérateurs postaux. Toutefois les perspectives d'augmentation du volume des envois même pendant les périodes de forte activité semblent réduites. Dans les faits ceci se traduit par une augmentation faible du volume du marché domestique du courrier dans l'Union européenne qui passe de 89 millions d'unités envoyées en 2002 à 90 millions d'unités en 2004 (Wik-Consult, 2006, p188). Ce pessimisme quant à une future croissance molle de la demande de services postaux se reflète notamment dans le fait que la part de leur revenu que les ménages accordent pour les services postaux est faible (PriceWaterHouseCoopers, 2006, p171).

Un autre phénomène caractérise le marché postal et réside dans son utilisation : un basculement s'est opéré passant d'une correspondance majoritairement à double sens¹² à une distribution à sens unique¹³ (Wik-Consult, 2006, p198).

L'ensemble des éléments relatifs aux caractéristiques générales du secteur postal permet de situer l'avenir du marché postal au niveau des envois postaux des entreprises et en particulier le publipostage. En effet le publipostage non adressé et délivré par les prestataires de service universel fait état de 30% de croissance par an (Wik-Consult, 2006, p193). De même le segment correspondant au mouvement d'envoi B2C, c'est-à-dire les envois des entreprises vers les particuliers, représente désormais 62% du volume total du courrier (c'est-à-dire hors colis et envois express).

2. Sur la concentration

Plusieurs critères peuvent être utilisés pour confirmer ou infirmer l'émergence d'une concurrence réelle sur le marché des activités postales.

Le critère des revenus

Le critère des revenus fait apparaître que la concentration du marché en dépit des nouvelles dispositions communautaires reste forte : sur un chiffre d'affaires total de 54 milliards d'Euros pour le segment du courrier en 2004 dans l'Union des 25, 24% sont revenus à la seule Deutsche Post, 20% à La Poste française, 19% à la Royal Mail, 7% à TNT et 7% à la Poste Italienne. Le constat qui s'impose est celui de la domination du marché européen en terme de revenu par les grands opérateurs historiques : les grands prestataires de service universel dominant largement ce marché avec plus de 75% des revenus (Wik-Consult, 2006, p124).

Le critère des parts de marché

Le même constat peut être tiré de l'examen du critère des parts de marché. En ce qui concerne le segment des colis et envois express, sur lequel le marché commun est déjà

¹² two-way communication

¹³ one-way distribution

achevé, assurant les envois d'entreprise à entreprise¹⁴, les expéditeurs principaux recensés en 2004 dans l'UE sont tous à une exception près (UPS) détenus par des prestataires de service universel. Aussi DHL comptabilise 20% de parts de marché pour cette activité particulière, TNT 11%, UPS 8%, GLS (issu de la Royal Mail) 8% et DPD (détenu par La Poste) 12%. Ces services se distinguent également par leurs prix très élevés (Wik-Consult, 2006, p157). Ce deuxième critère amène à la même conclusion à savoir que la concentration du secteur postal reste très forte ; et même si le marché semble bien compétitif, ceci cache en réalité une rivalité qui ne se joue qu'entre les grands opérateurs nationaux traditionnels. Les envois d'entreprise à particulier¹⁵ et de particulier à particulier¹⁶, qui restent exclusivement cantonnés aux marchés nationaux, mettent en lumière le même phénomène de domination des prestataires de service universel nationaux. Toutefois des exemples en Allemagne de réussite d'entrée sur le marché d'un opérateur privé existent comme en Allemagne avec l'opérateur Hermes : privilégiant pour l'instant les services pour les colis aux particuliers et petits expéditeurs de colis (comme les petites entreprises, professionnels : avocats, médecins), l'opérateur en proposant des prix inférieurs à ceux de Deutsche Post a pu atteindre 35% de parts de marché en 2005 pour le segment B2C et 26% pour le segment C2C en 2006 (Wik-Consult, 2006, p158). Les exemples de réussite en terme de parts de marché pour les nouveaux arrivants restent cependant très limités mais il faut tenir compte également du fait que le secteur réservé persiste et empêche catégoriquement l'entrée sur la partie du marché postal qu'il englobe.

Le critère du volume

Si l'on prend en compte le volume, il apparaît le même résultat soit que les trois plus grands prestataires de service universel continuent de dominer le marché domestique : ils totalisent environ 60% du volume des lettres domestiques envoyées dans l'Union à eux seuls. Le partage s'effectue alors de la sorte : l'opérateur historique allemand prend en charge 20% de ce volume global, tandis que les prestataires traditionnels anglais et français couvrent respectivement 21,5% et 19,4%. A contrario douze autres prestataires de service universel de l'Union couvrent seulement 5% du marché domestique des lettres dans l'UE (Wik-Consult, 2006, p 189). L'analyse en terme de volume du segment des magazines et périodiques d'abonnement, ouvert à la concurrence dans tous les Etats membres, montre de la même

¹⁴ business-to-business

¹⁵ business-to-consumer

¹⁶ consumer-to-consumer

manière que les prestataires de service universel, c'est-à-dire en général les opérateurs historiques nationaux, ont une position dominante dans plus de la moitié des Etats membres. C'est particulièrement le cas en Allemagne où la Deutsche Post, prestataire de service universel, dispose de 50% de ce segment en terme de volume (Wik-Consult, 2006, p148).

Le critère du nombre

Enfin le critère du nombre et du poids des différents opérateurs postaux renseigne sur l'état actuel de la concurrence en matière postale. Il n'y a qu'en Suède, pays se situant parmi les plus libéralisés, que la part de marché du prestataire de service universel baisse continuellement (Wik-Consult, 2006, 129). Plus de dix ans après l'ouverture totale du marché réalisée en 1993, l'opérateur privé le plus important Citymail (détenu par la Norway Post) ne dispose que d'une part de marché de 8%.

Le cas de la France montre que le mouvement impulsé par l'Union s'est tout de même traduit par l'entrée de nouveaux concurrents sur le marché national : le site de l'ARCEP (l'Autorité de Régulation des Communications électroniques et des Postes) recense treize opérateurs postaux exceptée la Poste sur son site depuis le 19 avril 2006 (ARCEP, rubrique 'Les opérateurs de services postaux autorisés, leurs coordonnées, activités, zones de couverture et marques d'affranchissement'). Les entreprises suivantes peuvent désormais proposer leurs services sur tout ou partie du territoire français : IMX France, Deutsche Post AG, Swiss Post International France, La Poste Belge, G3 (Worldwide Spring), la Royal Mail Group PLC ou bien encore Deutsche Post Global Mail (France) proposant des services d'envois internationaux ; Solgeco 26 (pour la région de Valence), Stamper's (pour l'agglomération de Pau), Althus (aux alentours de Aix-les-Bains, Annecy et Chambéry), Activ'courrier (pour les environs de Perpignan) et Alternative Post (pour l'agglomération de Lyon) ont chacun une zone de couverture localement limitée ; enfin seul Adrexo couvre tout le territoire national. Le nombre d'opérateurs postaux relativement élevé est néanmoins à relativiser car les nouveaux entrants soit couvrent une zone de couverture géographique restreinte, soit ne proposent que certains services comme ceux relatifs aux envois à l'étranger par exemple. Un autre élément est à prendre en considération qui permet d'évaluer le poids des nouveaux entrants : ce sont les prestataires de service universel de certains Etats membres qui sont entrés directement sur le marché d'autres Etats membres, comme c'est le cas pour la situation de la France exposé ci-dessus (Wik-Consult, 2006, p129). Il s'agit donc plus d'une

reconfiguration spatiale que d'une véritable modification de l'identité des opérateurs ; toutefois la pénétration du marché national français par les autres prestataires de service universel européens annonce une concurrence plutôt rude puisqu'il s'agit de grands groupes disposant de larges ressources financières. Dans les autres cas, les nouveaux entrants sont la plupart du temps soutenus par des prestataires de service universel étrangers comme TNT, ou encore Deutsche Post, ou encore la Norway Post au Danemark et en Suède. Il n'y a qu'un seul cas dans l'Union où le nouveau concurrent est soutenu par une compagnie privée : il s'agit de Sandd aux Pays-Bas.

On peut par conséquent conclure à l'émergence d'une certaine concurrence mais on retrouve toujours en tant qu'acteurs principaux les mêmes opérateurs nationaux agissant sur un terrain différent.

3. Sur les prix

L'étude de PriceWaterHouseCoopers (2006, p112) affirme que dans l'UE des 15 entre 1998 et 2001 les prix sont restés stables en termes réels sur une durée très courte à savoir entre 1998 et 2001 ou dans certains cas ont baissé pour retrouver à nouveau leur niveau de 1998 après avoir connu une augmentation. Ce constat d'ensemble doit être vérifié empiriquement afin d'établir ou non l'existence d'une corrélation entre l'ouverture à la concurrence et la baisse des prix et vérifier si celle-ci perdure.

Vérification empirique pour le segment des colis

Les tarifs des colis se caractérisent par une augmentation substantielle des prix en général (Wik-Consult, 2006, p220 à 223). Mais ceci cache une grande diversité entre les Etats membres car les produits proposés sont très différents et le prix varie en fonction d'un grand nombre de facteurs (poids, taille, temps de routage, destination, mode de collecte, mode de livraison). Il est donc difficile d'établir une comparaison.

Au sein de chaque marché domestique, le tarif de base pour l'envoi d'un colis de 5 kg est très dispersé entre les Etats membres: si ce service s'évalue en République Tchèque à 2 Euros pour l'année 2005 traduisant la tendance de tarifs bon marché dans les nouveaux Etats membres, le même service coûte 15 Euros si l'on tient compte de la parité du pouvoir d'achat.

On constate même des différences significatives entre les pays qui ont des paramètres de coûts très similaires comme la Suède et la Finlande ou le Royaume-Uni et l'All. L'augmentation des tarifs a touché presque tous les pays puisque on recense 17 Etats membres sur 22 dans lesquels le prix d'un tel colis a augmenté. De plus le taux de croissance annuel moyen du tarif d'un tel envoi s'élève en moyenne à 5% pour la période 2000-2005 dans 11 Etats membres. On peut donc conclure que d'une manière générale les tarifs pour le segment des colis n'ont pas connu la baisse prédite pour la théorie économique.

Toutefois l'augmentation tarifaire générale peut cacher des avantages accordés à certaines catégories : en effet le phénomène des tarifs spéciaux, surtout à destination des entreprises¹⁷, se développe et amène à une réduction des prix.

Vérification empirique pour le prix du timbre

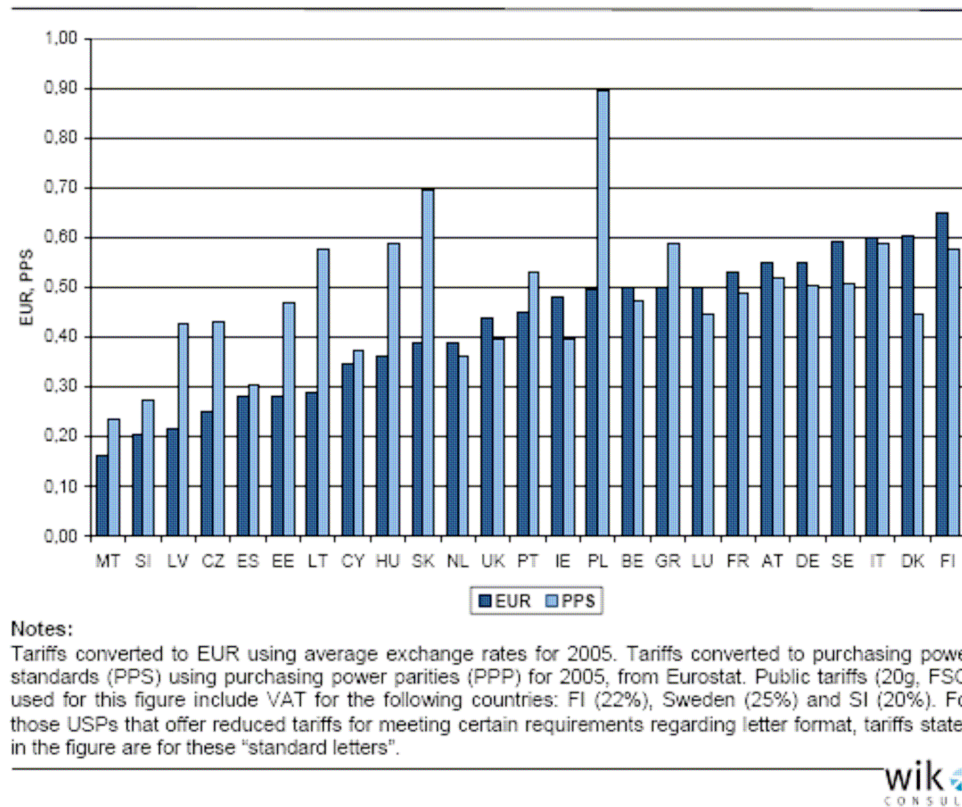
Le même schéma de raisonnement peut être utilisé pour le prix du timbre c'est-à-dire le tarif de base d'un courrier de 20 grammes dont le destinataire réside dans le même marché domestique que l'expéditeur en 2005 (Wik-Consult, 2006, p211, figure 4.4.1).

Selon cette figure, on remarque une fois encore une grande disparité entre les pays de l'Union puisque ce prix varie entre 0.16 Euros pour Malte et 0.65 Euros pour la Finlande ; ajusté au pouvoir d'achat, les tarifs oscillent alors entre 0.23 Euros à Malte et 0.90 Euros en Pologne. En ce qui concerne le taux de croissance moyen annuel d'un tel service postal entre 2000 et 2005, une augmentation en termes nominaux dans 20 Etats de l'Union peut être constatée, et dans au moins 15 Etats après ajustement à l'inflation (Wik-Consult, 2006, p214). Cette hausse tarifaire se révèle surtout être importante dans les nouveaux Etats membres et en particulier la Slovénie, Pologne et Hongrie (entre 20 et 22% d'augmentation).

¹⁷ business senders

4.4.1 Public tariffs for letter post

Figure 4.4.1 USP tariffs for domestic 20g letter of fastest standard category, 2005, in EUR and PPS



En résumé, on constate que les tarifs de base pour le courrier et les colis de chaque marché domestique sont dispersés : il n’y a donc pas lieu de conclure à un mouvement réel d’uniformisation des prix entre les Etats membres.

Par ailleurs l’amélioration de l’efficacité et les économies de coûts¹⁸ des prestataires de service universel n’ont pas amené à une baisse des tarifs publics des envois prioritaires de première catégorie dans l’UE d’une manière générale. L’étude de l’évolution des prix doit se faire sur une période relativement longue afin que les conclusions tirées ne soient pas reliées simplement à un petit nombre de phénomènes conjoncturels. Ainsi l’exemple de la Suède sur la période 1991-2006 montre que le niveau général des prix des services postaux a augmenté d’environ 30 à 40%, soit 10 à 20% de plus que la moyenne des prix dans l’ensemble de l’économie (Andersson, 2007). Mais cette augmentation des prix est à relativiser car il faut les

¹⁸ cost savings

analyser aux vues des coûts correspondants. Dans le même temps les coûts postaux ont augmenté de 60 à 70% ce qui permet de conclure que l'augmentation des prix a été positive pour les consommateurs de ces services. Dans sa globalité, les tarifs postaux en Suède sont donc plus attractifs en termes réels : le constat d'ensemble d'une augmentation des prix doit donc être relativiser sous cet angle. D'autres études confirment que l'augmentation de certains prix résulte d'une augmentation du niveau de TVA et d'un alignement sur les coûts (PTS, 2007) mais que d'autres segments du marché postal ont bénéficié d'une baisse des tarifs et notamment les envois en nombre.

Cette conclusion d'ensemble quand au tarif de base peut de plus cacher des réductions dans les prix moyens des services postaux (en effet le marché postal offre une multitude de services en-dehors du tarif de base) : une réduction du tarif moyen bénéficie également au consommateur en terme de bien-être.

Des réductions de tarifs existent, mais touchent certains services ou catégories en particulier : il s'agit principalement de tarifs moyens spéciaux, et plus avantageux accordés aux gros expéditeurs. Une réduction du prix se répercute ainsi sur le marché postal suite à l'ouverture à la concurrence au travers des tarifs spéciaux (et même si ceux-ci ne concernent qu'une certaine catégorie d'utilisateurs, ce phénomène entraîne une baisse du coût moyen du courrier).

Discrimination et tarifs spéciaux

En France c'est l'article L 2-1, introduit dans le code des postes et télécommunications par l'article premier de la loi du 20 mai 2005, qui définit les conditions dans lesquelles La Poste, prestataire du service universel postal, peut offrir des tarifs particuliers aux différentes catégories de grands utilisateurs pour l'expédition d'envois de correspondance. Les contrats définissant ces tarifs spéciaux sont conclu entre le prestataire de service universel, à savoir la Poste, et 'des expéditeurs d'envois de correspondance en nombre, les intermédiaires groupant les envois de correspondance de plusieurs clients (recours à l'upstream access, c'est-à-dire à l'accès aux activités postales situées en amont) ou les titulaires de l'autorisation prévue à l'article L3'. Le principe mis en œuvre est une tarification prenant en considération 'les coûts évités par rapport aux conditions des services comprenant la totalité des prestations proposées'. Aucune discrimination ne doit être pratiquée et la détermination des tarifs

spéciaux doit se baser sur des règles objectives : c'est la seule restriction imposée pour l'offre de tarifs spéciaux par le législateur français. Par conséquent l'offre de tarifs spéciaux ne peut pas se réaliser totalement librement non plus mais une grande marge de manœuvre est quand même laissée au prestataire de services postaux dans le choix de ses tarifs.

Ces tarifs modulables et individualisés sont principalement à destination des entreprises : ce ciblage a pour origine le fait que plus de 87,5% du courrier est envoyé par des entreprises ou des organismes issus du secteur de l'industrie, ou bien encore des entités telles que des banques, des compagnies d'assurance générant un volume de papiers à expédier élevé (Wik-Consult, 2006, p199).

Ainsi l'offre de tarifs spéciaux aux particuliers reste-t-elle faible et en général correspond à un rabais d'environ 20 à 35% (Wik-Consult, 2006, p218). Toutefois il faut tout de même signaler que les trois prestataires de service universels de l'UE les plus avancés en terme de volume d'envois appliquent de fait un tarif spécial à 80% des envois de ce segment.

Les tarifs spéciaux sont principalement proposés pour le publipostage à l'instar des envois en nombre¹⁹ (puisque ce sont les entreprises qui en majorité ont recourt à ce genre de services) et font l'objet de contrats ; ils se caractérisent par le fait qu'ils sont tenus secrets puisqu'ils résultent de négociations bilatérales entre le prestataire de service postaux et le client, le premier n'ayant pas intérêt à ce que un autre client apprenne qu'il a bénéficié d'un tarif spécial moins avantageux. Cette pratique de discrimination tarifaire est tout particulièrement développée dans les Etats de l'ouest et du Nord de l'Union (Wik-Consult, 2006, p219). A titre de comparaison, dans les neuf Etats membres où les neuf prestataires de service universel représentent plus de 75% du volume postal, le rabais s'évalue à hauteur de 55 à 85% du tarif de base ; 4 de ces prestataires de l'UE vont même jusqu'à proposer un rabais supérieur à 85% du tarif de base.

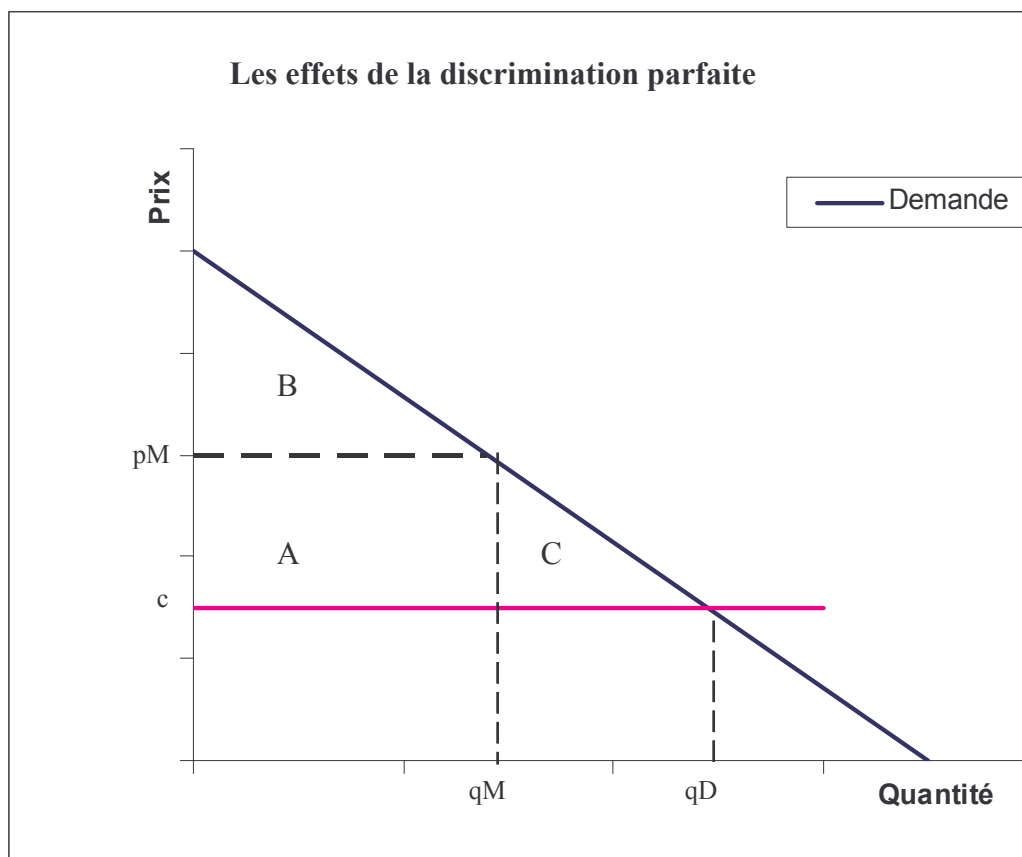
Le principe du tarif spécial consiste dans le fait que, sur le segment ouvert à la concurrence, la discrimination par les prix est possible : il s'agit de définir plusieurs prix pour le même bien en fonction des dispositions à payer de chacun des consommateurs.

¹⁹ bulk correspondence

Dans le cadre des services postaux, seule une discrimination de troisième degré peut être mise en œuvre par le prestataire (Cabral, 2000, p169). La discrimination de troisième degré élabore une technique de sélection des clients selon leurs caractéristiques observables : le vendeur ne dispose en effet des informations que sur l'hétérogénéité des préférences de différents groupes de consommateurs mais pas de chacun d'eux pris à part. L'opérateur postal établit alors différents prix pour chaque groupe : il réalise une segmentation du marché qui n'est possible que si les caractéristiques externes des agents sont observables. Ces caractéristiques externes révèlent les dispositions à payer et se déclinent relativement au pays de destination, au statut de l'expéditeur (particulier ou entreprise...). Le prix est alors fixé différemment pour chaque groupe formé de consommateurs ayant les mêmes caractéristiques externes, de telle sorte que la plus large partie de la disposition à payer de chaque groupe soit extrait par l'opérateur postal. Il est en effet difficile pour Sweden Post de connaître la disposition à payer de chaque client potentiel pour l'envoi d'un courrier de 100 grammes ; mais il est plus facile de distinguer quelles sont les attentes pour l'envoi d'un tel courrier d'une entreprise à la différence de celles d'un particulier. En général on considère par exemple qu'une entreprise privilégiera plus le temps de livraison qu'un particulier ; un particulier est plutôt réputé accorder moins d'exigence quant au délai de livraison surtout si il est question de courrier manuscrit. L'opérateur postal en relevant ces caractéristiques observables de groupes peut alors proposer un panel de services, chacun de ces services ciblant un groupe en particulier. Par suite chaque agent va se diriger vers la proposition commerciale (combinaison prix-qualité) qui correspondra le mieux à ses attentes.

Ce mécanisme de segmentation, qui confère aux gros clients un tarif plus avantageux, est un mieux pour le secteur postal puisqu'il introduit de la flexibilité (PriceWaterHouseCoopers, 2006, p13). Mais l'analyse des conséquences de la discrimination parfaite, qui s'applique également dans une certaine mesure par extension de la discrimination de troisième degré, amène à relativiser cette conclusion (Cabral, 2000, p173 et 181). Il est montré qu'une situation où le producteur d'un bien ou d'un service pratique la discrimination parfaite engendre plusieurs effets contradictoires : tout d'abord le bien-être total est supérieur après l'introduction d'une telle méthode de tarification ($A+B+C > A+B$), ce qui permet d'un point de vue général d'en conclure à un effet positif. Mais en focalisant, on remarque que le bien-être du consommateur est inférieur par rapport à une situation non discriminante ($0 < B$), car le producteur tente d'extraire dans le cas d'une discrimination parfaite la totalité de la disposition à payer de chacun. Dans le cas d'une discrimination par groupes, l'effet est

également négatif pour le consommateur, mais dans une moindre mesure tout de même puisque le producteur ne peut espérer extraire la totalité de la disposition à payer de chacun, mais une grande partie de la disposition à payer de chaque membre d'un groupe. Cet effet négatif pour le consommateur doit cependant être contrebalancé par le fait que dans une situation de discrimination parfaite, plus de consommateurs peuvent avoir recours aux services proposés (les consommateurs situés entre q_M et q_D ont accès au bien ou au service dans le cas d'une discrimination par les prix contrairement à une situation où un prix uniforme est pratiqué).



Situation de monopole :

p_M = prix monopole

q_M = quantité monopole

profit = A

surplus du consommateur = B

surplus total = A+B

Situation de discrimination parfaite :

L'opérateur vend à tous les consommateurs dont la disposition à payer est supérieure au coût marginal, c , c'est-à-dire à tous les consommateurs situés entre zéro et qD .

$$\text{profit} = A+B+C$$

surplus du consommateur = zéro

$$\text{surplus total} = A+B+C$$

Source : Cabral, 2000, p173

Mis en application dans le cas de la Poste, on peut penser que la baisse du bien-être du consommateur l'emporte sur l'effet d'un nombre plus élevé de consommateurs servis : l'accès de chacun au réseau postal est en réalité plus ou moins complet et par conséquent peu de consommateurs supplémentaires y seraient reliés et donc auraient accès aux services postaux. L'effet total pourrait à priori être plutôt négatif.

Mais tous ces effets contradictoires peuvent amener à des conclusions différentes selon le marché considéré ; cette analyse, en réalité un peu simplificatrice, a le mérite de mettre en lumière l'existence d'un certain nombre d'incertitudes et de tensions qui peuvent émerger sur le marché des activités postales : il s'agit d'une tension entre efficacité du prestataire de services postaux (qui joue en faveur de la discrimination) et bien-être du consommateur (qui joue en faveur de l'uniformisation des prix). Il est également question de tension entre égalité (mise en œuvre de la péréquation tarifaire) et la possibilité de rendre le service accessible au plus grand nombre (mise en œuvre de la discrimination).

Si la discrimination concerne principalement le courrier en nombre, l'alignement des prix sur les coûts, afin d'assurer un profit nul ou positif, pourrait également amener à une tarification discriminatoire entre les zones urbaines et les zones rurales : la situation géographique de ces dernières fait que le coût nécessaire pour desservir ses habitants est supérieur et afin de ne pas réaliser de perte il est nécessaire de leur appliquer un prix supérieur corrélativement à ces coûts supplémentaires. Toutefois une autre solution pour le segment du courrier a été retenue : la traditionnelle péréquation tarifaire pour les particuliers n'a pas été remise en cause car ce système de discrimination est jugé trop inégalitaire pour être appliqué aux particuliers. Le segment des lettres de faible poids ne semble pas encore pouvoir faire l'objet d'une mise en pratique du mécanisme de discrimination. Pour preuve en France, un tarif uniforme a été maintenu mais celui-ci a augmenté : le communiqué de presse

de la Poste du 27 juillet 2006 annonce une augmentation du prix du timbre de 1 centime passant de 0,53 à 0,54 Euros au 1^{er} octobre 2006 (Communiqué de presse La Poste, 2006). Cette augmentation tarifaire touche donc même le secteur réservé : ceci tend à prouver que l'alignement sur les coûts n'a pas mené automatiquement à une baisse des coûts et les stratégies qui vont consister à écrémer le marché postal vont faire augmenter le coût moyen. Au final l'équilibre financier de l'entreprise postale passe par une augmentation de ses prix. La péréquation tarifaire ne permet a priori plus à elle seule de couvrir les coûts au tarif de 0,53 Euros et la perspective de l'entrée sur le marché de nouveaux concurrents à l'horizon 2009 n'a pas eu un effet positif sur les prix pour l'instant. L'ouverture à la concurrence se traduit donc par un alignement sur les coûts relevant le niveau de prix ainsi que par une menace moindre de nouveaux entrants qui n'a pas eu l'effet positif théorique attendu de baisse des prix. Le même communiqué de La Poste avait également annoncé une augmentation de 2,6% en moyenne du prix du courrier industriel (pour les entreprises) : le même constat se dessine sur le segment des envois en nombre.

Enfin des niveaux de prix peuvent avoir une influence sur le développement des infrastructures (Wik-Consult, 2006, p147). Il s'agit ici d'observer la corrélation entre le prix et la structure du réseau. Ainsi si en Angleterre des tarifs publics²⁰ bas ont considérablement réduit les incitations à établir une infrastructure alternative de distribution nationale, des prix relativement élevés ont fortement incités les opérateurs établis sur le marché postal allemand à investir dans des structures alternatives de distribution. La concurrence accrue peut donc mener dans certains cas, en partie, à une duplication du réseau alors même que la théorie économique juge ce phénomène inefficace. La libéralisation à terme peut donc amener à un certain développement de petits réseaux alternatifs que le mécanisme de régulation doit prendre en charge : en effet l'interconnexion de ces réseaux exploités par des opérateurs différents génère des transferts de flux d'un réseau à un autre créant ainsi pour chaque réseau des externalités issues de l'utilisation autres réseaux (Curien, 2005, p57). Il convient alors de surveiller le développement de ces réseaux afin qu'ils ne se retrouvent pas sur ou sous-dimensionnés annulant ainsi les effets bénéfiques de l'existence d'un réseau unique utilisé de façon équitable par tous les opérateurs. La duplication de l'infrastructure n'a d'intérêt que si il y a recours à une nouvelle technologie plus efficace ; or dans le cas de la communication physique telle le courrier, les performances à améliorer sont de faible ampleur et ne peuvent

²⁰ 'public postal tariff'

relever que d'une certaine automatisation du tri, ou de l'utilisation des transports, mais une part du facteur travail est en pratique irréductible.

4. Sur la qualité

La théorie économique suggère qu'une concurrence plus forte permet de stimuler les différents opérateurs et entraîne par conséquent une course à l'offre de services toujours meilleurs, ceci à condition qu'une perspective de profit existe. L'utilisation du critère du niveau des services proposé constitue un alors un bon indicateur : l'offre de services postaux peut ainsi se décomposer en services de première catégorie et services de seconde catégorie²¹, la deuxième catégorie étant de moins bonne qualité et également moins chère. La distinction majeure entre ces deux types de service réside dans la durée et la rapidité de la prise en charge de l'envoi par l'opérateur postal. Les préférences des consommateurs guident alors leurs choix entre ces deux catégories : le recours à des prestations dites de seconde classe montre alors que les consommateurs n'attachent peut être pas autant d'importance au critère de rapidité de livraison. Les objectifs fixés tant au niveau communautaire que national de toujours perfectionner cet aspect du service postal ne trouve peut être pas de relais dans les faits.

Sur le marché postal de l'Union, on observe que dans les Etats scandinaves, la part des envois relatifs aux services de seconde catégorie augmente régulièrement et atteint presque la moitié des envois du segment du courrier ; ce phénomène concerne également les Etats du Sud dans une large mesure puisque la part du courrier de seconde catégorie s'élève à 60 voire 80% des envois d'un point de vue général (Wik-Consult, 2006, p195). Le tarif prioritaire n'est donc pas le plus valorisé ; L'exigence des consommateurs en terme de rapidité n'est pas si poussée. L'existence du tarif prioritaire doit également être mis en parallèle de l'heure de levée : si la rapidité de livraison s'accompagne d'une avancée dans l'heure des levées pour garantir que le courrier sera livré le jour suivant, alors le tarif prioritaire perd quelque peu son intérêt. Malgré ces doutes quant à l'acharnement sur le critère de rapidité, l'existence de plusieurs catégories de services postaux permet aux consommateurs de bénéficier de l'offre correspondant le mieux à une situation donnée. Dans les nouveaux Etats membres, cette diversité de l'offre est plus récente. Les services de première catégorie n'ont été introduits

²¹ first class mail and second class mail

que très récemment : la Hongrie, la Pologne et la Lettonie n'ont vu se développer ce type de services qu'à partir de janvier 2006. L'offre de services de qualité supérieure sert principalement aux envois hors frontières dans les pays de l'Est nouvellement membres de l'Union ; la seconde catégorie de services y constitue toujours 95% du volume du courrier. L'objectif de cette introduction constitue un moyen pour les opérateurs postaux d'engranger un revenu par envoi plus important mais ceci passe alors par un déclassement des services de base existants.

Une éventuelle amélioration de la qualité des services s'examine également en fonction du délai d'acheminement et en particulier en fonction de la part des envois internationaux délivrés à temps. Entre 1998 et 2002, la tendance est a priori à l'amélioration des performances dans la plupart des Etats membres mais il semble que ce phénomène ne soit pas corrélé à la vitesse d'ouverture du marché postal dans chaque Etat membre (PriceWaterHouseCoopers, 2006, p112-113). Une amélioration peut en outre se traduire par une plus grande accessibilité aux des boîtes aux lettres : entre 1996 et 2000, une augmentation limitée de la densité du réseau en terme de nombre de boîtes aux lettres s'est produite dans l'UE en général, hormis la cas de la Finlande qui a connu dans ce domaine une réduction significative. La mesure de la qualité passe de surcroît par la possibilité de se faire distribuer son courrier directement à son domicile ; cette perspective semble de plus en plus égratignée par les nouveaux modes de distribution proposés notamment en Suède où des points de regroupements ont été mis en place. Il s'agit alors pour chaque destinataire de se rendre dans un de ces points de regroupement afin d'y retirer son courrier. L'envoi à domicile peut ainsi être considéré comme un facteur d'une qualité meilleure de part une distribution plus 'personnalisée' et qui n'oblige pas le consommateur à se déplacer pour récupérer l'envoi qui lui est destiné. Dans la même optique le nombre de jours de distribution apparaît comme un facteur déterminant de qualité : si la directive impose un minimum de cinq jours ouvrables, le fait que le décret 20007/29 du 5 janvier 2007 relatif au service universel et aux droits et obligations de la Poste maintienne pour le service universel le niveau actuel de six jours ouvrables montre que la qualité qui passe par la fréquence de la distribution reste un enjeu pour les services postaux.

V. Une certaine prudence : la mise en place d'un processus progressif et contrôlé

Une certaine limite au mouvement de libéralisation a été introduite dans le processus communautaire : il ne s'agit en aucun cas d'une libéralisation effrénée. Celle-ci a été conçue comme devant être contrôlée dans son dynamisme. Une ouverture à la concurrence progressive est un moyen de garantir les effets du nouveau contexte économique, d'en mesurer tous les effets au fur et à mesure et donc de pouvoir corriger les éventuelles erreurs ; ce qui est important, c'est de pouvoir évaluer les améliorations ou non à chaque étape et de rectifier les effets indésirables.

De plus ce mécanisme permet également de rassurer les opposants. Beaucoup d'inquiétudes se manifestent quant à l'étape finale du processus de libéralisation et ce fut notamment le cas lors du dévoilement de la proposition de directive d'octobre 2006. Le commissaire au marché intérieur, Charlie McCreevy avait voulu apaiser les adversaires à l'impulsion communautaire en déclarant dans un article CET du 18 octobre 2006 rédigé par Lucia Kubosova : *'I am well aware of the kind of storm it will be caused in this area'*²² (Lucia Kubosova, 2006). Il évoque alors la proposition de directive de 2006 et l'ouverture totale à la concurrence prévue en principe pour 2009 comme un dernier petit pas dans le processus démarré il y a 15 ans et rejette l'idée qu'il puisse s'agir d'un grand bouleversement qui n'aurait en outre pas été prévisible. Le processus a été amorcé et annoncé de longue date et aucun acteur du marché postal (opérateur, clientèle, gouvernement) ne peut alors prétendre ne pas avoir eu le temps de s'adapter.

Les étapes successives vers une libéralisation totale : le contenu des directives

En effet le considérant 8 de la directive 97/67 indique clairement que cette libéralisation doit nécessairement être progressive et contrôlée et qu'il faut trouver 'un juste équilibre'. Cet aspect est donc présent dès le début du processus et la méthode choisie est celle d'une phase transitoire. Cette dernière se décompose alors en plusieurs étapes : chaque étape réduit ainsi le champ du domaine réservé. L'étendue du domaine réservé, sur lequel un monopole est maintenu au profit de l'opérateur historique et donc sur lequel la concurrence

²² 'je suis parfaitement conscient du genre de bouleversement que cela va provoquer dans ce secteur'.

n'est pas effective, est réduite graduellement jusqu'à être supprimée à l'horizon 2009. Mais le côté graduel cache néanmoins des sauts importants en terme d'effectivité de l'ouverture à la concurrence : le secteur réservé constitue toujours une part importante du marché postal des lettres et la dernière étape apparaît comme un changement majeur. Le domaine réservé est défini par les critères de poids et de prix et la libéralisation est étendue petit à petit au travers de la redéfinition à la baisse de ces limites du champ monopolistique autorisé. La première réduction du secteur réservé remonte à 1999 : le secteur réservé recouvre dès lors les envois de poids inférieur à 350 grammes et dont le prix ne dépasse pas 5 fois le tarif de base. Une deuxième réduction du champ réservé s'est produite le 1^{er} janvier 2003 : les nouvelles limites imposées par la directive 2002/39/CE modifiant l'article 7,1) restreignent le secteur réservé au courrier ne pesant pas plus de 100 grammes et moins cher que 3 fois le tarif de base. Enfin la troisième réduction déjà effective a été introduite le 1^{er} janvier 2006 qui définit que les lettres de moins de 50g et ne coûtant pas plus de deux fois et demi le tarif de base constitue la part des envois réservés : cette étape supplémentaire vers une libéralisation totale est issue de l'article 7,1) de la directive postale telle qu'amendée par celle de 2002, à savoir la directive 2002/39. En résumé, le mécanisme de secteur réservé est déjà prévu par la directive de 1997 mais se voit restreint par deux fois par la directive de 2002 puisqu'elle celle-ci fixe dans son article 7 1) deux futures réductions du secteur réservé ; à terme la suppression d'un secteur, même très restreint, protégé de la concurrence est annoncé et mise en œuvre concrètement dans la proposition de directive d'octobre 2006.

L'achèvement du marché intérieur postal est en effet annoncé dans l'article premier,1), 3 de la directive 2002/39 : la Commission doit procéder à une étude avant le 31 décembre 2006 et sur cette base décide ou non l'ouverture totale pour 2009. Là encore on ne peut pas conclure à une libéralisation effrénée, puisqu'une marge de manœuvre est laissée à la Commission pour décider ou non de repousser la date de l'ouverture totale à la concurrence aux vues des évaluations du secteurs postales qui auront été réalisées. Par conséquent il y a une volonté affichée de se baser sur des arguments empiriques qui permettraient de confirmer que le passage à une étape supplémentaire est bénéfique. Il est donc stipulé à l'article premier, 6) de la directive 2002/39 modifiant l'article 27 que les dispositions introduites jusqu'à présent expirent au 31 décembre 2008 sauf décision contraire. La concurrence totale est par conséquent effective au 1^{er} janvier 2009 sauf dans le cas où la Commission et le Conseil décideraient d'accélérer voire de retarder l'ouverture totale à la concurrence. Cette décision est donc modulable mais semble suivre l'agenda établi au départ à savoir que la date

d'achèvement du marché intérieur postal choisie dans la proposition de directive de 2006 reste fixée au 1^{ier} janvier 2009.

Transposition en droit interne français et mécanisme d'encadrement du secteur réservé

En droit français, c'est l'article L2 du codes des postes et télécommunications qui transpose les dispositions du droit communautaire concernant l'évolution du secteur réservé : ' Les services postaux relatifs aux envois de correspondance intérieure ou en provenance de l'étranger, y compris ceux assurés par courrier accéléré, sont réservés à La Poste lorsque leur poids ne dépasse pas 100 grammes et que leur prix est inférieur à trois fois le tarif de base. Constituent le secteur réservé, à compter du 1er janvier 2006, les services portant sur les envois de correspondance intérieure ou en provenance de l'étranger, y compris ceux assurés par courrier accéléré, d'un poids ne dépassant pas 50 grammes et d'un prix inférieur à deux fois et demie le tarif de base. Les envois de livres, catalogues, journaux et périodiques sont exclus du secteur réservé à La Poste'. Cet article fixe les contours du monopole postal et respecte à la lettre les limites maximales fixées par les directives : il n'y a pas eu de volonté d'aller plus vite que ce qu'impose le droit communautaire. Un mécanisme de sanction en cas de non respect de la zone constitutive d'un monopole a même été introduit : ainsi l'article L17 précise que le non respect du champ du secteur réservé défini à l'article L2 peut faire l'objet d'une amende de 50 000 euros, et des peines complémentaires sont envisagées par l'article L18 si le contrevenant est une personne physique (comme l'interdiction d'exercer l'activité dans le cadre de laquelle l'infraction a été commise, la confiscation de la chose ou la fermeture de l'établissement ayant servis à l'infraction). De plus, des sanctions pénales sont possibles selon l'article L19. Toute une procédure d'encadrement est mise en place dans l'article L20 qui précise les modalités de la procédure de vérification des infractions.

L'article L2 du code précise également ce qu'est un tarif de base : celui-ci est défini comme le 'tarif applicable à un envoi de correspondance du premier échelon de poids de la catégorie normalisée la plus rapide'. Il est également précisé que 'tant qu'il sert de référence pour la délimitation des services réservés, sa valeur ne peut excéder 1 euro'. Il y a donc une limite fixée par la loi au prix du timbre. Le législateur français se distingue donc par sa volonté de contrôler la vague de libéralisation en maîtrisant la progression des prix, du moins là où il peut encore intervenir, à savoir dans le champ du secteur réservé.

Importance du secteur réservé : le choix de chaque Etat membre

L'important dans le processus de législation communautaire est de mettre en place une ouverture graduelle et contrôlée : c'est petit à petit que la vague de concurrence englobe le marché postal et ce depuis une dizaine d'années. Ainsi environ 72% du courrier envoyé dans l'Union des 25 pèse moins de 50 grammes et 7% entre 50 et 100 grammes (Wik-Consult, 2006, p200). On en déduit par conséquent que la baisse de la limite du secteur réservé de 100 à 50 grammes en 2006 ne peut avoir que des effets minimes en terme de volumes. Par contre la fin définitive du secteur réservée annoncée pour 2009 va concerner près de trois-quarts du volume du courrier. L'impact de l'ouverture à la concurrence risque toutefois fort de se faire plus vivement ressentir lors du passage au stade ultime du processus de libéralisation.

Les délimitations du secteur réservé par les directives ne fixent toutefois que les maximums autorisés. Chaque Etat membre est libre de ne pas les suivre mais ne peuvent agir que dans un sens à savoir celui de faire avancer plus rapidement que prévu la libéralisation. C'est en particulier le cas de cinq pays : ont déjà choisi d'abandonner le secteur réservé : le Royaume-Uni, la Suède, l'Estonie, la Finlande et l'Espagne ont d'ores et déjà choisi d'abandonner le secteur réservé (Wik-Consult, 2006, p55). Le cas de l'Espagne est à cet égard particulier : la grève des années 60 et la libéralisation du pays après l'épisode Franquiste a mené à la concurrence qui existe historiquement dans les villes depuis ; cette situation a permis aux espagnols de bénéficier d'un prix du timbre bon marché (tarif de base d'une lettre de 20 grammes étant de 0,30 centimes en parité de pouvoir d'achat pour l'année 2005). A l'inverse certains Etats membres ont choisi de conserver le secteur réservé pour tout ou partie du segment du courrier autorisé par la directive.

Sur l'ensemble de l'Union on constate au final que 60% du volume du courrier est ainsi effectivement libéralisé et ne relève donc déjà plus du secteur réservé.

Raisons d'une remise en question du 'modèle postal'

L'introduction progressive d'un mécanisme de libéralisation provient de la remise en question du 'modèle postal' (PriceWaterHouseCoopers, 2006, p5-6). La perception du réseau postal connaît une évolution depuis une quinzaine d'années. La Commission a ainsi impulsé une nouvelle politique qu'elle renforce au fur et à mesure et par suite se base en grande partie

sur les expériences de pays déjà fortement libéralisés tels le Royaume-Uni ou la Suède pour poursuivre la libéralisation. Ces fanions de réussite du nouveau modèle de concurrence en matière postale se voient alors agités en parallèle d'une série de facteurs structurellement nouveaux qui imposent un changement.

En premier lieu la concurrence des autres moyens de communication tels le téléphone mobile ou encore Internet justifie une profonde adaptation du secteur postal à un nouveau contexte de concurrence intermodale. En terme de consommation, le besoin de segmentation du marché (notamment la distinction entre entreprises et particuliers...) se répand et fait miroiter de nouveaux profits de même que l'utilisation de nouvelles technologies permettent théoriquement une augmentation de l'efficacité de logistique, de tri et de prise en charge de volumes plus importants ; le gain se traduit alors par plus de flexibilité ainsi que par une baisse des prix due à une meilleure efficacité en coûts. Enfin la situation financière des Etats membres de moins en moins enclins à financer les pertes des opérateurs historiques a précipité la fin du modèle traditionnel car les différents gouvernements européens doivent faire face à une contrainte budgétaire dure.

Ces différents facteurs définis de façon succincte marquent la modification du contexte concurrentiel dans lequel se trouvaient les opérateurs postaux traditionnels ces dernières années à savoir l'émergence d'une concurrence intermodale de même que de nouvelles possibilités en terme de développement et de rentabilité ; ces deux effets combinés à la théorie économique de séquençage du réseau postal a justifié le processus d'ouverture à la concurrence tout en appliquant le principe de précaution qui consistait à avancer par étapes afin de suivre et de contrôler les réactions du marché postal.

Vers une unification graduelle au niveau européen : le paradigme de l'objectif d'harmonisation technique

Le principe d'une avancée graduelle se retrouve également implicitement dans l'objectif d'harmonisation des normes. Le comité européen de normalisation, mis en place par l'article 20 de la directive de 1997, est en charge de cette harmonisation technique qui selon le considérant 36 va permettre une interopérabilité des réseaux. La normalisation technique intègre aussi l'Union postale universelle qui joue un rôle en tant qu'acteur au niveau international. L'objectif est de créer un dénominateur commun minimal qui rapprocherait les

différents opérateurs postaux de l'Union et permettrait une interconnexion des réseaux de chaque Etat ; ce à quoi tend le rapprochement des normes techniques est bien évidemment l'achèvement du marché intérieur. Cette intégration positive ne peut en pratique se réaliser que par petites touches en harmonisant type de norme par type de norme.

Ce rapprochement des normes passe fondamentalement par le nouveau concept de service universel : un service ayant une consistance commune de base se voit consacré dans le champ du secteur postal. Défini de manière large dans les directives postales, celui-ci se voit renforcé par une application concrète au sein des dispositions normatives de chaque Etat membre. L'étape première de définition du service universel au niveau communautaire chapote ainsi toute action nationale ultérieure dans ce domaine : les principes communs ne peuvent alors plus être contournés.

B. Objectif de consistance et d'uniformité des services postaux au niveau supranational : les principes irrévocables du service universel

Comme le stipule l'intitulé de la directive 97/67/CE, l'Union vise également en second lieu à énoncer les règles en matière 'd'amélioration de la qualité du service'. Ces termes font ainsi référence au deuxième volet des initiatives communautaires à savoir la définition d'un concept nouveau de règles tournées vers l'intérêt général : le service universel.

I. La vision historique du réseau de distribution du courrier et ses caractéristiques

Naissance et continuité de la péréquation tarifaire et de l'ubiquité

Les origines du service universel étendu à tout le territoire d'un pays de façon obligatoire se trouvent dans la réforme de Rowland Hill datée de 1840 qui instaure la Penny Post au Royaume-Uni (PriceWaterHouseCoopers, 2006, p 4). Professeur d'astronomie et penseur d'un mouvement de réforme social, Sir Rowland Hill (1795-1879) rédige un pamphlet en 1837 intitulé '*Post Office Reform: its Importance and Practicability*' qui circule

secrètement en Angleterre. Il y pose les concepts basiques de la poste moderne et notamment le principe d'un envoi à un penny ('penny postage'). Il propose l'introduction de tarifs postaux bas et uniformes, c'est-à-dire à un penny, basés non plus sur la distance mais sur le poids. Ses propos s'inscrivent dans une optique de baisse des coûts : en effet à l'époque la majeure partie des coûts relatifs à un envoi postal ne relève pas du coût de transport mais du traitement des procédures permettant de faire apparaître l'origine et la destination de l'envoi. En d'autres termes, les coûts pour l'opérateur postal serait drastiquement réduit si ces obligations revenaient à l'expéditeur : l'expéditeur serait seul en charge de la partie de préparation du courrier. Pour cela un nouveau moyen doit être introduit permettant au consommateur de payer par avance son envoi : Hill propose ainsi la diffusion du timbre adhésif. Les propositions de Hill ne sont pas très bien reçues dans un premier temps par le premier chef de la poste anglaise, Lord Lichfield qui les qualifie devant la Chambre des Lords de combine sauvage et hypothétique²³ ; le ministre chargé des postes William Leader Maberly ne doute pas moins du plan de Hill qu'il trouve absurde, appuyé par aucun fait et basé uniquement sur des présomptions²⁴. Mais les commerçants et banquiers accueillirent ce nouveau système avec conviction considérant l'ancien mécanisme comme désuet et corrompu puisque le courrier était convoyé par des dignitaires et des membres du Parlement. L'espionnage ainsi que la censure étaient courants et la confidentialité bafouée en plus d'un service postal terriblement coûteux, lent, mal organisé, gaspilleur et frauduleux (le paiement s'effectuait à la livraison et les signes d'information apposés sur l'enveloppe suffisait à renseigner le destinataire qui refusait alors l'envoi et donc de payer le postier). Tous ces éléments ne concordaient plus avec la réalité d'une nation en pleine expansion économique. Un comité formé par les marchands, le 'Mercantile Committee', réussit à faire suffisamment pression pour que le système de Hill soit mis en place. Un prix unique fut introduit et baissa progressivement jusqu'à atteindre la valeur de un penny d'abord sous la forme d'une enveloppe prépayée. Le premier timbre moderne fut introduit par la suite en 1840 : le principe est alors de faire parvenir un courrier à n'importe quel citoyen britannique vivant dans le Royaume pour le même prix. L'ubiquité et la péréquation tarifaire étaient nées dans le secteur postal.



Le premier timbre postal : Penny Black à l'effigie de la reine Victoria

²³ 'wild and visionary schemes'

²⁴ 'This plan appears to be a preposterous one, utterly unsupported by facts and resting entirely on assumption'

Ce marquage postal s'est rapidement généralisé dans tous les marchés postaux nationaux avec les premiers timbres émis en 1849 en France. Concrètement cela signifie que le prix d'un affranchissement ne dépend pas de la destination sur le territoire national : une carte postale à destination de Chamonix est timbrée de la même façon qu'une autre à destination de Saverne d'où qu'elles soient envoyées en France, Strasbourg par exemple (le fait que Chamonix soit plus éloigné et niché dans une région montagneuse ne fait pas de différence en terme de prix). Ce raisonnement est particulièrement parlant aujourd'hui si l'on évoque le cas des territoires d'Outre-mer français. Le calcul du tarif de l'affranchissement peut être obtenu sur le site de La Poste française à la rubrique 'Outils pratiques'. Toute lettre ordinaire, c'est-à-dire sans autre service supplémentaire comme un recommandé par exemple, d'un poids de 20 grammes se voit tarifer à hauteur de 0,54 centimes d'euros pour un envoi se limitant au territoire métropolitain. La même lettre en partance pour la Guadeloupe, la Guyane française, la Martinique, Mayotte, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, la Réunion, St Pierre et Miquelon, Wallis et Futuna, se voient appliquer le même tarif alors que desservir ces zones géographiques est plus coûteux puisque nécessitant un transport particulier par avion et doit se faire régulièrement indépendamment du volume à convoier. Les risques de pertes financières de tels envois pris indépendamment sont importants. Des différences de prix sont appliquées dès lors que l'on sort du secteur réservé : ainsi il faut déboursier 0,86 centimes pour envoyer une lettre ordinaire de 50 grammes (limite supérieure du secteur réservé en terme de poids depuis début 2006) en métropole contre 1,11 euro à destination de la Martinique ou bien encore 1,41 euro pour les Terres australes. De même une lettre de 100 grammes circulant dans l'Hexagone est affranchie à 1,30 euros contre 2,40 euros pour les Terres antarctiques.

Il y a donc bien un alignement des prix sur les coûts dans le secteur ouvert à la concurrence. Mais il peut s'avérer ne pas être total en pratique : peut être celui-ci restera-t-il limité dans le cadre d'envois légers par des particuliers. La péréquation, sur le territoire national métropolitain au moins, a de grandes chances de persister après l'ouverture totale à la concurrence car très ancrée dans les mentalités. C'est ce que semble confirmer en France le décret n°2007/29 du 5 janvier 2007 qui impose que 'les prestations du service universel postal sont offertes à l'ensemble des usagers de manière permanente sur tout le territoire métropolitain, dans les départements d'outre-mer, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon' : les exigences de continuité du service à tous les citoyens français indépendamment de leur localisation est pérennisée ; aucune distinction entre ces territoires ne doit être mise en place

pour l'offre de services relevant du service défini comme universel. Cette proclamation de non discrimination se voit appliquer très concrètement par l'article R1-1-4 issu du même décret : cette disposition réglementaire entérine la péréquation au moins pour les envois de la première tranche de poids en maintenant que 'sauf pour les envois en nombre, un tarif unique est appliqué aux envois à destination de l'ensemble du territoire métropolitain' et ajoute que 'le tarif appliqué aux lettres en provenance et à destination des départements d'outre-mer, de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon est celui en vigueur sur le territoire métropolitain, lorsque ces lettres relèvent de la première tranche de poids'. Il n'y a pas de volonté de traiter différemment les territoires particuliers français pour ce qui relève des envois de base uniquement ce que confirme l'article L1 du code des postes et télécommunications : celui-ci stipule en effet que 'hormis les envois de correspondance en nombre, les services postaux constituant le secteur réservé sont proposés au même tarif de base sur l'ensemble du territoire national', conçu plus largement que le territoire métropolitain. Le législateur a par conséquent tenu à maintenir la péréquation tarifaire pour l'ensemble du territoire. C'est ce que confirme en janvier 2007 le ministre délégué à l'Industrie, M. Loos, en définissant le prix unique du timbre comme la 'garantie de l'égalité d'accès au service public' (Loos, 2007).

Le fondement du service universel se situe donc dans ces notions d'ubiquité du service et d'uniformité des prix, notions jumelles à vrai dire, appliquées traditionnellement dans le secteur postal avant que la Commission ne décide d'y consolider un marché commun.

La création du service universel par les institutions communautaires comporte également dès l'origine une dimension d'uniformité dans les standards du service postal : la fréquence des obligations de levée dans les boîtes aux lettres de la voie publique ou de dépôt dans les boîtes aux lettres des particuliers, la garantie du temps de livraison... sont autant de notions qui ont été reprises dans les directives postales afin d'en préserver. Par conséquent le service universel se conçoit au travers de ces trois notions d'ubiquité, d'uniformité des prix et de standardisation des services.

La nécessité d'un mécanisme de compensation des coûts

Mais ce modèle ne se voit pas exempt de tout questionnement en termes économiques. L'absence de relation directe entre le niveau des coûts et le prix appliqué révèle la pratique des subventions croisées entre envois rentables et envois non rentables : les envois

vers les régions reculées qui coûtent chers sont sous-tarifés et en réalité subventionnés par les envois à destination des zones bien desservies qui sont peu onéreux pour l'opérateur dans son activité de livraison. Certains segments de marché sont alors déficitaires alors que d'autres sont bénéficiaires et il y a compensation au travers de transferts. La péréquation tarifaire résulte alors très concrètement d'un arbitrage entre gains collectifs et surcoûts individuels : si le surcoût individuel est limité et que la somme de ces surcoûts existants est inférieure au gain collectif, alors seulement la péréquation tarifaire est souhaitable selon la théorie utilitariste du bien-être. Cette dernière, développée par Bentham, mentionne que le bien-être collectif réside dans la somme des utilités individuelles ; si les utilités individuelles additionnées, correspondant au surcoût d'un envoi postal à destination d'une zone rurale, ne dépassent pas le gain collectif issu d'un prix unique, alors la péréquation tarifaire est désirable. Le service public va au-delà même de cette logique : la péréquation est maintenue même dans le cas où l'addition globale est négative. La technique des subventions croisées a permis à l'opérateur historique de maintenir son service postal uniforme sur l'ensemble du territoire tout en minimisant ces éventuelles pertes ; mais ce n'est que si les subventions croisées entre les régions révèlent des pôles importants d'activité très actifs et rentables en terme d'envoi de courrier que la libéralisation offre aux nouveaux entrants la possibilité de gagner des parts de marché. La circonstance que l'ensemble du territoire soit caractérisé par une activité postale moyenne et relativement coûteuse ne garantit pas l'implantation de nouveaux opérateurs.

Le schéma monopolistique utilisant un tarif commun indépendamment de la variabilité des coûts, à savoir un timbre au prix unique indépendamment de la distance, est aujourd'hui remis en cause par le libéralisme insufflé qui tente de créer un appel d'air pour de nouvelles entrées dans le marché postal : il n'est pas garanti que les lois du marché amènent au maintien du modèle de péréquation tarifaire. Ce dernier a historiquement été utilisé comme mécanisme de redistribution permettant une réduction des inégalités liées à des conditions géographiques, à une insuffisance de revenus ou encore à des handicaps individuels selon la théorie développée par Stoffaës en 1995. Les entreprises publiques en réseau ont notamment été utilisées par le gouvernement des Etats membres à des fins de politique industrielle, sociale ou conjoncturelle. Le nœud du débat de l'obligation de service universel tient donc aux rôles que l'on a attribué pendant des décennies au réseau postal : ces activités relatives notamment à la cohésion et l'aménagement du territoire sont-elles du ressort des opérateurs postaux ? Faut-il maintenir certaines des obligations imposées à ces grandes entreprises en réseau ? Doivent-elles continuer à tenir un rôle dans les velléités gouvernementales qui partent en croisade

contre les inégalités de toute sorte ? Ou bien faut-il faire totalement confiance au marché en espérant qu'aucun de ces objectifs nationaux n'en ressortira lésé ?

La solution communautaire

La solution ne se trouve peut être pas dans ces deux extrêmes mais bien dans une sorte de compromis : c'est ce que la Commission a entendu viser en instaurant des règles libérant les forces du marché tout en délimitant un 'service universel'. Cette nouvelle notion issue du droit communautaire rappelle en somme aux usagers les exigences de service public mis en œuvre précédemment par les gouvernements en matière postale et qui bénéficient d'une grande acceptabilité des usagers. Historiquement un service basé sur l'ubiquité et l'égalité face au prix des services postaux est justifié par le fait que les consommateurs n'ont pas une totale confiance dans le mécanisme du marché. Il y a une sorte d'effet d'universalité du réseau car ce dernier en arrive à toucher chaque citoyen. Mais cet effet d'universalité résulte d'un processus long. A l'origine des initiatives privées ont été créés des réseaux géographiques c'est-à-dire des sortes de petits réseaux postaux, dont le nombre de personnes connectées est limité : c'est la phase du 'marché-encouragement' (Curien, 2005, p72). Par suite ces réseaux se sont interconnectés entre eux : le résultat en est une gestion intégrée au niveau national avec l'apparition des opérateurs historiques détenus par l'Etat. L'émergence du caractère de service public à vocation universelle ne peut se justifier qu'à partir du moment où le réseau postal est un vecteur capable d'agir sur l'ensemble du territoire.

Le modèle traditionnel se caractérise en résumé par des subventions croisées de nature géographique qui sont utilisées à des fins de redistribution. Mais ces transferts ne sont en réalité possibles que par la restriction à l'entrée sur le marché postal : la structure de monopole garantissait que l'ensemble des prestations rentables revenait à l'opérateur historique. L'introduction de la concurrence sur le marché postal rend cette configuration impossible : si de nouveaux entrants peuvent prendre des parts de marché se focalisant sur les marchés les plus rentables, alors l'opérateur historique peut ne plus avoir de fonds suffisants à transférer pour assurer l'uniformité des prix et l'ubiquité. Le moyen trouvé pour maintenir les nouveaux entrants à l'écart et pérenniser le mécanisme d'uniformité des prestations est alors la mise en place du secteur réservé (PriceWaterHouseCoopers, 2006, p5). Concrètement la restriction à l'entrée a pour objectif d'empêcher que les nouveaux acteurs postaux ne se positionnent que sur les marchés les plus rentables et ne lancent une stratégie de prix

prédateurs contre l'opérateur historique : il s'agit d'éviter que l'écramage²⁵ des segments du marché ne soit trop virulent. Mais il faut éviter que cette dernière protection des opérateurs historiques ne soit détournée dans le sens où ceux qui assurent le service universel ne soient soutenus par le gouvernement : l'incitation à l'effort n'est alors pas des plus optimal pour les opérateurs historiques, une certaine part de marché étant de facto garantie, et leurs activités trop tournées vers des objectifs indirects d'intérêts général ou d'emploi... L'intervention des gouvernements s'avère cependant aujourd'hui limitée, l'état des finances de la plupart des Etats membres ne leur permettant plus de financer les pertes des opérateurs historiques résultant des baisses de recettes issues des parts de marché les plus rentables en partie accaparées par les nouveaux entrants. Le manque de moyens financiers des gouvernements pour continuer à soutenir les activités de redistribution doublé d'une disparition annoncée du secteur réservé amène à la consécration d'un nouveau modèle postal par les directives qui vient alors prendre en charge la délimitation des actions de l'Etat.

II. La justification du maintien de cette dimension par la Commission

Le canevas du marché postal nouvelle version passe alors par une coexistence de deux concepts : si l'ouverture progressive à la concurrence du marché ne garantit plus les fonctions traditionnelles du réseau postal en matière de redistribution, le concept de service universel y a été accolé. C'est un des aspects majeurs qui est mis en avant pour rassurer les opposants à un changement du marché postal qui dénoncent la perte de l'instrument d'Etat qu'est le réseau postal : le 'service d'intérêt général communautaire' tente de rassurer sur les pratiques concurrentielles. Les partisans de la libéralisation ont usé d'un 'joker' qui pourrait aboutir à un bon compromis en pratique (Alternatives économiques, 2006).

La nature particulière du secteur postal est prise en compte dans les justifications avancées par la Commission au maintien d'une certain interventionnisme du réseau postal : la garantie de certaines fonctions et certains standards postaux a plusieurs fondements.

Le champ des services d'intérêt économique général (communément abrégés SIEG) englobe le secteur postal : ce premier de la justification au maintien de certaines règles non concurrentielles repose sur huit principes. En effet comme l'a défini la Commission dans les

²⁵ cream skimming

parties 3 et 4 du Livre Blanc sur les services d'intérêt général²⁶, COM(2004) 374 final, du 12 mai 2004 il s'agit pour ces services de permettre aux autorités publiques d'agir au plus près des citoyens, d'atteindre les objectifs de service public dans un contexte concurrentiel, d'assurer la cohésion et l'accès universel, de garantir les droits des consommateurs ainsi que celui du respect des dispositions légales, d'évaluer les performances, de respecter la diversité des services et des situations dont le secteur postal, de favoriser une meilleure transparence. Dans la synthèse de ces principes transparaît la volonté de garantir un service de qualité et qui repose sur de prestations justes et véritablement tourné vers l'intérêt de tous en parallèle des bénéfices attendus de la concurrence. La dimension d'intervention du réseau postal n'est pas ignorée.

En outre le rôle économique majeur de la distribution du courrier ne peut pas aboutir à l'élimination de toute règle relative au service universel. Une certaine dépendance des entreprises dans leur relation avec les clients, les fournisseurs... pousse à mettre en place un minimum de principes de continuité du service notamment ; de même un certain nombre de citoyens ont besoin d'une distribution quotidienne et sans interruption du courrier pour des raisons administratives comme par exemple l'envoi de la déclaration d'impôt soumis à un délai de rigueur.

Enfin le maintien par le législateur communautaire de dispositions garantissant un accès pour tous et dans des conditions similaires, qui existaient historiquement de par la péréquation tarifaire, est clairement exprimé dans le considérant 2 de la directive 97/67 : le constat que 'l'établissement du marché intérieur dans le secteur postal est d'une importance avérée pour la cohésion économique et sociale de la Communauté, les services postaux étant un instrument essentiel de communication et d'échange' va justifier ces mesures. Le secteur postal en tant qu'instrument de cohésion économique et sociale de la Communauté et par conséquent en tant qu'instrument essentiel de communication et d'échange accrédié des principes spécifiques devant y être maintenus.

²⁶ White Paper on Services of General Interest

III. Les dispositions particulières du droit dérivé relatif au marché postal

1. la naissance d'un concept général de service universel appliqué au secteur postal

La Commission ayant tenu à introduire dans le droit dérivé de l'Union certaines dispositions particulières issues du modèle traditionnel, pour les raisons évoquées ci-dessus, elle les a regroupées dans la notion de service universel. Mais si cette notion a été affirmée dès le début du processus de libéralisation en matière postale, il n'en reste pas moins que c'est une notion nouvelle qui a été construite progressivement et qui dérive en réalité de plusieurs autres concepts voisins. Le principe de service tourné vers l'intérêt général en droit communautaire a été appliqué dans nombre de domaines et s'est concrétisé au travers de plusieurs notions successives.

La nécessité d'une définition précise du contenu et du champ du service universel

Les dispositions relatives au service universel actuellement en vigueur ont été introduites dans la première directive postale à savoir celle de 1997. La volonté de maintenir des dispositions d'un tel ordre couplée à l'ouverture à la concurrence exige alors une définition précise des missions de service public (Lévêque, 2006, p106). Une délimitation stricte de ces missions particulières est nécessaire pour ne pas qu'elles débordent sur le mécanisme de la concurrence et ne faussent le jeu du marché ; une délimitation fiable est également requise pour ne pas que l'intérêt général visé ne soit conçu de façon trop vague et par conséquent chaque fois ignoré en pratique. Seule la définition très précise des missions du service universel garantit que celles-ci ne soient pas bafouées parce que non applicables et non opposables à l'opérateur postal. Si seule l'exigence d'une 'continuité du service universel' avait été affirmée par exemple, son opposabilité par le consommateur aurait été incertaine ; en revanche l'exigence d'un nombre de jours ouvrables minimum permet une application et une vérification sans méconnaissance manifeste du principe de continuité. Cette situation d'incertitude quant aux missions de service public régnait quelque peu dans le modèle monopolistique traditionnel. L'opérateur historique prenait seul en charge ces missions et disposait alors d'un pouvoir discrétionnaire quand à l'interprétation et la mise en œuvre de celles-ci : le périmètre d'application des missions de service public, de même que la catégorie de bénéficiaires ou encore le choix des prestations de base lui revenait entièrement.

Aujourd'hui cette fonction de décision quant au contenu et à l'étendue du service public a été ramenée au niveau communautaire : le service universel est alors devenu en quelque sorte la conception communautaire du service public dans le marché postal.

La dérivation du concept de service d'intérêt général communautaire amène au service universel

En réalité cette conception communautaire s'est tout d'abord construite autour de la notion de 'service d'intérêt économique général'. C'est l'article 86 paragraphe 2 (ancien article 90) TCE qui mentionne les services d'intérêt économique général mais ne les définit pas. La définition revient alors à la Cour de justice des Communautés européennes et la jurisprudence fait évoluer cette notion. L'arrêt procédure pénale contre Corbeau du 19 mai 1993, affaire C-320/91, est fondamental en ce qui concerne la définition et l'application des SIEG. L'affaire concerne les dispositions législatives belges datant de 1956 et 1971 portant création de la Régie des Postes et du monopole postal relatif à la collecte, le transport et la distribution. Il est reproché à M. Corbeau, commerçant de son état, d'avoir enfreint ce droit exclusif en distribuant du courrier dans les environs de la ville de Liège. Des questions relatives à la compatibilité d'une telle situation monopolistique avec les dispositions du Traité se posent alors et notamment les règles du droit de la concurrence. Le principe général est fixé dans l'article 86 paragraphe 1 et dispose que les États membres, en ce qui concerne les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édicent ni ne maintiennent aucune mesure contraire notamment aux règles du traité en matière de concurrence. Mais le paragraphe 2 envisage le cas où ces entreprises ont en charge un service d'intérêt économique général : les règles du droit de la concurrence issues du Traité leur sont tout autant applicables mais dans la limite où 'l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie' (considérant 13 de la Cour).

L'arrêt Corbeau définit jusqu'où la loi de l'offre et de la demande doit s'étendre au détriment de la prise en compte de l'intérêt général : il pose ainsi l'existence d'un service de base universel. la CJCE admet des restrictions à la concurrence dans la mesure où elles permettent à l'entreprise chargée d'une mission d'intérêt général, et plus précisément d'intérêt économique général tel que défini à l'article 90-2 ancien, d'accomplir sa mission.

ENCADRE N°1

Arrêt Procédure pénale contre Corbeau, affaire C 320/91 :

considérant 14 : l'article 86 paragraphe 2 'permet ainsi aux États membres de conférer à des entreprises, qu' ils chargent de la gestion de services d' intérêt économique général, des droits exclusifs qui peuvent faire obstacle à l' application des règles du traité sur la concurrence, dans la mesure où des restrictions à la concurrence, voire une exclusion de toute concurrence, de la part d' autres opérateurs économiques, sont nécessaires pour assurer l'accomplissement de la mission particulière qui a été impartie aux entreprises titulaires des droits exclusifs' ; mais la Cour précise que les lois belges de 1956 et 1971 en cause au principal, investissant la Régie des postes d' un monopole postal et par conséquent de droits exclusifs et prévoyant des sanctions pénales pour toute infraction à ce droit exclusif, mettent en œuvre des mesures en partie contraires au droit communautaire et sont donc prohibées ; en effet dans le cas où un opérateur postal proposerait des services dissociables du service d' intérêt général et ne remettrait pas en cause l' équilibre économique de ce service d' intérêt général assumé par le titulaire de ces droits exclusifs, celui-ci ne peut se voir refuser l' accès au marché.

Mais dès lors qu'il ne s'agit plus d'un service de base visant l'intérêt de tous, le monopole ne se justifie plus et les entreprises de droit privé doivent pouvoir proposer le service rendu jusque là par le service public. La seule limite à cette logique qui consiste à ne laisser au service public que le non rentable a été posé par ce même arrêt Corbeau : soumettre au droit de la concurrence les activités rentables n'est possible que dans la mesure où le service de base n'est pas économiquement remis en cause. C'est une atténuation de la perspective libérale avec une vision nouvelle de la notion d'intérêt économique général. La Cour de Luxembourg viendra confirmer dans l'arrêt Commune d'Almelo, un an après l'arrêt Corbeau, que les Etats peuvent poser des restrictions à la concurrence pour assurer les activités relevant des missions d'intérêt général. Ainsi les SIEG ne justifient pas en eux-mêmes une restriction des mesures concurrentielles, mais le risque de leur non-effectivité le permet (Leroy, 1999). Le considérant 14 applique alors cette conception des SIEG au cas du monopole postal (voir encadré n°1).

Une fois ces règles d'application des SIEG en relation avec le droit de la concurrence posées par la jurisprudence communautaire, la notion de service d'intérêt économique général s'est vue par la suite consacrée en juin 1997 lors du sommet d'Amsterdam comme l'un des vingt et un objectifs de la Communauté.

Le terme de service universel n'apparaît que plus tard avec les textes de droit dérivé communautaire relatifs au secteur des communications : la notion couvre alors très précisément les 'services de base' pour lesquels un droit d'accès pour tous les citoyens est jugé indispensable. Elle correspond à une tarification à un prix abordable de prestations essentielles dont le contenu est révisable périodiquement afin de tenir compte de l'évolution sociale et du progrès technique. Le service universel ainsi défini se rapproche alors plus d'une conception nord américaine comme définie par M. Mueller en 1997 (Curien, 2005, p102 et 107) : cette approche considère le service universel sous l'angle économique d'accès à la consommation que sous l'angle politique d'une exigence sociale. Il s'agit d'organiser un système redistributif permettant des prix modérés, plutôt que d'instaurer un 'droit fondamental du citoyen à être servi' (la dimension sociale ne revient alors plus qu'aux missions d'intérêt général comme celle de l'aménagement du territoire et la lutte contre l'exclusion garanties par la présence postale évaluée par le nombre de points de contact du réseau).

La transposition de cette conception moderne de l'intérêt général communautaire pour le secteur postal s'est faite dès l'adoption de la directive 97/67 : le service universel qui y est défini traduit bien les préoccupations de nature plus économique et tournées vers le consommateur. Le contenu du service universel postal est de plus maintenu intégralement dans la proposition de directive du 18 octobre 2006 comme dit explicitement dans le considérant 14 sur la base des arguments développés auparavant. Il n'y a donc pas de mouvement de minimisation des principes du service universel, qui avaient été établis au début du processus de libéralisation, qui soit prévu pour le passage à une concurrence totale.

Méthode d'intégration des prestations dans le champ du service universel

C'est la reconnaissance de l'existence au sein du réseau postal de caractéristiques et d'opérations bien spécifiques tournées vers l'intérêt général communautaire qui va constituer la base de la délimitation du champ des prestations dans lesquelles le service universel va

s'appliquer. Cette phase de tri des prestations et des principes qu'il s'agit impérativement de garantir et par conséquent d'inclure dans le champ du service universel est fondamentale : la sauvegarde de l'intérêt général comporte pour certains le risque d'un champ d'application trop restreint.

Tout d'abord il convient de définir très précisément l'ensemble des prestations induites par le secteur postal. C'est à partir de ce postulat seulement que les opérations fondamentales peuvent être extraites afin d'être insérées dans la notion de service universel. L'article 2, (2) de la directive 97/67 donne alors la définition du réseau postal public nécessaire à la délimitation globale du marché postal tant d'un point de vue des prestations que d'un point de vue géographique. 'L'ensemble de l'organisation et des moyens de toute nature mis en oeuvre par le ou les prestataires du service universel' constitue ce réseau postal public qui tend notamment à couvrir 'la levée des envois postaux couverts par une obligation de service universel aux points d'accès sur l'ensemble du territoire' , 'l'acheminement et le traitement de ces envois du point d'accès du réseau postal jusqu'au centre de distribution' ainsi que 'la distribution à l'adresse indiquée sur l'envoi'. L'aire des actions postales ainsi définies le contenu du service universel peut alors être précisé.

Le service universel est conçu, en guise d'introduction, de façon générale dans le considérant 11 de la directive 97/67 : l'approche d'ensemble du service universel vise à offrir 'un ensemble minimal de services de qualité déterminée devant être fournis dans tous les Etats membres à un prix abordable à l'ensemble des utilisateurs, quelle que soit leur localisation géographique dans la Communauté'. Trois axes sont de ce fait abordés : la notion de prix, la préservation de certains principes dans la fourniture des prestations du service universel ainsi que leur qualité. Et le considérant 12 d'ajouter plus précisément en guise de précision que 'l'objectif du service universel est de permettre à tous les utilisateurs un accès aisé au réseau postal en offrant en particulier suffisamment de points d'accès et des conditions satisfaisantes en ce qui concerne la fréquence de collecte et de distribution; que la prestation du service universel doit répondre à la nécessité fondamentale d'assurer la continuité du fonctionnement tout en demeurant adaptable aux besoins des utilisateurs et en leur garantissant un traitement équitable et non discriminatoire'. Le législateur communautaire vise donc bien l'établissement d'un service minimal recoupant trois aspects fondamentaux et ce à chaque niveau de la chaîne postale.

Mais une certaine limite à l'amplitude du service universel a été apposée au champ d'application du service universel : le considérant 21 de la directive 1997 définit clairement que l'étendue du service universel se cantonne aux services classiques et ne peut s'étendre ni aux nouveaux services clairement distincts ni à l'échange de documents telle que l'autoprestation (c'est-à-dire la prestation de service postaux par la personne physique ou morale qui est à l'origine des envois ou collecte et l'acheminement de ces envois par un tiers agissant seulement au nom de cette personne). La définition du service universel se limite donc à l'examen des prestations et des principes déjà à l'œuvre dans le marché postal et n'envisage pas d'y inclure d'activités nouvelles. Il s'agit de ne pas aller au-delà des garanties du modèle traditionnel en matière de sauvegarde d'un intérêt général communautaire.

La méthode de définition de l'amplitude du service universel amène alors à la fixation de normes communes de service universel (considérant 30 directive 97/67) et nécessite de se pencher très précisément sur les trois aspects développés dans le chapitre 2 de la directive 97/67 relatif au service universel (articles 3 à 6 inclus) et dans le chapitre 6 relatif à la qualité des services (articles 16 à 19 inclus).

2. Le service universel postal 'à la loupe'

Trois orientations majeures peuvent être tirées des dispositions communautaires relatives au service universel.

Objectif de qualité

L'objectif de qualité constitue la dimension du service universel la plus large : la notion de qualité recouvre potentiellement un grand nombre de faits. Le nombre de levée ou de distribution au domicile des particuliers, les services spéciaux comme les accusés de réception, les règles relatives aux envois à valeur déclarée, la prise en compte de l'évolution technologique, du contexte social et des besoins des utilisateurs, la garantie d'exigences essentielles envisagées au point 19) de l'article 2 de la directive 97/67 telles que la confidentialité, la sécurité du réseau, la protection des données, la protection de l'environnement ou encore l'aménagement du territoire sont autant de faits concrets qui peuvent être intégrés dans la notion de service universel. L'alinéa premier de l'article 3 de la directive 97/67 spécifiquement relatif au service universel donne compétence aux Etats

membres pour garantir un ‘droit à un service universel qui correspond à une offre de services postaux de qualité déterminée’. Le service universel postal ne recouvre donc que ce qui est précisément défini par le droit dérivé communautaire.

Le paragraphe 2 de l’article 3 envisage alors très précisément que pour réaliser les objectifs fixés au paragraphe 1 et par conséquent pour réaliser l’objectif de qualité, la densité des points de contact et d’accès doit correspondre aux besoins des utilisateurs : l’occupation de tout l’espace territorial de façon raisonnable par le réseau constitue donc un aspect concret du service universel au niveau du droit communautaire mais sans toutefois se révéler plus précis. Il appartient alors au droit interne de venir fixer le minimum de points de contacts du réseau en terme de distance notamment.

Le paragraphe 3 de l’article 3 envisage ensuite le nombre de jours ouvrables par semaine et y fixe un minimum : les prestataires du service universel doivent offrir les prestations y afférant pas moins de cinq jours par semaine ‘sauf circonstances ou conditions géographiques jugées exceptionnelles par les autorités réglementaires nationales’. La fréquence standard des prestations de service universel couvre alors en général une période de service qui s’étend du lundi au vendredi inclus. Ce quota minimum de 5 jours est également exigé par la proposition de directive 2006 dans son article premier qui vient modifier l’article 3, 3) premier alinéa de la directive 97/67 : il n’y a donc pas de baisse des exigences de qualité à ce niveau. Seul le régulateur peut y apposer une certaine restriction et accepter un nombre inférieur de jours ouvrables mais il faut que le caractère de singularité soit avancé. Cette disposition doit être appliquée conjointement avec les règles fixées à minima concernant le contenu exact des prestations du service universel. Une prestation type du service universel comprend une levée et une ‘distribution au domicile de chaque personne physique ou morale ou, par dérogation, dans des conditions déterminées par l'autorité réglementaire nationale, dans des installations appropriées’ : la prise en charge complète de l’envoi depuis la collecte jusqu’à la distribution finale doit être assurée pour tout envoi constitutif du service universel.

Tout envoi n’entre en effet pas dans le champ du service universel comme l’indique le paragraphe 4 de l’article 3 de la directive en vigueur : des limites relatives au poids et à certaines caractéristiques ont été posées. Sont considérés comme relevant du service universel au minimum trois catégories d’envoi depuis la levée à la distribution en passant par le transport : il s’agit des envois postaux jusqu’à 2 kilogrammes, des colis postaux jusqu’à 10

kilogrammes, et des services relatifs aux envois recommandés et aux envois à valeur déclarée. Ces services sont considérés comme des service de base et jouent un rôle important dans l'économie européenne et la cohésion sociale : à ce titre ils sont incorporés dans la notion de service universel protégée par les textes.

Le premier alinéa de l'article 16 de la directive inclus dans le chapitre 6 relatif à la qualité des services fixe aux Etats membres des exigences de transposition et de publication des normes en matière de qualité pour le service universel ; la qualité y est en particulier appréhendée sous la forme de délai d'acheminement et de régularité et fiabilité des services. Là encore les obligations de normes de qualité sont définies au niveau communautaire et leur mise en œuvre très concrète revient aux Etats. Un contrôle indépendant de ces performances doit également être effectué une fois par an par un organisme qui n'aurait pas de lien avec les prestataires du service universel selon le dernier alinéa de l'article 16 : l'objectif de qualité semble donc suffisamment important pour faire l'objet d'un monitoring.

Des normes de qualité concernent plus spécifiquement le courrier transfrontière intracommunautaire. Les dispositions mises en annexe de la directive 97/67 considèrent alors la durée d'acheminement des envois de la catégorie normalisée la plus rapide calculée selon la formule $J + n$, J représentant la date de dépôt et n le nombre de jours ouvrables qui s'écoulent entre cette date et celle de la remise au destinataire. Il faut donc évaluer le temps qui s'écoule entre le point d'accès au réseau et le point de remise au destinataire d'un point de vue géographique. La date de dépôt est également spécifiée comme étant la date du jour même du dépôt de l'envoi, si le dépôt a lieu avant la dernière levée indiquée pour le point d'accès au réseau en question ou bien la date du jour de levée suivant si le dépôt s'effectue après cette heure limite. Toutes ces précisions pour le courrier transfrontière sont justifiées par le fait que il s'agit d'une situation comportant un élément d'extranéité et par conséquent qu'il revient au droit communautaire de définir.

Une seule hypothèse de dérogation aux normes de qualité du courrier transfrontière est envisageable : l'article 18 de la directive postale prévoit au paragraphe 2 qu'il peut être déroger aux dispositions de l'annexe 'lorsque des conditions exceptionnelles liées à l'infrastructure ou à la géographie l'exigent'. La décision revient alors à l'autorité de régulation postale qui en informe immédiatement la Commission.

L'objectif de qualité du service universel semble par conséquent bien encadré en ce qu'il recouvre une série limitée de dispositions définie à minima.

Objectif de prix

Si l'article 3 fixe de façon abrupte l'exigence de prix abordables pour les prestations de service universel, il faut se référer à l'article 12 pour connaître les détails relatifs aux tarifs. La notion de prix abordables y est réaffirmée et il est ajouté que tous les utilisateurs doivent avoir accès aux services offerts pour le service universel : les prix abordables doivent être garantis pour tous les citoyens. L'orientation des prix sur les coûts est également posée en principe des offres du service universel sur un marché postal national, tout comme elle est envisagée par l'article 13 pour les frais terminaux relatifs aux envois transfrontières qui doivent alors correspondre fidèlement aux coûts de traitement et de distribution. Mais la directive n'empêche pas les Etats membres de maintenir un tarif unique pour l'ensemble du territoire : la péréquation tarifaire n'est en aucun cas condamnée par le droit communautaire. Ainsi une partie du principe traditionnel favorisant les zones rurales, exclues de par leur situation géographique ou leur densité peut continuer de s'appliquer. La pratique des accords individuels avec les clients par les prestataires de service n'en demeure pas moins envisagée par l'article 12 : en pratique ces accords préférentiels concernent les gros expéditeurs telles les entreprises ou bien encore concerne le publipostage. Preuve que les tarifs spéciaux sont entrés dans la logique du marché postal, l'article premier 2) de la directive 2002/39 rajoute un tiret à cet article 12 qui oblige les prestataires de service universel à respecter les principes de transparence et de non-discrimination dans leurs offres de tarifs spéciaux accordés aux entreprises, aux envois en nombre. C'est une extension de l'application des principes du service universel aux tarifs spéciaux.

Objectif de respect de principes d'action

Un plus grand nombre de principes d'action que ceux de non-discrimination et de transparence sont exigés pour la mise en œuvre du service universel : ils sont listés au paragraphe 1 de l'article 5 de la directive 97/67.

Le premier principe évoqué est celui du respect des exigences essentielles telles que définies à l'article 2 point 19) cité précédemment : il s'agit de 'raisons générales de nature

non économique' qui peuvent être invoquer pour imposer les notions de confidentialité, de protection des données, de protection de l'environnement et d'aménagement du territoire. La transposition de ces exigences en droit interne français se retrouve dans l'article L. 3-2 du code des postes et télécommunications inséré par la loi du 20 mai 2005 : cette disposition précise les exigences auxquelles doit répondre toute offre de services postaux à savoir la sécurité des usagers, du personnel et des installations du prestataire de service, la confidentialité des envois de correspondance et l'intégrité de leur contenu, la protection des données à caractère personnel tout comme la protection de la vie privée des usagers, et enfin la préservation de l'environnement.

L'article 5 pose de surcroît le principe de l'égalité de traitement puisque des utilisateurs se trouvant dans des conditions comparables doivent se voir offrir un service identique. Mais ce postulat ne tombe-t-il pas dès lors qu'il y a des différences de situation objectives ?

La prestation du service universel doit respecter le principe de non discrimination et ce sur quelle que soit sa forme, c'est-à-dire que les discriminations directes tout comme les discriminations déguisées sont prohibées. La discrimination est de plus envisagée sous plusieurs angles : toute différence de traitement d'ordre politique, religieux ou idéologiques n'est pas acceptable de la part des prestataires du service universel.

De même que les interruptions du service universel ne sont pas tolérées sauf cas de force majeure, les suppressions de prestation du service universel ne sont pas acceptables : cette disposition de l'article 5 pose ainsi le principe de continuité du service universel. L'article 3 annonçait plus généralement des prestations du service universel offertes 'de manière permanente'.

Enfin le principe d'une évolution constante des prestations du service universel qui tient compte du contexte changeant est énoncé en dernier ressort dans les dispositions du paragraphe 1 de l'article 5. Cette évolution doit se faire en fonction de l'environnement tant technique, qu'économique et social et doit prendre en compte également les besoins des utilisateurs. Puiser au cœur de la demande les nécessités de changement du service universel semble être la source la plus directe mais des influences extérieures telle le progrès technique

ne sont pas à négliger non plus. Cette complémentarité des sources permettrait a priori de garantir un alignement du service universel sur les évolutions et les attentes extérieures afin de ne garantir sa survie et son utilité.

La proposition de directive du 18 octobre 2006 modifie l'article 4 et donne compétence aux Etats membres dans le paragraphe 2 pour intégrer dans leur droit interne les principes 'd'objectivité, de non-discrimination, de proportionnalité, et de moindre distorsion du marché' qui doivent s'appliquer aux prestations du service universel. L'article 4 actuellement en vigueur ne mentionne que l'obligation des Etats membres de définir les obligations et droits assignés aux prestataires du service universel. Le législateur communautaire a donc cru bon d'introduire prochainement explicitement ces trois principes.

Les principes du service universel ont de surcroît un champ d'application large : le paragraphe 7 de l'article 3 de la directive 97/67 mentionne en effet les services nationaux et transfrontaliers.

3. Les inquiétudes vis-à-vis du service universel

Tout comme les règles de concurrence, le service universel est posé en principe général dans la directive : le service universel n'est pas décrit comme une exception à l'ouverture à la concurrence mais comme un complément justifié par les caractéristiques particulières de l'activité postale. Il est ajouté à toutes les dispositions qui organisent le service universel au point 2 de l'article 5 de la première directive postale qui liste les principes fondamentaux que les opérateurs en charge du service universel doivent respecter qu'aucune dérogation n'est admise exceptée pour le maintien de l'ordre public, de l'intérêt public, de la moralité publique. La jurisprudence de la Cour appréhende ces notions assez strictement et leur effectivité n'est acceptée que dans de rares cas.

Mais cette affirmation d'un service universel suffisant et généralisé est rejetée par la plupart des syndicats qui dénonce cette perspective a minima qui est également ressentie dans les dispositions transposant la directive postal. Il faut alors considérer l'article 2 de la loi n°90-568 du 2 juillet 1990, relative à l'organisation du service public de La Poste et à France Télécom, tel que modifié par l'article 16 la loi du 20 mai 2005 pour intégrer les dispositions relatives au service universel imposées par le droit communautaire. Le premier alinéa résume

d'abord bien les deux dimensions qui constituent l'activité de l'opérateur historique : il s'agit d'un 'groupe public qui remplit (...) des missions d'intérêt général et exerce des activités concurrentielles'. L'alinéa transpose ensuite le principe du service universel reconnu par les directives en mentionnant que 'La Poste assure, dans les relations intérieures et internationales, le service public des envois postaux, qui comprend le service universel'. Le service universel est donc introduit en tant que composante du service public, et apparaît donc comme une notion plutôt restreinte que la notion de service public à la française et alimente l'inquiétude d'un effilement progressif des services de base assurément fournis.

La principale revendication des opposants au service universel se porte sur la définition d'un minimum. On retrouve en effet le terme 'minimum' deux fois à l'article 3 de la directive ainsi que l'expression 'pas moins de'. Le fait que ce seul mécanisme qui ne soit pas purement de type concurrentiel soit défini par le bas fait craindre une trop forte dégradation de la dimension sociale et de service d'intérêt général.

L'inquiétude développée dans l'Hexagone vient principalement du fait que la notion de service universel ne concerne que le secteur marchand alors que la notion de service public à la française est, elle, plus large et recouvre les services administratifs et les fonctions régaliennes de l'Etat (Lévêque ; 2005, p107). Or ces derniers aspects ne sont pas de la compétence de la Communauté : c'est pour cette raison d'incompétence au moins que la Communauté ne peut pas s'en saisir. Mais il faut également constater que cette tendance à la contraction des missions de services publics semble réellement s'imposer dans le nouveau contexte concurrentiel (Lévêque, 2005, p110) : la doctrine libérale progressant, la dimension sociale des réseaux s'amenuise. Et l'idée qui tend à s'imposer est que l'action du gouvernement en faveur de zones défavorisées doit désormais passer par une aide financière directe au travers de l'impôt et plus par des actions de manipulation des prix du timbre qui entravent le fonctionnement du marché gagne du terrain.

IV. Le service universel en pratique dans l'Union

L'objet de cette section vise à vérifier si les inquiétudes des opposants à une telle définition du service universel sont corroborées dans les faits. D'une manière générale tous les Etats membres respectent le minimum défini (Wik-Consult, 2006, p44): il y a un haut

degré de conformité de tous les pays de l'Union quant au standard fixé par les directives en vigueur.

L'objectif de qualité en question

Preuves issues du droit français

Ce degré de conformité peut s'apprécier en droit en examinant les transpositions des directives communautaires dans le droit interne de chaque Etat membre : l'absence de conformité des dispositions législatives et réglementaires ne peut pas aboutir au respect des conditions minimales fixées par le législateur de l'Union. Mais le droit interne peut également décider de retenir un ensemble de normes plus contraignantes que le droit communautaire. Ainsi concernant le service universel, le décret n°2007-29 du 5 janvier 2007 relatif au service universel postal et aux droits et obligations de La Poste et modifiant le code des postes et des communications électroniques sert d'indicateur quand au respect et à l'extension ou non des normes fixées par l'Union. L'article R1 de ce décret vient alors définir le champ du service universel : en droit français celui-ci recouvre les envois postaux tant nationaux que transfrontaliers et plus particulièrement les envois postaux de correspondance égrenés, en nombre ou recommandés de même que les journaux, périodiques et catalogues, pesant moins de 2 kilogrammes et les envois de colis pesant moins de 20 kilogrammes conformément à l'article 3 de la directive 97/67. L'article R1 respecte parfaitement les limites minimum fixées pour les prestations entrant dans le champ du service universel et étend même celui-ci aux colis pesant entre 10 et 20 kg.

Auparavant, c'est l'article 19 de la loi n°99-533 du 25 juin 1999 qui transpose largement la notion de service universel suite à la directive de 1997 en modifiant l'article L1 du code des postes et télécommunications comme suit : 'Le service universel postal concourt à la cohésion sociale et au développement équilibré du territoire. Il est assuré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité en recherchant la meilleure efficacité économique et sociale. Il garantit à tous les usagers, de manière permanente et sur l'ensemble du territoire national, des services postaux répondant à des normes de qualité déterminées. Ces services sont offerts à des prix abordables pour tous les utilisateurs'. Cette définition par le droit interne français se raccroche bien aux trois objectifs de qualité, de prix et de respect de certains principes d'action : la transposition est réellement fidèle aux dispositions de la

directive. Puis l'alinéa suivant mentionne le champ d'application de ce service universel : 'Il comprend des offres de services nationaux et transfrontières d'envois postaux d'un poids inférieur ou égal à 2 kilogrammes, de colis postaux jusqu'à 20 kilogrammes, d'envois recommandés et d'envois à valeur déclarée'. Il s'agit d'un champ un peu plus large que l'article R1 du décret puisqu'il inclut les envois pesant 2 kg et les colis pesant 20 kg ; mais l'article R1 détaille plus largement le type d'envois concernés dans chacune des deux catégories évoquées à savoir celle des envois postaux et celle des colis postaux.

Quand à la fréquence des services, 'les services de levée et de distribution relevant du service universel postal sont assurés tous les jours ouvrables, sauf circonstances exceptionnelles' selon l'article R 1-1-1 du décret du 5 janvier 2007 : le minimum de cinq jours ouvrables par semaine est donc bien respecté et même étendu pour les prestations de service universel puisque le nombre de jours ouvrables en France se monte à six. Par conséquent cette disposition réglementaire française entend maintenir un service universel six jours sur sept.

La qualité : une notion évolutive

Le champ du service universel n'est pas statique : la directive 97/67 fixe le domaine minimum couvert. En réalité, le service universel est évolutif dans le temps et dans l'espace. Par exemple le Royaume-Uni a décidé d'exclure la plupart des envois de masse du champ du service universel contrairement à d'autres Etats membres ; certains textes de droit interne viennent parfois étendre ou restreindre le champ des prestations devant répondre aux obligations du service universel. En effet l'adaptation du service universel ne doit jouer que pour les services qui ne sont pas adéquatement proposés par le seul marché concurrentiel ou pour les services considérés comme 'génériques' au service universel²⁷ par les clients. L'adaptation de l'étendue et du contenu du service universel doit se faire en fonction des besoins des clients et en fonction de l'évolution du niveau de concurrence. Ainsi l'étendue du service universel n'est pas considérée de la même manière dans tous les Etats membres et sa consistance varie selon le degré d'avancement du processus de libéralisation dans chaque pays.

²⁷ generic universal service (Wik-Consult,2006, p 46)

Une mesure concrète difficile

En plus d'être volatile, la qualité du service universel est une notion difficile à apprécier concrètement, dans les faits. De multiples et différents aspects peuvent entrer en compte dans la mesure du niveau de qualité du service postal et chaque utilisateur peut de surcroît accorder plus d'importance à l'un ou l'autre de ces composants. Ainsi par exemple une entreprise valorisera davantage un temps de livraison très court qu'un particulier ; la perception de la qualité est plus exigeante chez les expéditeurs professionnels car ils utilisent des services sophistiqués et plus souvent que les particuliers et ont donc des exigences plus prononcées. Ces exigences se définissent en terme d'information claire et transparente, de temps d'attente court dans les points d'accès, de bon service clientèle, de valeur en argent... Les composants d'une évaluation de la qualité peuvent donc avoir trait directement au produit ou aux modalités de vente de celui-ci.

Il faut ajouter que la perception de la qualité apportée par le service universel est différente en fonction des groupes interrogés mais également en fonction des pays : en définitive cette combinaison de facteurs rend complexe la généralisation d'une évaluation de terrain. Une illustration parlante est le fait que les organisations de consommateurs ont des avis divergents dans les différents Etats membres (Wik-Consult, 2006, p231) : tandis que dans les nouveaux Etats membres le sentiment domine que la qualité du service s'est bien améliorée, une impression inverse plane dans l'Union des 15. Ainsi le constat est posé à l'ouest que certains aspects des services fournis en Irlande, en Allemagne et au Royaume-Uni notamment ont été améliorés mais que la poursuite de ces efforts est nécessaire pour en arriver à une amélioration globale.

Indices de qualité :

Les performances en terme de temps de livraison : la rapidité de distribution

En 2005 le nouveau système commun de mesure de qualité du courrier transfrontalier à J+3 (c'est-à-dire d'un envoi d'un Etat membre à un autre dans un délai de trois jours) a été mis en place ; ces règles de calcul communes ont été fixées par le Comité européen de normalisation. Le programme UNEX remplace les systèmes individualisés qui existaient

jusqu'en 2004 : les modes de calcul de chaque pays divergeaient ce qui empêchait les comparaisons.

L'objectif affiché de l'Union européenne est de faire parvenir dans ce délai de trois jours au moins 85% du courrier (Noguet, 2006). En pratique, 69,1% de cet objectif seulement est atteint en 1994 ; une augmentation constante s'en suit jusqu'en 2005 pour atteindre 93,9%. Puis en 2005 le système UNEX-29 (les 25 Etats membres et les 4 candidats) enregistre une baisse à 93,1% qui tient alors compte des performances des nouveaux Etats membres de l'Europe de l'est : la relative détérioration de l'acheminement du courrier pourrait n'être que temporaire puisque un certain laps de temps doit être accordé aux opérateurs des nouveaux Etats membres pour s'adapter aux nouvelles règles déjà imposées dans les autres Etats membres depuis 10 ans.

Malgré le fait que les performances de rapidité de distribution affichent une baisse pour l'année 2005, on constate globalement que la qualité s'améliore. C'est ainsi que quinze prestataires du service universel, deux de plus qu'en 2003, délivrent plus de 90% du courrier de la catégorie la plus rapide le jour ouvrable suivant (Wik-Consult, 2006, p236 et 16). De plus six d'entre eux seulement délivrent moins de 80% du même courrier le jour ouvrable suivant dont Chypre, la France, la Grèce, l'Irlande et la Lituanie. En ce qui concerne la France, le décret 2007/29 impose dans son article R1 que 'les envois prioritaires relevant du service universel postal sont distribués le jour ouvrable suivant le jour de leur dépôt' : la rapidité de livraison est donc fixée en droit à un degré très élevé.

La qualité s'apprécie en outre en fonction du nombre de jours ouvrables en ce qui concerne les caractéristiques de livraison : les deux directives postales, de même que le projet de directive de 2006, fixent un nombre minimum de jours ouvrables à 5 par semaine. En France, le décret n°2007-29 maintient le niveau actuel en terme de nombre de levées et de distributions et ainsi opte pour un niveau standard plus élevé que la norme communautaire : l'article R1-1-1 du code des postes et télécommunications modifié par ce décret stipule en effet que 'la levée et la distribution des envois postaux relevant du service universel sont, sauf circonstances exceptionnelles, assurées tous les jours ouvrables' c'est-à-dire six jours par semaine sachant que la tournée devient quotidienne en 1832 dans l'Hexagone.

Enfin la qualité du service universel s'évalue également au regard des exigences de continuité de prestation car en cas de rupture du service universel toute mesure visant à le rétablir doit être prise. C'est pourquoi l'article R1-1-12 du décret n°2007-29 établit que 'lorsque, en raison de circonstances exceptionnelles indépendantes de la volonté de La Poste, le service universel est interrompu ou perturbé, la Poste prend toutes les dispositions utiles pour rétablir le service dans les meilleurs délais'. La circonstance qu'un événement extérieur de nature irrésistible et imprévisible survienne n'est pas suffisant à justifier un arrêt de l'offre de service universel : la Poste doit alors tout entreprendre pour réparer la rupture ou la perturbation du service universel.

Sur l'amélioration de l'accès au service

L'accès au service postal, et donc par ricochet au service universel, se mesure notamment avec les points d'accès qui regroupent les bureaux de poste et les agences postales alternatives²⁸. On constate que sur le territoire de la Communauté le nombre total de points d'accès au service universel pour 10 000 habitants a diminué de 1,9% entre 2002 et 2004 (Wik-Consult, 2006, p225).

Toutefois cette situation globale cache des réalités nationales ou locales diverses. Par exemple, en Suède, le programme de restructuration des bureaux de poste en agences postales alternatives du prestataire du service universel (Sweden Post) mené en 2001-2002 a conduit à l'amélioration du service à la clientèle (Wik-Consult, 2006, p232) : on note par suite une augmentation du nombre de points d'accès pour de deux points d'accès à un peu plus de deux en moyenne pour 10 000 habitants entre 2000 et 2002 (Wik-Consult, 2006, p225). En France, c'est le décret n°2007-29 du 5 janvier 2007 qui vient fixer le minima exigé quant aux points de contacts avec le public donnant accès aux prestations du service universel : il s'agit de faire en sorte que, sur le territoire français, 'au moins 99 % de la population nationale et au moins 95 % de la population de chaque département soit à moins de 10 kilomètres d'un point de contact et que toutes les communes de plus de 10 000 habitants disposent d'au moins un point de contact par tranche de 20 000 habitants'. Il s'agit de la transposition de l'exigence de l'article 3 de la directive qui stipule que l'offre de services doit se faire en tout point du territoire ; cette disposition de droit interne de par sa précision permet également de répondre

²⁸ postal agencies

au principe d'égalité de traitement de l'article 5 de la directive. Il est important de noter que les dispositions issues de la loi du 20 mai 2005 vont plus loin que les exigences des directives postales en ce qui concerne le service universel ; mais il s'agit de couvrir l'objectif d'aménagement du territoire en zone rurale. Cette contrainte représente alors un coût supplémentaire pour l'opérateur historique en charge de la réalisation de cet objectif national que la mise en place d'un fonds de péréquation territorial vient soutenir. Dans les faits, le respect par la Poste des exigences sur l'aménagement du territoire, adoptées indépendamment des dispositions communautaires, suffit à remplir les exigences communautaires de service universel.

Sur la distance parcourue

L'accès aux prestations postales se mesure également en fonction de la distance moyenne en kilomètres parcourue par un habitant pour rejoindre l'agence postale la plus proche. Les mesures ne révèlent que des distances théoriques (Noguet, 2006). Les résultats trouvés pour l'année 2004 sont très différents selon les Etats membres considérés. La France se place au niveau de la moyenne européenne avec environ 3,5km parcourus pour rejoindre le bureau de poste le plus proche ; en effet dans les anciens Etats membres, cette distance oscille entre 2 et 4 km en moyenne, exceptée l'Espagne où elle se monte à 7,5 km. Une généralisation est difficilement envisageable puisqu'elle dépend notamment du choix de la structure du réseau c'est-à-dire de l'utilisation plus ou moins extensive de bureaux de postes ou de structures d'appoints comme les partenariats développés par les opérateurs postaux avec les commerces ou les mairies...

Sur la levée du courrier

D'une manière schématique, les nouvelles contraintes imposées par les directives postales relatives au service universel ainsi que les obligations implicites d'une distribution rapide induite par l'entrée de nouveaux opérateurs poussent les opérateurs postaux à revoir leur manière de prendre en charge le courrier et les colis et à optimiser la levée. C'est pourquoi pour garantir un résultat meilleur en terme de distribution la levée du courrier est avancée dans certaines villes en France et passe ainsi de 18 heures à 17 heures. Mais cette garantie d'une distribution le jour ouvrable suivant s'accompagne d'un certain désagrément pour le consommateur qui dispose de moins de temps chaque jour pour déposer son envoi.

Sur la notion de prix raisonnable

La notion de prix raisonnable doit en premier lieu tenir compte du revenu disponible des ménages consacré aux envois postaux. Les agents économiques ne consommant que peu de services postaux, et notamment les ménages, n'utilisent qu'une part faible de leur revenu pour ces services (PriceWaterHouseCoopers, 2006, p171) : les agents économiques n'ont donc pas tous la même disposition à payer en matière d'envois postaux et n'ont donc pas recours aux mêmes services. Une telle différence sur la disposition à payer et le choix des services utilisés existe également au niveau de l'Union européenne : les nationaux de l'Union n'utilisent pas les services postaux de la même façon ; par conséquent ce qui peut être considéré comme un prix raisonnable par une catégorie de la population en France ne le sera peut être pas par la même tranche de citoyens en Roumanie. En guise d'exemple, on peut citer le fait qu'un ménage tchèque, hongrois ou portugais dépense en moyenne 1euro pour du courrier par mois, contre 4 euros en France, en Allemagne ou en Finlande. La notion de prix raisonnable est donc évolutive.

Le numéro spécial 219 de l'Eurobaromètre d'octobre 2005 rapporte que 81% des consommateurs de l'Union interrogés se disent satisfaits et trouvent que les prix du secteur postal sont abordables ; seulement 6% répondent spontanément que le prix est excessif (Eurobaromètre, 2005).

L'objectif fondamental de l'Union européenne consiste par conséquent dans le développement du marché intérieur. Mais il convient de ne pas laisser celui-ci se développer sans y apporter un bémol : des règles doivent être respectées et qui tiennent à l'établissement d'un marché postal certes concurrentiel mais uniforme dans ses principes d'action. Tant les règles issues des théories de la concurrence économique que des principes de prestations de qualité ont été posées par le législateur communautaire. La réforme du modèle postal ancien est apparue nécessaire dans le contexte actuel ; mais la question n'est pas tant de savoir si cette réforme était réellement nécessaire mais plutôt dans quelle proportion et dans quel laps de temps elle doit désormais être réalisée. Car cette dynamique récente de libéralisation implique un grand nombre de personnes, dans un secteur économiquement très important et vaste. Par conséquent les arguments fusent de toutes parts, s'imbriquent ou bien se contredisent... La complexité des négociations et des accords sur les règles de base semble donc s'inviter dans le débat communautaire. Un dénominateur commun doit résulter de ces

discussions impliquant de multiples parties prenantes dont les Etats membres au sein du Conseil en amont, le Parlement européen, la Commission, les groupes d'influence notamment les organismes de protection des consommateurs, les représentants des travailleurs, du patronat les gouvernements, les Parlements nationaux dans le cadre de la transposition de la directive, mais aussi les opérateurs historiques, les nouveaux entrants...

Un consensus doit se dégager non seulement au niveau de l'Union mais également au niveau de chaque Etat membre. Les directives postales définissant le minimum à assurer par chaque Etat, la transposition constitue alors la deuxième étape problématique du processus de libéralisation. D'autant plus que dans cette perspective chacun Etat membre dispose d'une certaine marge de manœuvre : l'article 26 de la directive 97/67 et son considérant 42 précisent en effet que rien n'empêche un Etat membre d'introduire ou de maintenir des dispositions plus libérales que celles prévues par la directive et ce jusqu'à ce que l'ouverture à la concurrence devienne totale et supprime le secteur réservé. Cette technique de mise en œuvre au niveau national s'explique par les circonstances factuelles : le marché postal apparaît fractionné et suit clairement les lignes nationales. Les disparités entre ces marchés nationaux sont trop importantes pour qu'un mécanisme complet commun leur soit appliqué. Mais le respect des règles concurrentielles et relatives au service universel définies par le législateur communautaire ne peut être garanti que par l'assurance d'un mécanisme de contrôle : le modèle de régulation s'impose alors et doit être mis en place à un niveau national.

II. Le choix du niveau d'application : entre disparités des Etats membres et mécanisme uniforme

Le niveau d'application des décisions communautaires nécessite que chaque Etat membre puisse y faire face de façon appropriée. Ainsi, face aux différences nationales, un contrôle du fonctionnement du marché postal semble plus efficace à un échelon inférieur. Mais la marge de manœuvre laissée aux Etats doit s'accommoder d'une transposition d'un modèle commun de régulation du marché.

A. Les justifications d'une mise en œuvre au niveau national : le principe de subsidiarité

I. Le rôle des Etats membres : théorie du partage des compétences

Le partage des compétences est clairement contenu dans l'exposé des motifs du projet de directive de 2006 : l'achèvement du marché intérieur, la sauvegarde d'un niveau commun de service universel et l'établissement de principes harmonisés de régulation des activités postales constituent les trois fondements de l'action communautaire. Ce cadre général a été établi pour guider les Etats membres car ces objectifs ne peuvent être atteints de façon suffisante par les seuls Etats membres ; la Communauté n'agit toutefois que dans les limites des attributions qui lui ont été confiées respectant ainsi le principe de proportionnalité.

L'affirmation du partage des compétences dans le droit communautaire

C'est l'article 5 TCE qui confère alors cette compétence à la Communauté dans la mesure où ces objectifs ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les Etats membres. L'article 10 TCE assure alors le respect de ces objectifs puisqu'il fixe le principe de fidélité communautaire ou de loyauté des Etats membres qui ont l'obligation d'appliquer le droit communautaire. Mais la transposition des dispositions du droit dérivé révèle des différences d'évolution, d'application de ces objectifs définis de manière très générale dans les directives précédentes par les pays de la Communauté. La seule compétence qui revient à la

Communauté dans le cadre du marché postal est la définition du cadre général : la difficulté est alors de trouver un dénominateur commun. Une fois les principes généraux communs adoptés, la Communauté n'a par la suite qu'une seule compétence à savoir celle de la vérification de l'application des dispositions des directives postales par les Etats membres en recueillant les informations qui doivent obligatoirement être fournies par les gouvernements nationaux concernant la désignation du prestataire de service universel, les normes de qualité effectivement appliquées... Ce partage des compétences est clairement affirmé dans le considérant 10 de la première directive postale qui stipule que 'conformément au principe de subsidiarité, un cadre de principes généraux devrait être adopté au niveau communautaire, tandis que la fixation des procédures précises doit incomber aux Etats membres, qui devraient pouvoir choisir le régime le mieux adapté à leur situation propre'.

Les théories économiques et juridiques du choix de l'échelon décisionnel

Ces indices issus des textes communautaires, rejoignent les conclusions des théories tant juridiques qu'économiques quant au choix de l'échelon décisionnel.

Le principe de subsidiarité

En effet le recours à une période transitoire, et par conséquent le choix d'une méthode progressive et contrôlée, s'explique par les niveaux d'avancement différents des Etats membres en matière de libéralisation postale autant que par les particularités intrinsèques des marchés postaux nationaux. Et ce constat de diversité, leitmotiv de la construction européenne, se résout par l'application, en droit, du principe juridique de subsidiarité.

Le but est alors d'orienter la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres pour atteindre la plus grande efficacité possible ; d'un point de vue économique, c'est le principe de subsidiarité qui permet le mieux de minimiser les coûts et de maximiser les bénéfices attendus compte tenu des différences qui existent entre les marchés nationaux. Bien définir les responsabilités et compétences de chacun après avoir clarifié le contrat postal européen constitue la deuxième étape vers l'efficience (von Hagen, Pisani-Ferry, 2003).

Le fédéralisme budgétaire

En économie la subsidiarité est envisagée par la théorie du fédéralisme budgétaire : cette théorie étudie l'arbitrage entre centralisation et décentralisation. Dans le contexte postal, il s'agit alors d'appliquer cette théorie et d'en conclure que des institutions communautaires ou des Etats doit agir pour garantir l'optimum des décisions.

Plusieurs critères permettent alors de trancher le partage des compétences et notamment celui de l'existence d'hétérogénéités des préférences au niveau inférieur (Oates, 1999) : une telle situation concourt à justifier une application à ce niveau inférieur. La décentralisation est alors le résultat de l'existence de préférences nationales dans le contexte de l'Europe des 27 : c'est à l'échelon national que les préférences nationales pour la fourniture des services postaux sont le mieux connues et par déduction c'est au niveau national que le bien-être peut être augmenté.

La dynamique de la transposition : des avancées différenciées

Une fois le cadre général défini au niveau européen, chaque Etat membre se voit dans l'obligation de transposer les dispositions des directives successives dans le temps qui leur est imparti : les directives n'ont d'impact que si elles sont transposées par chaque Etat membre, et de façon conforme. On constate alors en optant pour une perspective très globale de l'évolution des législations postales des Etats membres, que le mouvement de mutation des législations nationales est rapide (Wik-Consult, 2006, p 32 et 33). En effet en 1997 on estime que les lois postales nationales dans l'Union étaient âgées d'environ quinze ans. L'introduction de la directive postale a imposé à chaque Etat membre une mise en conformité et celle-ci devrait en principe encore se poursuivre : depuis 1997 chaque Etat membre a modifié ou carrément remplacé ses dispositions nationales relatives au marché postale. C'est le cas en France, un des trois Etats membres de l'Union des 15 qui aient adopté une nouvelle législation postale très récemment, avec l'Autriche en 2005 et le Danemark en 2004.

Ainsi la dernière loi de transposition en France est la loi du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales et qui a donné lieu à un certain nombre de décrets comme par exemple le décret n°2007-29 du 5 janvier 2007 relatif au service universel postal et aux droits et obligations de La Poste. Chacun de ses textes vient alors apporter des modifications ou

insère de nouveaux articles dans les lois antérieures comme c'est le cas pour la loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de La Poste et de France Télécom ou encore les divers articles du Code des postes et télécommunications. On assiste alors à une imbrication de nouveaux textes de droit interne qui viennent consolider les dispositions antérieures. Ceux sont malgré tout les dix nouveaux Etats membres, qui ont officiellement adhéré en 2004, qui ont vu leur législation évoluer le plus depuis 2002 dans le cadre du processus d'adhésion et de reprise de l'acquis communautaire. On note également que même si le mouvement de transposition semble plutôt vif, certains Etats membres tardent à se mettre en conformité avec le droit communautaire comme par exemple l'Estonie, seul pays à ne pas avoir transposé totalement la directive 97/67, et d'Etats membres qui font traîner le processus en ne transposant pas l'intégralité des dispositions communautaires. La transposition se fait en réalité plutôt thème par thème, comme c'est le cas pour le décret en France qui ne se rapporte qu'au service universel. La deuxième phase de transposition des directives postales devrait plutôt porter sur les règles de comptabilité ou de régulation des prix.

Le mécanisme de transposition des directives fait donc apparaître un risque d'évolution différenciée pour les Etats membres : si certains ont la volonté de faire évoluer rapidement les règles internes, d'autres sont moins enclins à une mutation rapide du secteur. Il y a par conséquent en pratique un risque d'émergence d'une trop grande disparité suite au déséquilibre de la reprise des obligations communautaires relatives à la concurrence ou au service universel qui viennent bouleverser les schémas classiques nationaux. Cet éclatement se retrouve dans les faits lorsque l'on considère les positions des Etats membres face à la démarche européenne.

Trois groupes se distinguent alors : les pays dont le marché postal est totalement libéralisé comme le Royaume-Uni depuis le 1^{er} janvier 2006, la Suède depuis 1993, la Finlande depuis 1994 ou encore l'Estonie mais aussi le Danemark dont l'ouverture à la concurrence est estimée à 90% sont en faveur de la mise en place rapide de la dernière étape de la libéralisation pour tous les Etats membres ; de même l'Allemagne avec DHL dont le stade d'ouverture à la concurrence du secteur est déjà bien avancé fait pression pour avancer la date de finalisation du processus prévus pour 2009, tout comme les Pays-Bas avec TNT en très bonne position concurrentielle ou encore la République Tchèque. Ces pays largement engagés dans la voie de l'adaptation se heurtent aux réticences de la France, l'Italie, l'Espagne qui se positionnent contre la nouvelle dynamique impulsée par Bruxelles. Or sans

l'accord de ces pays l'adoption d'une nouvelle directive finalisant le processus semble compromise.

Ce clivage Nord-Sud quant à l'achèvement du processus de libéralisation est un parfait indicateur du fait qu'il n'y a pas de réel consensus existant pour l'instant au sein de la Communauté. Ce constat de division entre les Etats membres empêche l'adoption d'une logique complète au niveau du législateur européen. Dans ce contexte, seule s'avère acceptable l'adoption d'une relative uniformisation des grands principes relatifs aux activités postales transposables avec une certaine marge de manœuvre laissée à chaque Etat membre.

Le respect des diversités : la solution de flexibilité

Ces tensions entre Etats membres rejoignent l'idée que les marchés postaux de chaque Etats membres sont trop différents pour pouvoir être aménagés de la même façon et au même rythme. Dans le respect de ces diversités, il faut que les Etats membres puissent chacun déterminer librement la combinaison des mesures la mieux adaptée à leur situation afin de garantir le service universel dans le nouveau cadre concurrentiel. La vitesse et l'ampleur de l'introduction de la concurrence doivent être flexibles étant données ces différences nationales. Ces disparités sont issues du rôle historique que chaque pays a pu donner à son opérateur postal historique ; elles résultent également de la capacité de chaque fournisseur national du service universel à assurer cette mission avec ou sans aides extérieures marquant ainsi un clivage entre les Etats membres ; enfin les disparités nationales émergent encore par le fait que l'impact de l'ouverture totale à la concurrence sur le bien-être pourrait s'avérer divergent au sein de chaque Etat (PriceWaterHouseCoopers, 2006, p10). Tous ces risques recensés et qui tendent à mettre en doute l'efficacité d'une éventuelle harmonisation complète appuient les conclusions de la théorie du fédéralisme budgétaire qui conclut en faveur d'une décentralisation. De plus les marchés postaux restant pour l'instant singuliers de par leur caractère national, l'Union postale universelle arbitrant les envois transfrontaliers et en l'absence d'opérateur couvrant l'ensemble du territoire, un modèle global complet aménageant le service universel au niveau européen semble impossible.

II. Constat de dissemblances

Le Conseil exprime dès le début du processus législatif communautaire relatif au secteur postal qu'il se base sur cette réalité des faits : ainsi le considérant 5 de la directive 97/67 résume bien la situation, notamment en ce qui concerne le service universel, en observant que 'l'étendue actuelle du service postal universel ainsi que les conditions de sa prestation varient fortement d'un Etat membre à l'autre; que notamment les performances en termes de qualité du service sont très inégales entre Etats membres'. Effectivement des différences apparaissent nettement entre les Etats membres en ce qui a trait à la structure du marché postal : les aspects démographiques et socioculturels de chaque entité nationale expliquent le besoin d'une application différenciée du mécanisme instauré par le droit communautaire.

Population et capacités économiques

D'une manière générale le constat de stabilité dans l'évolution du marché postal européen tend à cacher des évolutions nationales disparates : cette grande disparité entre Etats membres est principalement due aux différences de population et de capacités économiques de chaque Etat. On remarque que la croissance annuelle moyenne du volume du marché domestique du courrier varie beaucoup en fonction des pays (toutefois il faut quand même noter que la taille de l'opérateur principal reflète également la taille du marché de chaque Etat) ; ainsi seuls certains Etats comme le Danemark, la Suède, les Pays-Bas ont connu une croissance négative entre 2000 et 2004 (Wik-Consult, 2006, p190) tandis que les autres ont chacun enregistré une croissance positive mais d'une amplitude différente. Le phénomène de dispersion des évolutions des marchés nationaux s'est encore accentué après l'élargissement de 2004 ; les nouveaux Etats membres ont en effet une croissance plus forte que celle des 15 de l'UE avec 4% par an contre 2% (et même 7% pour les pays baltiques entre 2002 et 2004). En général, l'Union se caractérise par une croissance du segment du courrier plus faible que celle du PIB ; ce phénomène est encore accentué dans les nouveaux Etats membres de part leur croissance plus forte que celle des anciens Etats membres (Wik-Consult, 2006, p193) : les différents Etats ayant donc chacun une capacité économique propre, les impacts d'une ouverture à la concurrence sur les marchés postaux dans la Communauté ont de fortes chances d'être hétérogènes. Le clivage le plus marquant reste celui qui sépare les anciens Etats membres, engagés depuis une dizaine d'année dans le processus de

modernisation du marché postal, des nouveaux Etats membres qui doivent y faire face à un rythme plus rapide et à un stade de développement moins avancé (Campbell et Dieke, 2004).

Urbanisation et densité de population

De manière plus ciblée, plusieurs facteurs peuvent être révélateurs de ce risque d'impact discordant entre les marchés nationaux. Tout l'abord le niveau d'urbanisation et la densité de population vont jouer un rôle sur les possibilités d'entrée sur le marché. Il faut en premier lieu considérer le territoire de chaque pays comme composé de deux sortes de zones : les zones urbaines et les zones rurales, sachant que, dans le premier cas, l'activité postale est a priori plus dense. Ainsi chaque Etat se caractérise par une urbanisation plus ou moins étendue : des différences apparaissent entre les Etats issues de ces équilibres intérieurs. Cette disparité se traduit par le fait que 18% des Etats de la Communauté ont un taux d'urbanisation de l'ordre de 50-60%, 43% des Etats se caractérisent par une urbanisation entre 60 et 70% et 11% de ces mêmes Etats dépassent 91% d'urbanisation (PriceWaterHouseCoopers, 2006, p47). Deux groupes de pays peuvent être formés en tenant compte de ce critère d'urbanisation : d'un côté la Belgique, le Luxembourg, Le Royaume-Uni le Danemark ; l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède et Malte se classent parmi les pays les plus urbanisés avec un taux d'urbanisation de plus de 80% ; l'Irlande, La Finlande, le Portugal, la Roumanie et la Grèce sont les pays les moins urbanisés avec un taux d'urbanisation inférieur à 65%. Ce constat porte à conséquence quant aux entrées de nouveaux concurrents : en effet il est plus difficile d'entrer sur un marché postal trop dispersé territorialement. Si la population est regroupée en quelques grandes zones urbaines le coût de l'infrastructure sera plus faible pour le nouvel opérateur. Dans le cas d'une population occupant de larges zones rurales, la couverture de l'ensemble du réseau suppose la mise en place d'un vaste nombre de ramifications permettant d'assurer la distribution finale, à moins de louer dans le réseau existant de l'opérateur historique. On voit donc que les possibilités de choix en terme d'entrée sur le marché postal peuvent varier d'un Etat membre à l'autre en fonction de l'étendue des zones rurales.

Le critère du volume des envois postaux

Un deuxième critère met en évidence la dissociation des marchés postaux des différents Etats : celui des volumes d'envoi. Les pays où le volume d'envoi est plus développé

sont plus susceptibles de voir leur structure de marché changer dans le sens où la vivacité et l'envergure du marché postal va attirer plus de nouveaux opérateurs postaux. Dans les faits on note que sur un total de 93 milliards d'envois en 2004 pour le segment des lettres, le Royaume-Uni en totalise à lui seul 21,5%, l'Allemagne 20% et la France 19,4% (Wik-Consult, 2006, p124). En outre le nombre d'envois par habitant varie fortement d'un pays membre à l'autre : si les habitants de la Bulgarie utilisent le réseau postal chacun à hauteur de 14 envois en moyenne par an, les Luxembourgeois font 489 envois chaque année par habitant, tandis que la moyenne européenne s'élève à 195 (PriceWaterHouseCoopers, 2006, p42). La fréquence du nombre d'envois par habitant est un autre indicateur qui va être pris en compte par de potentiels entrants dans leur décision d'entrer ou non ce marché de la communication physique. Le territoire de la Communauté peut être divisé en zones de densité postale en terme de nombre d'envois²⁹ : 37% des Etats membres présentent une densité faible avec un nombre d'envois inférieur à 100 par habitant et par an tandis que 26% de ces Etats ont une densité élevée avec une population qui a recours chaque année au réseau postal pour l'envoi d'au moins 300 unités. Les pays disposant d'une faible densité en terme de nombre d'envois par habitants³⁰ (c'est-à-dire plus 150 par an) sont l'Italie, la Grèce, l'Espagne, la Lettonie, la Lituanie, Malte, Chypre, l'Irlande, l'Allemagne, la Roumanie et la Bulgarie : cette faible utilisation du marché postal s'explique par le fait que ce sont principalement pour des raisons administratives qui font l'objet d'un courrier. A l'inverse le Royaume-Uni, la France, les pays nordiques, la Belgique, les Pays-bas, le Luxembourg et l'Estonie se distinguent par un nombre d'envois par an et par habitant élevé (plus de 300)³¹ : pour ces pas il y a donc une probabilité plus grande de voir de nouveaux entrants se développer.

Combinaison des critères de différenciation

Chacun des deux critères évoqués ci-dessus permet de distinguer des catégories de pays. Si l'on combine les deux on fait apparaître que les pays qui ont une large activité postale en terme de volume ne sont pas toujours les plus urbanisés et inversement. Ainsi quatre groupes peuvent être définis rien qu'en tenant compte de ces deux critères (PriceWaterHouseCoopers, 2006, p49) : on considère alors pour cette combinaison des deux

²⁹ Postal scale

³⁰ Low postal scale

³¹ high postal scale

critères qu'un taux d'urbanisation élevé doit être supérieur à 65% et qu'un volume d'envoi large comprend au minimum 200 envois par habitant et par an.

Le premier groupe rassemble les pays avec un large volume d'envoi (plus de 200 envois par personne et par an) et un fort taux d'urbanisation (plus de 65%) et est composé de la Belgique, du Danemark, de la France, de l'Allemagne, du Luxembourg, de la Suède et du Royaume-Uni. Les pays avec un large volume d'envoi et une faible urbanisation sont l'Autriche, la Finlande et les Pays-Bas. Dans le groupe des pays avec un faible volume d'envoi et une forte urbanisation on dénombre entre autres la Bulgarie, la République Tchèque, Chypre, Malte, l'Italie. Enfin les pays avec un faible volume d'envoi et faible urbanisation sont les suivants : la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie. Le marché postal de chaque Etat membre peut réagir différemment suite à l'ouverture totale à la concurrence en fonction de l'appartenance à ces différents groupes. Par exemple pour le groupe des pays comme la France, l'activité postale intense en terme de volume fait que le coût d'une unité de production peut facilement être réduit et ainsi le marché sera plus facilement compétitif ; de plus le fait que le marché soit fortement urbanisé est un avantage pour le prestataire de service universel qui n'a pas à recourir beaucoup à la péréquation entre zones urbaines et zones rurales ; toutefois ce constat positif est contrebalancé par le fait qu'un taux d'urbanisation élevé et un volume d'envois important dans un pays attire plus de nouveaux opérateurs. On remarque donc que la détermination du niveau d'entrée sur le marché postal et donc du niveau de concurrence effective attendu est déjà complexe si on ne prend en compte que ces deux critères. Toutes ces considérations s'imbriquent et il est difficile de prévoir l'évolution de chaque marché postal national. Par conséquent encore plus difficile de projeter à quoi ressemblera le marché postal européen dans son ensemble.

Des envois de nature diversifiée

Le constat de disparité peut également s'établir au travers des différences entre les populations nationales en terme de type d'envoi : si en Italie seulement 19% du courrier envoyé est du type publipostage, en Allemagne celui-ci représente 62% du total des envois (PriceWaterHouseCoopers, 2006, p51). La composition du marché postal varie donc substantiellement entre certains Etats relativement à la nature des envois et peut amener à une évolution différenciée suite à l'introduction d'une concurrence totale : sachant que le

publipostage est un des segments avec un taux de croissance potentiellement des plus importants, les pays où il est peu développé disposent d'une marge d'extension du recours au publipostage et les nouveaux entrants peuvent vouloir chercher à développer ce segment naissant ; les pays où le publipostage est largement utilisé ne vont pas voir le volume d'envois de type publipostage augmenté fortement comme en Allemagne, mais ce taux initial élevé peut laisser présager une entrée plus massive de concurrents qui voient dans ce segment des opportunités pour capturer des parts de marché existantes. Encore une fois les stratégies d'entrée sur le marché sont liées à la situation particulière de chaque Etat membre.

La circonstance de la diversité culturelle

L'application du principe de subsidiarité au profit des Etats membres s'explique aussi par des différences culturelles comme par exemple l'attachement à l'expression par l'écriture, qui fait que l'utilisation du courrier est plus répandue et plus régulière ; les différences du développement du système administratif et du système bancaire, générateurs de transaction par courrier, sont un autre facteur qui peut expliquer une utilisation différenciée du réseau postal dans chaque Etat membre, tout comme le nouveau système de gestion de compte bancaire via Internet ou développement du e-commerce jouent en faveur d'une réduction des envois postaux.

Le maillage de chaque territoire national

En terme de couverture géographique, les Etats membres se singularisent les uns par rapport aux autres : le maillage du territoire qui s'évalue au regard du nombre de points de contacts révèle le degré d'extension du réseau postal. Il constitue un des domaines du programme d'aménagement du territoire, compétence qui revient à chaque Etat membre : la volonté politique nationale entre alors en ligne de compte. De plus, la perspective d'une concurrence accrue va obliger les opérateurs historiques nationaux à évoluer et à rentrer dans une optique de rentabilité de chaque point de contact : ainsi des techniques alternatives se développent-elles comme la passation de conventions avec des commerces. C'est la nature des points de contact qui évolue en même temps que leur localisation.

En France, le réseau postal recense 17 025 points de contacts au mois de mars 2006 (Rapport d'activité, La Poste, 2005, p11). Avec des ventes qui s'élèvent à 2,7 milliards

d'Euros en 2005 et 2,6 millions de clients par jour, le réseau des points de contacts français semble à la fois dense et actif. Certains réseaux au contraire enregistrent une nette baisse du nombre de leurs bureaux de poste comme en Allemagne avec la fermeture de 1 000 bureaux remplacé par une poste 'mobile'. De même pour la Österreichische Post dont le nombre de points de contact passe de 2 285 à 1 338 en 2005 ; un garde-fou est toutefois apposé à ce mouvement car il s'accompagne de l'assurance qu'une solution alternative existe à chaque fois. Dans le cas de l'Autriche il s'agit donc plutôt d'une restructuration du réseau des points de vente : la couverture traditionnelle du territoire national caractérisé par une densité moyenne était jugée trop coûteuse. Ce mouvement fait également suite à la décision du gouvernement autrichien en 2006 d'organiser la privatisation de l'opérateur postal. Chaque reconfiguration du maillage du réseau national répond par conséquent à des logiques et des facteurs externes propres. Ces facteurs tiennent aussi bien à l'évolution des dispositions juridiques nationales qui encadrent le marché postal, qu'aux décisions de l'opérateur lui-même dans le maintien d'un certain nombre de bureaux de poste ainsi que de la géographie du pays. L'action conjointe des gouvernements et des opérateurs historiques quand à l'objectif d'aménagement du territoire amène donc à l'établissement d'un niveau de couverture différent pour chaque territoire national.

Elasticité de la demande

L'élasticité de la demande sert de la même façon d'indicateur des dissemblances nationales. Il s'agit de déterminer les mouvements possibles de basculement des consommateurs de services postaux de l'opérateur historique vers les nouveaux entrants. Certains opérateurs historiques nationaux peuvent ainsi voir leur part de marché se réduire tandis que d'autres maintiennent leur position. 64% des opérateurs historiques européens estiment qu'ils réussiront à relever le défi de l'ouverture à la concurrence et que les nouveaux entrants ne s'empareront pas de plus de 22% des parts de marché (PriceWaterHouseCoopers, 2006, p52).

Cet optimisme est basé sur le concept d'élasticité de la demande : il s'agit de l'évolution en pourcentage de la quantité de services postaux consommée suite à un changement de 1% du prix. L'évaluation de cette élasticité est difficile mais la sensibilité de la demande à l'émergence d'une concurrence plus soutenue est potentiellement élevée. Toutefois le constat qui a été fait précédemment sur l'évolution possible du marché, à savoir

que les nouveaux entrants se focalisent sur une partie du territoire ou un segment du marché en particulier (notamment les envois en nombre), joue en faveur d'un statu quo au profit des prestataires du service universel de chaque Etat membre. Aucun concurrent n'apparaissant sur l'ensemble du territoire d'un Etat de façon menaçante, il est peu probable que l'élasticité de la demande joue en défaveur des grands opérateurs nationaux notamment parce que pour satisfaire les expéditeurs d'envois en nombre il faut pouvoir desservir l'ensemble du territoire. La concurrence ne se développe principalement que dans les villes comme en Suède ou en Nouvelle-Zélande et reste donc limitée à l'échelle nationale. On en déduit que les particularités nationales ont de fortes chances d'être maintenues d'autant plus que ceux-ci renforcent leurs stratégies destinées à maintenir leur position : renforcer la loyauté des consommateurs, réduire la sensibilité au prix sur le segment du courrier des entreprises en proposant des prix spécifiques adaptés aux différents besoins de chaque gros expéditeur contribue à pérenniser le schéma actuel de division du marché postal européen basé sur les frontières nationales. Une nouvelle dynamique de cette sorte se retrouve tout particulièrement dans les pays déjà libéralisés : le développement de stratégies commerciales par les opérateurs traditionnels, qui va de paire avec l'alignement des prix sur les coûts de même que la restauration du lien entre service rendu et coût, l'offre de services meilleurs et plus variés, la professionnalisation de la provision du service universel en sont les principales conséquences. Dans ces pays fortement libéralisés on note qu'il existe de façon plus marquée des améliorations dans les performances des opérateurs historiques grâce à cette concurrence.

La volonté politique de chaque entité nationale

L'adaptation des opérateurs historiques se fait en réalité corrélativement à la volonté politique existant dans chaque Etat membre. La protection du marché national et du maintien de l'opérateur historique comme instrument d'Etat par les pays les plus réticents à l'ouverture à la concurrence (majoritairement les Etats membres du sud) est génératrice d'un clivage.

Les différences dans la vision du marché postal entre les Etats membres se manifestent dans les législations nationales préservant chacune plus ou moins le standard national traditionnel comme par exemple le décret français n°2007-29 relatif au service universel qui maintient le nombre de jours ouvrables par semaine à six, la directive 97-67 fixant le minimum à cinq. Cette transposition respecte cependant les exigences de la directive ; ce qui n'est pas le cas de toutes les dispositions du droit interne français. La mise en œuvre de

certaines principes communautaires s'est également faite de façon tardive en France notamment pour la séparation ministère propriétaire et régulateur de marché : l'abandon de l'utilisation de l'opérateur historique comme moyen de diriger l'économie c'est-à-dire l'abandon du modèle traditionnel a été réalisé tardivement. Ce n'est qu'à partir de 2005 que la loi crée une autorité réglementaire nationale au sens de l'article 22 alinéa 1 de la directive 96-67 : 'chaque Etat membre désigne une ou plusieurs autorités réglementaires nationales pour le secteur postal, juridiquement distinctes et fonctionnellement indépendantes des opérateurs postaux'. Cette obligation d'introduire une autorité indépendante de régulation est maintenue dans l'article 22 de la proposition de directive de 2006. Le droit interne français ne s'était pas conformé aux dispositions communautaires avant la loi du 20 mai 2005 transposant la directive de 2002 puisque jusqu'à l'adoption de celle-ci il fallait se référer à la loi du 2 juillet 1990 qui organisait un contrôle de l'Etat sur la Poste par le ministre chargé des postes et le ministre de l'économie et des finances. La réticence nationale à créer une autorité régulatrice de marché a retardé l'établissement d'une séparation claire des tâches entre ministère propriétaire, Etat législateur et régulateur.

Tout un ensemble de normes viennent donc compléter le droit français afin de mettre en place cet agencement institutionnel et consolider son indépendance. Même si l'article L4 nouveau du code des postes et télécommunications, issu de la loi du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales, maintient des compétences au profit du ministre chargé des postes, qui prépare et met en œuvre la réglementation applicable aux services postaux, un nouvel acteur est introduit dans le panorama des acteurs agissant dans le secteur postal.

L'indépendance de l'autorité de régulation

Cette même loi crée alors l'ARCEP, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, qui se voit prendre part aux 'projets de loi ou de règlement relatifs aux services postaux' selon l'article L5 du code des postes et télécommunication tel qu'il apparaît au 21 mai 2005. En réalité il s'agit d'une extension du champ d'activité de l'ART, l'Autorité de régulation des télécommunications, créée par la loi du 26 juillet 1996 à l'époque en tant que régulateur du secteur des télécommunications uniquement. La composition de l'ARCEP est précisée dans l'article L130 modifié du code : il comprend 'sept membres nommés en raison de leur qualification économique, juridique et technique, dans les domaines des communications électroniques, des postes et de l'économie des territoires pour un mandat

de six ans. Trois membres, dont le président, sont nommés par décret. Deux membres sont nommés par le Président de l'Assemblée nationale et deux par le Président du Sénat'. L'indépendance de cette collégialité est une condition essentielle pour garantir un arbitrage du marché postal en vue de stimuler la concurrence : l'article L131 du code issu de la loi du 20 mai 2005 énonce alors que 'la fonction de membre de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes est incompatible avec toute activité professionnelle, tout mandat électif national, tout autre emploi public et toute détention, directe ou indirecte, d'intérêts dans une entreprise du secteur postal ou des secteurs des communications électroniques, de l'audiovisuel ou de l'informatique'. L'indépendance non seulement vis-à-vis des instances de l'Etat mais également vis-à-vis des acteurs du marché postal est nécessaire.

Pour atteindre l'objectif européen, il y a une condition première qui est l'indépendance de cette autorité puisque seule une autorité régulatrice indépendante peut tenir l'opérateur historique éloigné des pressions de l'Etat. Mais cette indépendance n'est pas à confondre avec le rôle de la privatisation : en effet la privatisation n'est pas une nécessité. Il suffit simplement d'assurer une séparation des fonctions, l'Etat pouvant continuer à être actionnaire majoritaire de l'opérateur historique mais se comportant tel un actionnaire 'normal'. L'objectif est de garantir que la concurrence ne sera pas faussée et ceci ne passe pas forcément par l'exclusion totale d'un quelconque lien avec l'Etat.

La nécessaire séparation des trois rôles de l'Etat : Etat législateur, Etat propriétaire et Etat régulateur

Si la régulation relève d'une redéfinition du rôle de l'Etat, qui intervient toujours mais d'une autre manière au travers de l'autorité indépendante mise en place, la privatisation relève plutôt du statut de l'entreprise. Jusque dans les années 1990, les postes appartiennent aux Etats membres, dont les collectivités publiques en sont d'ailleurs de gros clients, et les fonctions sont mélangées ; le mouvement de libéralisation qui s'est développé a pour objectif de différencier les rôles. Le rôle de législateur qui revient au Parlement, le rôle de l'Etat en tant que propriétaire et le rôle du régulateur chargé de la surveillance du respect des règles fixées pour le fonctionnement du marché sont individualisés.

L'idée fondamentale est que même si le marché joue un rôle moteur, l'Etat a encore un rôle à jouer. Ce choix revient donc à chaque Etat membre et peut ainsi révéler des différences, l'essentiel étant de clarifier ces trois fonctions. Ainsi l'Autriche, la Belgique, le Danemark, Malte, les Pays-Bas et l'Allemagne ont-ils choisi de privatiser les opérateurs historiques, les pays comme la France, la Grèce, la Pologne, le Luxembourg, l'Espagne, la République Tchèque ont opter pour le statut d'entreprise de droit public. Trois des pays les plus libéralisés à savoir la Suède, la Finlande et le Royaume-Uni, ont choisi de transformer les opérateurs historiques en entreprises détenues à 100% par l'Etat (Noguet, 2006, p1). La libéralisation totale ne va donc pas forcément de paire avec une privatisation même si on note un mouvement général à l'échelle de l'Union européenne d'amoindrissement du contrôle politique sur les opérateurs historiques (Wik-Consult, 2006, p35 et 40) : plusieurs groupes de pays peuvent alors être établis en fonction du degré de libéralisation et du statut des grandes entreprises postales. Cette combinaison peut se réaliser de plusieurs manières pourvu que la condition d'indépendance du régulateur soit respectée. Celle-ci est difficile à évaluer en pratique mais des progrès ont été réalisés (Wik-Consult, 2006, p117 à 121). Toutefois des risques persistent quand à l'effectivité de cette indépendance et peuvent mener à des situations où l'autorité de régulation est en réalité plus une succursale à l'intérieur du ministère qu'un organisme institutionnellement indépendant comme c'est le cas en Autriche, en Espagne ou en Italie. L'indépendance de l'autorité est également menacée si les membres de celle-ci ne sont pas protégés contre le licenciement ou si leur mandat est de courte durée pour qu'ils puissent agir efficacement (Wik-Consult, 2006, p9).

Le constat de dissemblances entre les marchés nationaux des Etats membres plaide ainsi en faveur d'une application au niveau national du schéma à double face défini par le législateur communautaire. L'objectif de construction d'un réseau paneuropéen postal semble alors compromis à court terme puisque le maintien des frontières nationales dans le cadre de la régulation des activités postales ne garantit pas pleinement l'interconnexion des réseaux entre les Etats membres. C'est l'Union postale universelle, créée en 1874, qui se charge des règles relatives aux envois transfrontaliers et notamment des rémunérations relatives au transport par avion pour les pays isolés par leur situation insulaire comme Malte, Chypre ou encore les îles britanniques, à la distribution sur place, aux frais terminaux... des différents opérateurs ayant pris en charge successivement l'envoi. L'UPU fixe les services de base à assurer et depuis 1999 au Congrès de Beijing, 191 pays assurent ce service minimum. L'interconnexion est alors prise en charge dans le cadre des conventions issues de cette

organisation internationale. La directive postale n'envisage dans son article l'interconnexion qu'au travers des frais terminaux, à savoir la 'rémunération des prestataires de service universel au titre de la distribution du courrier transfrontière entrant constitué par les envois postaux provenant d'un autre Etat membre ou d'un pays tiers' selon l'article 2, 15) : l'article 13 tend alors à garantir des principes communs relatifs au prix et à la qualité qui permettraient de rapprocher dans une certaine mesure les prestations nationales. Mais cet article ne couvre que les prestations transfrontières relatives au champ du service universel. La perspective d'un réseau vaste réseau européen plus intégré reste donc limitée. Ainsi dans les faits, bien que la directive encourage les prestataires de service universel à appliquer les mêmes principes de régulation des prix du service universel aux frais terminaux, peu d'autorités de régulation s'en acquittent et la régulation des services intra-communautaires est ainsi différente de la régulation des mêmes services dans le marché postal domestique (Wik-Consult, 2006, p90). La dynamique postale reste donc configurée selon les frontières nationales.

C'est l'Union européenne qui a impulsé ce schéma de mise en œuvre pyramidale suite à l'adoption de la directive postale 97/67 : le choix d'une application au niveau national en raison des disparités des marchés postaux de chaque Etat membre est en quelque sorte contrebalancé par les normes communes fixées au niveau de l'organisation internationale postale en ce qui concerne les envois transfrontaliers. Si les Etats de l'Union européenne se sont vus laisser une certaine marge de manœuvre quand à la mise en place du nouveau mécanisme de régulation, il n'en reste pas moins qu'ils sont contraints par les dispositions minimales communautaires et de l'UPU. Car la première étape est de poser les bases et de consolider le modèle d'ouverture à la concurrence à un niveau national : la mise en place d'un tel contexte revient à l'autorité réglementaire nationale, dont il a été précisé plus haut que le statut d'organisme indépendant est vital à son action. Les fonctions réglementaires définies dans la directive postale lui reviennent alors de droit selon l'article 2, 18) afin de lui permettre de remplir son rôle de consolidation du marché postal national dont elle a la charge. La mise en place du cadre réglementaire approprié est essentielle et ce sont les nouvelles règles du jeu fixées au niveau communautaire qui vont dicter l'évolution du marché même si l'application concrète se fait au niveau national. L'exemple de la Royal Mail montre que la définition d'un nouveau contexte permet la consolidation du marché postal. Longtemps en difficulté, l'opérateur britannique bénéficie aujourd'hui de ce nouveau contexte et réalise à nouveau des profits, doublés d'une amélioration de la qualité et d'une diminution constante des zones non desservies : cette évolution s'est en effet produite en parallèle du développement d'un

nouveau cadre réglementaire avec l'instauration de l'autorité de régulation en 2000, Postcomm.

Une fois le curseur décisionnel placé au niveau des Etats membres, il n'en reste pas moins que l'Union doit insuffler aux Etats la volonté d'un changement orienté dans le sens de la nouvelle conception du marché postal. Il revient dès lors à Bruxelles de délimiter le périmètre minimum d'un modèle commun de fonctionnement et d'encadrement du marché. L'établissement d'un modèle de régulation semblable par chaque Etat membre se révèle être un pas vers l'objectif instauré à l'article 3, h) TCE et qui vise 'le rapprochement des législations nationales dans la mesure nécessaire au fonctionnement du marché commun'. L'amélioration de ce dernier pour le secteur postal, au travers des dispositions spéciales que sont les directives de 1996 et de 2002 poursuivant cet objectif, ne peut se réaliser que de façon graduelle. C'est pourquoi dans un premier temps des principes communs très généraux ont été définis et une certaine marge de manœuvre a été laissée aux Etats quant à leur application., avec le risque de déviation dans leur application concrète. Chaque Etat membre va alors définir plus précisément la notion de service universel, le système de régulation qu'il entend appliquer et en particulier les politiques relatives au prix, à l'accès au réseau et de monitoring. En définitive, pour contourner ces risques d'application, une définition claire et contraignante de l'ouverture totale à la concurrence au niveau européen est nécessaire et complète le principe de subsidiarité qui permet le mieux de minimiser les coûts et de maximiser les bénéfices attendus aux vues des particularités du secteur postal.

B. Le modèle commun de régulation : socle uniforme garant du mécanisme communautaire à double articulation

I. La consécration d'un nouveau modèle : de la déréglementation à la réglementation

Une fois trouvé le moyen de préserver le monopole des interventions intempestives du pouvoir exécutif relatives à sa gestion et à ses missions, dont la forme la plus radicale est la privatisation, le principe de la séparation du monopole et du gouvernement passe alors par la création d'une autorité tierce : le régulateur. La mise en place de cette nouvelle autorité se

passe simultanément à l'ouverture à la concurrence. Cette forme d'intervention réalise parfaitement la mise en œuvre dans chaque Etat membre d'un dénominateur commun des grands principes qui correspondent au mécanisme double construit par la Commission européenne. L'article 22 paragraphe 1 de la directive 97/67 stipule ainsi que 'chaque Etat membre désigne une ou plusieurs autorités réglementaires nationales pour le secteur postal, juridiquement distinctes et fonctionnellement indépendantes des opérateurs postaux'. L'application du mécanisme commun de régulation se fait donc au niveau de chaque réseau national suivant les conclusions issues de l'application du principe de subsidiarité.

Tableau des Autorités de régulation nationales par Etat membre (Wik-Consult, 2006, p109 et site Commission, rubriques 'liens utiles')

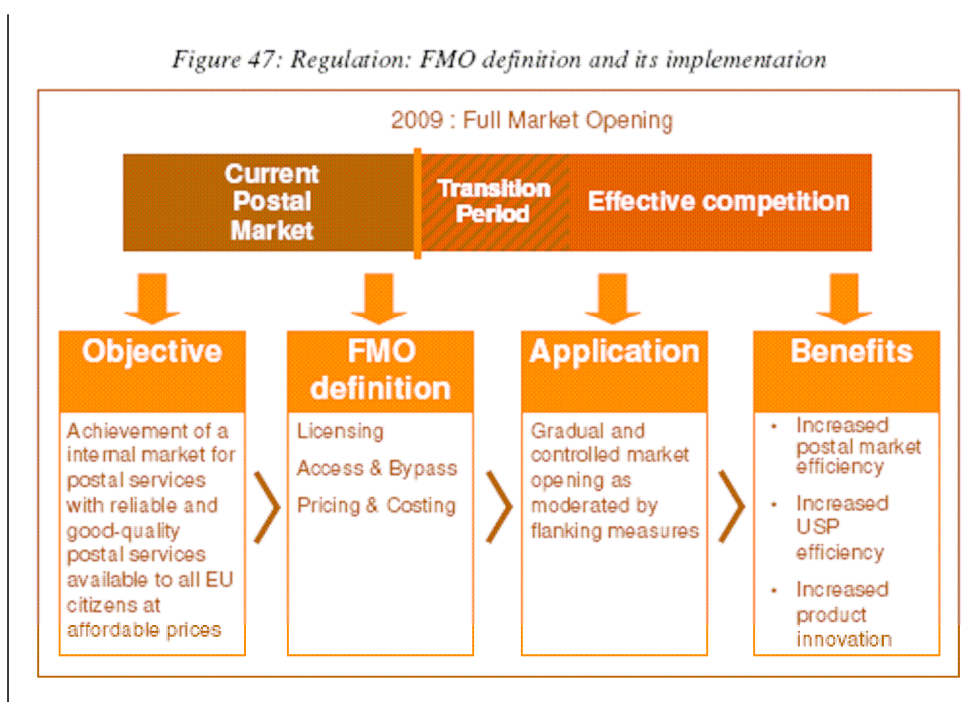
Pays	Autorité de régulation	Date de création
Allemagne	Die Bundesnetzagentur ((BNetzA)	1998
Autriche	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie; département des affaires postales	1999
Belgique	Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBTP)	1991
Bulgarie	Communications regulation commission (CRC)	2003
Chypre	Office of the Commissioner for Electronic Comm. and Postal Regulation (OCECPR)	2002
Danemark	Faerdselsstyrelsen/Road Safety and Transport Agency, Postal Supervisory Department	1995
Espagne	Ministry of Development, Department for Regulation of Postal Services	1998
Estonie	Estonian National Communications Board	2002
Finlande	Viestintävirasto/ Finnish Communications Regulatory Authority (FICORA)	1994
France	ARCEP	2005
Grèce	Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (EETT)/ Hellenic Telecommunications and Post Commission	1998

Hongrie	Nemzeti Hírközlési Hatóság (NHH)/ National Communication Authority	1990
Irlande	Commission for Communications Regulation (ComReg)	2002
Italie	Ministero Delle Comunicazioni	1999
Lettonie	Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija (SPRK)/ Public Utilities Commission	2001
Lituanie	Ryšių Reguliavimo Tarnyba (RRT)/ Communications Regulatory Authority	2002
Luxembourg	Institut Luxembourgeois de régulation (ILR)	2000
Malte	Malta Communications Authority (MCA)	2003
Pays-Bas	Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA)/ Independent Post and Telecommunications Authority	1997
Pologne	Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE)/ Office of Electronic Communications	2002
Portugal	Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM)/ National Communications Authority	1981
République tchèque	Czech Telecommunication Office (CTO)	2005
Roumanie	National regulatory authority for communications and information technology (ANRCTI)	2002
Royaume-Uni	Postal Services Commission (Postcomm)	2000
Slovaquie	Postal Regulatory Office	2002
Slovénie	Post and Electronic Communications Agency (APEK)	2002
Suède	Post&Telestyrelsen (PTS)/National Post and Telecom Agency	1994

Cette autorité prend en charge le fonctionnement du marché postal et est doublement spécialisée : elle se voit attribuer deux rôles. Tout d'abord le régulateur national doit assurer la surveillance du marché spécifique dont il a la charge ; il a également une mission de stimulation. L'article 22 mentionne alors dans son alinéa 3 que 'Les autorités réglementaires nationales ont en particulier pour tâche d'assurer le respect des obligations découlant de la présente directive. Elles peuvent également être chargées d'assurer le respect

des règles de concurrence dans le secteur postal'. Sont exclues des attributions de l'autorité de régulation toute mission de définition des obligations de service universel, ou encore de contrôle de gestion interne des opérateurs postaux... L'autorité n'a en charge que la mise en pratique des dispositions générales de la directive ainsi que des dispositions de droit internes transposant les principes communautaires. Encore une fois, leur indépendance vis-à-vis du gouvernement ou du Parlement est essentielle : les décisions de l'autorité de réglementation n'ont pas à être validées par les pouvoirs exécutif ou législatif. Composée de fonctionnaires, l'autorité dispose alors d'un pouvoir discrétionnaire de décision par rapport à l'Etat actionnaire et l'Etat redistributeur : l'autorité s'oppose ainsi aux actions de l'Etat qui cherche à conserver les parts de marché du monopole historique et qui vise également à maintenir les subventions croisées afin de financer les missions de service public. Les fonctions de réglementation doivent alors être définies de façon très précise afin de permettre à l'autorité de réglementation d'assurer une concurrence effective et loyale. Sans délimitation et définition claire des fonctions et pouvoirs du régulateur, le risque de voir l'Etat et l'opérateur historique imposer leurs vues en matière de tarification, de productivité par exemple et ainsi de fausser le mécanisme de la main invisible.

Les étapes de la mise en place du modèle de régulation : objectifs, missions, application, résultats (PriceWaterHouseCoopers, 2006, p124)



L'assurance d'une concurrence effective passe en conséquence par ce nouveau personnage central qu'est le régulateur. C'est le nouvel angle d'une disposition triangulaire : un nouveau cadre d'organisation du marché se met alors en place et qui passe par le gouvernement, les opérateurs postaux et le réglementeur. L'ouverture à la concurrence d'un marché spécifique amène donc à la définition d'un nouveau mécanisme de fonctionnement : il n'y a pas en réalité suppression de toute réglementation suite à l'éviction de l'Etat mais il y a bien un changement de la réglementation.

Les autorités de régulations de l'Union : application concrète

Sur le plan financier, on estime que la mise en place de ce système décentralisé des autorités de régulation au niveau étatique a coûté plus de 37 millions d'Euros à la Communauté en 2005 (Wik-Consult, 2006, p112 à 116). Ces frais couvrent l'installation technique de ces nouvelles institutions mais aussi le personnel dont le nombre est évalué, toujours la même année, à hauteur de trois cent personnes. Le nouveau modèle a donc un coût mais probablement qu'une partie des fonds nécessaires aura été transférés des anciens départements des ministères qui avaient en charge le secteur postal, de même que le personnel compétent correspondant.

Toutefois malgré une enveloppe globale assez importante au niveau de l'Union, on constate que les ressources sont inégalement réparties entre les différentes autorités nationales : il n'y a pas en pratique d'allocation optimale corrélativement à la taille des Etats membres. Ainsi les petits et très petits Etats membres emploient-ils environ 28% du personnel total de l'Union affecté à la régulation postale alors qu'ils ne représentent que seulement 4% du marché en terme de volume (Wik-Consult, 2006, p112 à 116).

La responsabilité déléguée aux autorités nationales de régulation varie beaucoup entre les pays : on note que dans la plupart des Etats membres les autorités de régulation n'ont pas de réel pouvoir pour décider des déterminants les plus importants du système de régulation ; les tâches administratives leur sont en revanche facilement déléguées. Des exceptions à cette tendance sont remarquables en République Tchèque, au Danemark, en Slovaquie et au Royaume-Uni. Certaines autorités se sont également vues attribuer moins de fonctions, de missions que les autres : c'est notamment le cas de l'autorité de régulation autrichienne, de même que celle constituée en Espagne ou bien encore en Italie.

Mais quel que soit les moyens attribués à ces autorités et le degré d'intensité des missions qui leur ont été confiées, leur objectif principal est de trouver un système d'arbitrage du marché assurant un équilibre entre objectif de service universel et viabilité économique dans un cadre concurrentiel.

Ces institutions nouvelles ne se voient pas reléguées à leur propre sort : un réseau de relations au sein du Comité Européen de Régulation Postale (CERP) a été créé afin de développer les contacts entre elles. Aujourd'hui toujours présidé par la Belgique, le CERP a été créé en octobre 1992 au sein de la CEPT (Conférence Européenne des administrations des Postes et des Télécommunications). Composé des représentants des autorités de régulation postale des pays membres de la CEPT, soit au total 46 pays ; le CERP s'est vu confié plusieurs compétences. Ainsi l'application des nouvelles communautaires n'est-elle pas totalement dénaturée de toute perspective collective : les autorités de régulation nationales agissent en théorie seules mais en s'appuyant sur les recommandations et les informations qu'elles peuvent trouver au sein des différents comités au sein du CERP. Ces conseils sont issus de débats relatifs aux aspects purement réglementaires et notamment se focalisent sur les changements de limites entre les aspects de réglementation et d'exploitation intervenus ; les politiques internationales y sont également discutées en ce qu'elles s'appliquent aux pays membres de la CEPT et une coordination avec la Commission européenne est mise en œuvre pour assurer le développement d'une approche commune sur ces questions relatives au contexte international. Ces conseils sont en particulier le résultat des contacts que le CERP a su créer avec divers organismes de représentation des différents acteurs du marché postal, des associations...

Plusieurs comités ont été créés au sein de cette organisation pour assurer un convergence des politiques en matière postale au niveau européen, chacun étant responsable d'un objectif particulier. Ainsi le Comité de Contact CERP -Commission européenne est en charge plus particulièrement des relations avec l'Union européenne avec les questions de l'application des directives postales, mais des sujets relatifs aux négociations OMC-GATS y sont également largement débattus. Le Comité des « Bonnes pratiques régulatrices » quant à lui mis en place au mois de mai 2004 aide plus spécifiquement les nouveaux pays adhérents et ceux en voie d'adhésion à l'Union européenne à développer les règles du nouveau modèle de régulation postale. Les opérateurs et les régulateurs sont regroupés au sein du Comité de Contact CERP –PostEurop lors de la préparation du Congrès de l'Union Postale Universelle à

Beijing en 1999 et peuvent y exprimer chacun leurs positions et propositions, l'idéal du comité étant de dégager des positions communes ; plus tard le comité devient un forum d'échange d'idées sur le secteur postal européen. Les entreprises privées de courrier express sont également intégrées à cet organisme puisque leurs préoccupations font l'objet du Comité de Contact CERP -European Express Association (CERP, rubrique 'history' et CERP, 'Annual report 2002' ; IBT).

Par conséquent toutes les perspectives du marché postal sont couvertes ; et si l'application du principe de subsidiarité est justifiée par la particularité du marché postal caractérisé par une fragmentation de marchés nationaux hétéroclites, un certain rapprochement existe en pratique qui permet de coordonner, ou mieux coordonner, les actions des autorités de régulation nationales. Le CERP assure un certain fond commun entre les Etats membres en plus d'obéir à un modèle commun de grands principes de régulation.

II. Les grands principes d'action des autorités de régulation et leurs limites

1. Organisation et contrôle de la concurrence

La nouvelle forme d'intervention de l'Etat consiste d'une façon générale à assurer le bon fonctionnement des règles du marché : ce contrôle passe alors par le suivi du degré de concentration du marché évalué grâce au nombre d'opérateurs sur le marché ou bien encore la répartition des parts de marché entre ceux-ci. Le régulateur a en charge l'effectivité de la concurrence et cet objectif passe, à court terme, par l'entrée de concurrents capables de concurrencer l'opérateur historique et de se maintenir sur le marché. Les solutions relèvent alors d'une définition claire et précise de règles du jeu concurrentiel loyales : prohiber les comportements anti-concurrentiels qui peuvent émerger à l'initiative de chaque acteur du marché ainsi que la garantie de sanctions effectives en cas de manquement aux règles établies est un édifice de réglementation nécessaire. C'est dans cette optique que le considérant 22 de la directive 97/67 énonce que 'les Etats membres devraient avoir la faculté de réglementer, par des procédures d'autorisation appropriées, sur leur territoire, la prestation des services postaux qui ne sont pas réservés aux prestataires du service universel ; que ces procédures doivent être transparentes, non discriminatoires, proportionnées et fondées sur des critères objectifs'. Certaines limites sont cependant posées que le régulateur doit respecter et qui tiennent à l'utilisation de critères objectifs, de procédures transparentes, non discriminatoires

comme le stipule de façon très générale l'article 12 du Traité prohibant tout traitement défavorable basé sur un critère de nationalité, et proportionnées.

Au-delà de cette fonction de contrôle et de répression, l'autorité de régulation se voit également attribuer des fonctions de conseil et émet des avis sur divers aspects relatifs au secteur de la communication physique.

Le mécanisme communautaire d'accès au marché postal comme condition première d'une évolution vers la concurrence

Délivrer des licences, autorisant l'entrée sur le marché des services finals par les opérateurs postaux, permet de garantir une offre de prestations différenciées en nature, en prix, en qualité et qui en théorie se révéleront mieux adaptés aux attentes de chaque segment de clientèle. Une concurrence accrue en terme de nombre d'opérateurs assure une guerre des prix et de la qualité plus importante, bénéficiant directement aux consommateurs. Ainsi l'ARCEP autorise-t-elle depuis la mi-mars 12 entreprises postales à intervenir sur le marché français. : La Poste faisant face à onze concurrents doit alors s'adapter et proposer des tarifs au moins aussi avantageux, la baisse des prix étant la seule stratégie vraiment efficace des nouveaux entrants pour voir augmenter leur part de marché. Ce contrôle met en réalité en œuvre une suppression des barrières à l'entrée du marché des services finaux afin de garantir cette compétitivité jugée saine et bénéfique. L'effectivité des entrées sur le marché résulte par conséquent en partie des décisions de régulation.

Cette régulation de l'accès au réseau est autorisée par l'article 9 de la directive 97/67 mais elle ne concerne que les services non réservés pour ce qui est de la période transitoire. Une autorisation au sens communautaire poursuit bien ce but puisqu'elle est définie à l'article 2, 14) de la directive 97/67 comme 'toute autorisation fixant les droits et les obligations spécifiques du secteur postal et permettant à des entreprises de prêter des services postaux et, le cas échéant, d'établir et/ou d'exploiter des réseaux postaux pour la prestation de ces services'. Une des formes de mise en œuvre envisagée constitue une 'autorisation générale', c'est-à-dire que l'opérateur n'a pas besoin d'une autorisation explicite de l'autorité de régulation postale mais doit s'acquiescer des règles de fonctionnement du marché prescrites. L'autre possibilité est la 'licence individuelle', appliquée dans le cas de la France : il s'agit d'une autorisation délivrée par l'autorité de régulation nationale donnant des droits

spécifiques à l'opérateur demandeur d'une telle autorisation ou lui soumettant des obligations particulières en parallèle de l'autorisation générale pour ses activités ; l'opérateur n'est pas habilité à exercer avant d'avoir reçu la décision de l'autorité compétente.

La proposition de directive du 18 octobre 2006 maintient la possibilité pour les Etats membres de recourir aux autorisations d'entrée sur le marché sous ces deux formes. Toutefois des limites dans cet instrument de contrôle sont posées : il est interdit de limiter quantitativement les licences et les conditions techniques ou opérationnelles disproportionnées ou injustifiées le sont tout autant de façon à garantir un niveau de concurrence élevé (Exposé des motifs de la Commission de la proposition de directive du 18 octobre 2006, p7).

Mais l'obtention d'une autorisation de proposer des activités postales ne suffit pas pour autant. Les coûts irrécupérables de l'industrie de réseau qu'est le secteur postal sont trop élevés pour qu'un nouvel entrant puisse y faire face. L'autorisation de commercialiser des services postaux délivrée par l'autorité de régulation ne vaut rien en elle-même. Il faut que le nouvel entrant soit capable de desservir ses clients. Ces derniers pouvant être dispersés, il lui faut avoir recours à un réseau vaste. La meilleure solution est donc de permettre la location de l'infrastructure préexistante de l'opérateur historique, la duplication du réseau étant superflue : l'effet de club joue alors son rôle et assure un accès à tous les clients potentiels. Plus il y a de gens connectés au réseau et plus un individu a intérêt à s'y relier car alors il a une large probabilité de pouvoir envoyer du courrier à un interlocuteur en particulier. L'exploitation de cet effet de club par le nouvel opérateur assure en réalité sa survie sur le marché puisqu'il est susceptible de proposer ses services à une large part de citoyens et donc de consommateurs. L'article 11 bis de la proposition de directive de COM 2006/0594 inscrivait, si elle était adoptée comme telle, dans le droit positif de l'Union le droit d'accès aux principaux services et éléments de l'infrastructure existante dans chaque pays membre : pour protéger les intérêts des utilisateurs et/ou pour encourager une réelle concurrence, et dans le respect des conditions nationales, les États membres garantissent un accès transparent et non discriminatoire aux éléments de l'infrastructure postale'. Toutefois il existe un risque quant au comportement de l'opérateur historique qui possède le réseau d'infrastructure qui peut alors se montrer réticent à assurer la survie de nouveaux concurrents qui se révéleraient efficaces. C'est ainsi que depuis 2000, en Allemagne, Deutsche Post favorise l'accès au réseau des clients importants ; les opérateurs privés y ont désormais un droit de downstream access mais

ont des difficultés à attirer les gros expéditeurs qui ont développés des relations d'affaire longuement établies avec Deutsche Post. L'effet de l'entrée sur le marché des nouveaux entrants issue des nouvelles règles concurrentielles communautaires peut donc en pratique se voir freiner par la situation passée du marché postal.

La possibilité de location de l'infrastructure comme condition essentielle d'une entrée effective de nouveaux opérateurs pose alors le problème de la double marginalisation³² (Cabral, 2000, p191). Ce risque découle de la théorie de la désintégration verticale du réseau : (au niveau de la couche d'infrastructure, l'opérateur historique propriétaire en louant le réseau engrange une certaine marge, même minimale ; par suite l'opérateur privé qui a recours à cette location reporte cette marge de l'ex-monopole dans ses tarifs au niveau des services finaux et y ajoute une certaine marge afin de réaliser des profits lui aussi. C'est le consommateur au final qui doit au final payer la note de cette chaîne : un niveau supplémentaire a été introduit impliquant un nouvel acteur qui cherche à réaliser des profits. Mais cette double marginalisation peut également s'avérer bénéfique pour le consommateur si les niveaux successifs de marge fixés par les différents opérateurs intéressés aboutissent à un prix final inférieur au prix de monopole qui était mis en œuvre précédemment. Il appartient alors au régulateur de veiller à la fixation du prix d'accès au réseau qui doit être abordable et non discriminatoire pour permettre au mécanisme de licences d'engendrer une concurrence favorable pour tous. Ce contrôle s'effectue principalement par un certain droit de regard sur les prix.

L'interconnexion en pratique et les limites du pouvoir de décision du régulateur : l'exemple des dispositions françaises

L'article L 3 du code des postes et télécommunications tel que résultant de la loi du 20 mai 2005 impose que 'les prestataires de services postaux non réservés relatifs aux envois de correspondance, y compris transfrontalière, doivent être titulaires d'une autorisation délivrée dans les conditions prévues à l'article L. 5-1'. Si les licences fournies par l'ARCEP ont pour objectif d'assurer la compétitivité sur le marché postal, l'entrée des nouveaux concurrents en tant que telle ne suffit pas : il s'agit également de mettre les opérateurs à l'abri des comportements anti-concurrentiels développés par ses concurrents, cette possibilité se révélant particulièrement possible pour l'ex-monopole qui peut vouloir tirer bénéfice d'une

³² Double marginalization problem

intégration verticale et donc de son statut de gestionnaire de l'infrastructure. Le mécanisme d'autorisation semble donc protecteur du marché.

Mais le marché doit également être protégé des décisions du régulateur qui pourraient s'avérer trop discrétionnaires : des limites à son pouvoir de décision quant aux autorisations d'entrer sur le marché postal ont donc été posées par le législateur. L'article L5-1 est fondamental en ce qu'il confère le pouvoir d'octroi des autorisations d'exercer sur le marché postal à l'ARCEP. Une telle autorisation, est-il précisé, est délivrée pour 10 ans, renouvelable et incessible. Mais il n'est en aucun cas donné un pouvoir discrétionnaire au régulateur : celui-ci n'a le droit de refuser d'accorder une autorisation d'entrée sur le marché postal que sur la base d'une décision motivée. Ces motifs doivent être objectifs et relèvent ainsi de 'l'incapacité technique, économique ou financière du demandeur de faire face durablement aux obligations attachées à son activité postale' ou encore du fait que celui-ci ait fait l'objet de sanctions particulières. Un motif relatif à l'ordre public, la défense nationale ou encore la sécurité publique ne peut être invoqué par l'ARCEP pour refuser une autorisation que sur avis motivé du ministre chargé des postes et télécommunications. Le pouvoir de refus accordé à l'autorité de régulation montre clairement qu'il y a tout de même une volonté de contrôler un minimum l'entrée sur le marché, ce qui est contraire au principe de liberté d'entreprendre et de concurrence totale ; l'objectif est en réalité d'assurer l'entrée sur le marché d'opérateurs économiquement viables et seules les concurrents nouveaux qui sont jugés comme ayant une éventuelle capacité de perdurer permettront de stimuler la concurrence. Un nombre d'entrées et de sorties incessants sur le marché risque de déstabiliser celui-ci. Concrètement, pour être valide, une autorisation, conformément à l'article L5-1, doit donc contenir précisément 'les caractéristiques de l'offre de services postaux autorisée, le territoire sur lequel elle peut être fournie' ainsi que 'les obligations imposées au titulaire pour permettre l'exercice du contrôle de son activité postale par l'ARCEP'...

Les risques issus de la situation de fait de l'ex-monopole : l'intégration verticale

Introduire la concurrence est le meilleur moyen de recouvrer l'efficacité perdue d'une tarification de monopole. Le modèle de régulation est alors la meilleure alternative lorsque, à cause de conditions spécifiques de monopole naturel, la concurrence parfaite n'est pas réalisable. Cette situation résulte notamment du fait qu'une ressource essentielle, c'est-à-dire l'actif ou output du monopole de fait, existe. Il appartient alors au régulateur de veiller à

l'utilisation équitable de cette ressource essentielle. Dans cette perspective, le régulateur en charge de la gestion d'une ressource essentielle fait face aux mêmes problèmes que s'il avait à réguler le monopole. En effet il est fréquent que le propriétaire de la ressource essentielle située en amont de l'activité cherche à tirer avantage de sa situation et à étendre sa position de monopole en aval. Il tente ainsi de jouer sur la structure de désintégration verticale du réseau afin d'en tirer parti notamment en ce qui concerne le tarif d'accès au réseau. L'opérateur historique se positionne alors aussi bien en amont qu'en aval de l'activité postale et ce faisant, jouant de l'intégration verticale, il a intérêt à favoriser sa filiale pour l'accès au réseau et à surtaxer les opérateurs postaux privés : il cherche à dissuader la concurrence en se jouant d'une tarification raisonnable. L'intégration verticale confère au monopole historique un moyen de fixer un coût de péage plus élevé que ses coûts de long terme ; les concurrents sont pénalisés voire dissuadés d'entrer si ils ne sont pas capables de dégager une efficacité supérieure au surcoût de péage (Lévêque, 2005, p70 et Revue économique de l'OCDE, 2001, p37 et 38). L'opérateur intégré bénéficie lui au contraire de ce gain réalisé au niveau de l'infrastructure qu'il peut transférer pour financer ses services : ces services réalisent des pertes puisque la stratégie du monopole intégré consiste à proposer des prix bas défiant toute concurrence. Les concurrents sont par conséquent dissuadés d'entrer sur la marché postal ou bien cherche à contourner l'utilisation du réseau existant en créant le leur.

Cette pratique du monopole intégré est anti-concurrentielle et aboutit à contredire la nature même des ressources essentielles qui n'ont pas intérêt à être dupliquées. Le propriétaire du réseau parvient alors à maintenir sa position dominante et à évincer les nouveaux entrants pour lesquels le coût d'accès, étant supérieur à celui de la filiale de l'opérateur historique, ne leur permet pas d'être aussi compétitifs en terme de prix que la filiale ou au pire ne leur permet pas d'être rentables ; insidieusement les nouveaux entrants peuvent également être lésés comparativement à la filiale de l'opérateur historique si ils ne se voient pas offrir la même qualité pour l'accès au réseau à savoir qu'ils sont traités systématiquement après la filiale et se voient moins bien pris en charge. La qualité de l'ouverture à la concurrence dépend donc fondamentalement des conditions financières et techniques d'accès au réseau.

La solution à ce problème d'intégration verticale doit passer par une méthode permettant de priver l'opérateur historique en tant qu'agissant en amont (au niveau de l'accès à l'infrastructure) de retirer des intérêts en aval. Cette solution met ainsi en balance efficacité et pouvoir de marché : forcer à la désintégration verticale permet d'éliminer les désavantages

dus à une domination du marché tels la tarification élevée, mais en même temps elle crée de nouveaux problèmes tels que la difficulté de définir un contrat permettant l'accès au réseau pour les nouveaux entrants, problème qui n'était pas soulevé sous le régime du monopole.

Le régulateur n'a pas besoin, en théorie, d'aller jusqu'à interdire au propriétaire de la ressource essentielle de pénétrer le marché aval, c'est-à-dire à démanteler l'opérateur historique ; il suffit de trouver un moyen efficace pour l'empêcher de mettre en place une discrimination entre les nouveaux entrants et lui-même en tant qu'utilisant l'infrastructure postale (Cabral, 2000, p81). Toute la difficulté réside ainsi dans l'évitement d'un déséquilibre des charges d'accès en faveur du gestionnaire de l'infrastructure ou au contraire en faveur des nouveaux entrants. Une négociation libre entre les acteurs du marché quant au tarif d'accès au réseau ne peut pas être envisagée dès lors que le monopole historique reste intégré verticalement. L'intervention du régulateur dans le cadre des services postaux est donc une condition essentielle à la mise en place et au maintien d'une concurrence effective.

Les solutions tarifaires d'accès au marché : access pricing

L'instrument le plus efficace pour cette mission est alors celui passant par la fixation du péage (ou charges d'accès au réseau ou bien encore charges d'interconnexion du réseau) c'est-à-dire le prix payé par les firmes situées en aval (au niveau des services finals dans la chaîne de valeurs) pour avoir accès à l'infrastructure, car sans accès des fournisseurs de services postaux aux infrastructures de réseau la concurrence n'est pas possible. Structurellement, les nouveaux opérateurs ne sont pas présents sur l'ensemble des activités : l'interconnexion avec les installations de l'opérateur historique, au moins dans un premier temps ou en partie, se révèle être une condition primordiale à leur présence sur le marché postal. La régulation de l'interconnexion passe alors par la définition d'un tarif d'accès qui assure l'efficacité de l'entrée tout en permettant la gestion efficace des ressources essentielles : la surveillance du niveau de cette tarification revient au régulateur. Dans cet objectif d'efficacité de l'entrée, le régulateur doit veiller à ce que les tarifs d'interconnexion ne soient pas trop proches du prix de détail, et donc trop élevés, afin que subsiste une perspective de profit pour les nouveaux entrants : il s'agit d'éviter 'l'effet de ciseau' (Curien, 2006, p88) ; de même un tarif d'accès au réseau trop faible, pour ne pas créer un effet d'incitation à une duplication du réseau trop excessive. Trouver le prix intermédiaire qui garantisse à la fois une rentabilité acceptable pour les nouveaux entrants qui louent

l'infrastructure mais aussi pour l'opérateur propriétaire, incitant de façon raisonnable et efficiente une construction d'infrastructures alternatives, est donc indispensable. L'objectif d'une gestion efficace des ressources essentielles vise lui à une baisse des coûts et une amélioration technique dans les activités restées en monopole : pour cela le régulateur doit faire en sorte que le prix d'interconnexion ne soit pas trop rémunérateur. Toutefois cette rémunération doit être suffisamment rémunératrice pour l'opérateur postal historique afin qu'il ne se désintéresse pas totalement de l'exploitation de l'infrastructure et la délaisse pour ne se préoccuper que de ses activités soumises à la concurrence.

Le prix d'interconnexion qui satisfera à ces deux objectifs se révèle toutefois difficile à définir en pratique mais aussi en théorie puisque selon que l'un ou l'autre de ces deux objectifs est privilégié les solutions types à apporter diffèrent.

Ainsi si l'efficacité de l'entrée est une priorité, la règle tarifaire de l'Efficient Component Pricing Rule (ECPR), dite méthode des composantes efficaces, proposée par Baumol et Sidak en 1994 définit de façon appropriée le prix d'interconnexion. Cette règle énonce que le prix de gros d'interconnexion proposé aux opérateurs indépendants ne doit pas être supérieur à la différence entre le prix final défini par le monopole intégré verticalement et le coût marginal d'une structure où le monopole serait intégré. Cette formule permet alors uniquement aux nouveaux entrants suffisamment compétitifs, en comparaison à l'intégration verticale du monopole, de survivre sur le marché. En théorie donc, la règle de Baumol-Sidak maximise l'efficacité dans la production en filtrant les entrées inefficaces. En pratique pourtant les expériences réalisées au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande sur le marché des télécommunications révèlent des difficultés de mise en œuvre de même que l'incitation de l'opérateur historique soulève des critiques. En effet dans sa gestion, celui-ci peut chercher à tirer profit de l'interconnexion : comme le tarif d'interconnexion est défini comme le prix de détail moins le coût de la composante se situant sur le marché concurrencé, si l'opérateur historique parvient à ralentir la baisse du prix sur le marché final il peut alors voir ses recettes augmenter ; de même en agissant à la baisse sur le coût unitaire relatif à la partie concurrencée, en translatant ses investissements et ses efforts de productivité dégagés pour l'exploitation de l'infrastructure vers la partie ouverte à la concurrence, l'opérateur historique est bénéficiaire (Curien, 2006, p89).

Deux autres instruments permettent de définir le niveau de prix d'accès : la plus ancienne est la méthode des coûts complets. L'ensemble des coûts du réseau est réparti entre les utilisateurs de celui-ci, qu'il s'agisse des coûts fixes ou variables). L'incitation à l'effort pour le monopole est inexistante puisque celui-ci se voit remboursé tous ses coûts par la collectivité des opérateurs (y compris lui) (Lévêque, 2005, p71). La méthode dite de Ramsey-Boiteux étendue à une situation d'asymétrie d'information par Laffont et Tirole en 1996 constitue une deuxième alternative. L'objectif est de maximiser le surplus total : pour cela le régulateur intervient en fixant le prix d'interconnexion au niveau du coût marginal plus une marge inversement proportionnelle à l'élasticité-prix de la demande (Lévêque, 2005, p71). Cette méthode nécessite que l'autorité de régulation dispose de toutes les informations relatives aux coûts de l'opérateur historique révélant ainsi le problème de l'asymétrie d'information ; un mécanisme incitatif est alors nécessaire et peut alors passer par la proposition de contrats types, une solution possible au problème informationnel (voir ci-dessous).

Atteindre l'objectif d'une bonne gestion de la ressource essentielle doit passer par une allocation du coût de l'infrastructure qui respecte à la fois le principe de non-discrimination, n'entraîne pas de subventions croisées (voir ci-dessous) et incite le gestionnaire de l'infrastructure à une gestion efficace d'un point de vue de la maximisation du surplus collectif. La réalisation simultanée de ces trois sous-objectifs semble toutefois peu réalisable.

L'accès au réseau en pratique dans l'Union : un bilan plutôt positif

Le contrôle par les licences du bon fonctionnement du marché postal semble progressé dans les Etats membres. Ainsi, dans le champ du service universel, l'Allemagne, la France, la Pologne, la Suède et le Royaume-Uni représentant à eux seuls les 2/3 des envois de courrier dans l'Union ont recours au mécanisme de l'autorisation d'accès au marché pour les segments anciennement réservés, conférant ainsi à l'autorité de régulation compétente un contrôle assez significatif sur l'efficacité des entrées sur le marché (Wik-Consult, 2006, p74). La technique des autorisations est en revanche peu utilisée en Autriche, en République Tchèque, au Danemark, en Irlande, aux Pays-Bas, en Slovénie ou bien encore en Slovaquie : ces pays totalisent 12% du marché postal de la Communauté. La méthode semble en revanche sur-utilisée pour 21% du marché postal européen. De plus une grande majorité des Etats

membres lors de l'introduction du mécanisme de licence a défini des obligations plus strictes que celles de la directive : c'est le cas notamment de Chypre, de l'Allemagne, de la Finlande, de la France, de la Grèce, de la Hongrie, de la Lituanie, de la Pologne, de la Suède, du Royaume-Uni ou encore du Portugal. Compte tenu de cette application différenciée sur une condition élémentaire de l'évolution de la concurrence, une clarification et certaines limites devraient être dans la nouvelle directive. L'article 9 de la proposition de directive mentionné ci-dessus encadre l'application du mécanisme d'autorisation par les Etats membres dans son paragraphe 3 : les procédures doivent 'être transparentes, accessibles, non discriminatoires, proportionnées, précises et univoques'. Les décisions de l'autorité de régulation nationale dans sa mission d'octroi des licences doivent être fondées sur des critères objectifs préalablement définis et diffusés. Le refus de l'octroi doit également être motivé et une procédure de recours contre cette décision du régulateur doit être garantie à l'opérateur éconduit.

Hors du champ du service universel (Wik-Consult, 2006, p 74 à 77), 9 Etats membres constituant 80% du marché européen (la République Tchèque, l'Allemagne, le Danemark, la Finlande, la France, les Pays-Bas, la Suède, la Slovénie, le Royaume-Uni) n'ont pas recours au mécanisme d'autorisation : les opérateurs privés exercent sans avoir besoin d'une autorisation. Pour les 20% restants, le contrôle pratiqué lors de l'octroi de l'autorisation est faible. Certaines pratiques nationales révèlent pourtant des procédés discriminatoires, font durer les procédures et mettent en place des obligations excessives : c'est la cas de l'Estonie, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, la Pologne et le Portugal.

Particularité du marché postal : l'interconnexion double

En pratique, pour pouvoir s'établir sur le marché postal d'un Etat membre, un opérateur doit pouvoir louer le réseau existant (puisque'il n'a pas les moyens de dupliquer le réseau). L'article L.3-1 du code des postes et télécommunications issu de la loi du 20 mai 2005 ouvre à ces prestataires l'accès aux installations et informations détenues par La Poste qui sont 'indispensables à l'exercice de leurs activités postales'. Il en établit également la liste. Ainsi cet article précise ce que le droit français a voulu entendre par l'expression désignant 'les moyens indispensables à l'exercice de leurs activités postales' : il s'agit du répertoire des codes postaux avec l'information géographique sur les voies et adresses, les informations collectées par la Poste sur les changements d'adresse, un service de réexpédition

en cas de changement d'adresse du destinataire, une faculté ou un service de distribution dans les boîtes postales installées dans les bureaux de poste (dans ce dernier cas, les titulaires d'une autorisation d'exercer sur le marché postal doivent avoir accès aux boîtes postales : il s'agit des boîtes aux lettres des entreprises localisées dans les locaux de la Poste). Par conséquent l'accès à ces boîtes postales des entreprises revient à garantir à un opérateur le droit de louer le réseau de la Poste dans son entier c'est-à-dire jusqu'au destinataire lui-même : on parle d'un accès de type 'downstream'. L'activité d'un opérateur semble de plus protégée puisque l'accès au réseau envisagé par l'article L3-1 est contrôlé par le régulateur postal en France : en effet l'article L5-2, 2° prévoit que l'ARCEP est 'informée par le prestataire du service universel des conditions techniques et tarifaires dans lesquelles les titulaires de l'autorisation prévue à l'article L3 peuvent accéder aux moyens indispensables à l'exercice de l'activité postale'. De plus concernant l'accès 'downstream', le nouvel article L5-10 du code des postes et télécommunications introduit par la loi du 20 mai 2005 envisage la fourniture de services aux particuliers : la présence effective de plusieurs concurrents sur le marché postal destiné aux particuliers ne peut se faire que si ceux-ci ont un accès au réseau dans sa totalité et notamment un accès concernant les activités en aval (ce que l'on pourrait appeler 'les derniers kilomètres'). Le réseau est donc envisagé dans son ensemble pour l'offre de services postaux aux particuliers : la partie amont relative à la collecte et au tri et la partie aval concernant la distribution finale ne sont pas séparées. L'article L5-10 assure cet accès aux services finaux ('downstream access') puisqu'il prévoit que le prestataire du service universel tout comme les opérateurs titulaires d'une autorisation délivrée par l'ARCEP au sens de l'article L3 'ont accès selon des modalités identiques (...) aux boîtes aux lettres particulières'. Cette disposition envisage le cas d'un opérateur privé qui souhaiterait orienter son activité vers les particuliers. La concurrence ne peut tout simplement pas émerger si les concurrents ne disposent pas d'un accès au seul point de relation qui peut exister entre un prestataire de services postaux et un client, matérialisé par une boîte aux lettres personnelle : c'est ce que garantissent les articles L3-1 et L5-10.

Toutefois l'accès au réseau peut de par la nature même du réseau postal se diviser en deux : la situation évoquée précédemment de prise en charge par la Poste du courrier jusqu'au derniers kilomètres n'est qu'une possibilité et certains clients commerciaux peuvent très bien décider de faire jouer la séparation du réseau en choisissant de louer les services d'un opérateur pour la partie collecte du réseau (voire d'effectuer eux-mêmes cette préparation du courrier et bénéficier ainsi d'une remise déterminée en fonction du coût évité (Billette de

Villemeur, Cremer, Roy, Toledano, 2002)). Cette séparation du réseau permet alors de faire intervenir un intermédiaire postal agissant en amont : appelé accès ‘upstream’ cette possibilité concerne principalement des entreprises qui pénètrent le marché postal en amont et proposent leurs services à des clients commerciaux, puisque ceux-ci envoient en volume une quantité importante de courrier (notamment des factures...). Leur intervention, encore appelée routage, consiste alors à prendre en charge les opérations de pré-postage : il s’agit alors de traiter principalement le conditionnement, la collecte des envois massifs de différents gros clients, ainsi que d’effectuer un pré-tri et un affranchissement avant de remettre au final l’ensemble à la Poste qui se charge de la distribution finale. Ces intermédiaires font alors un profit qu’ils tirent de la marge entre le prix facturé aux clients commerciaux et les rabais obtenus de la Poste pour les envois en nombre. L’accès au réseau peut donc se présenter sous plusieurs formes que le régulateur doit être sûr de prendre en charge.

2. Monitoring de l’offre de service universel en univers concurrentiel

La mission de SU étant reléguée au niveau national, le choix des prestataires du service universel revient à chaque Etat après avoir informé la Commission des ‘mesures qu’il aura prise pour remplir cette obligation et notamment l’identité de son ou ses prestataires du service universel’ comme le stipule l’article 4 de la directive 97/67. Cette obligation se retrouve dans l’article L2 du code des postes et télécommunications tel que modifié par l’article 19 de la loi n°99-533 du 25 juin 1999 qui stipule que ‘la Poste est le prestataire du service universel postal’ : la loi française transpose ici l’exigence de nomination de l’opérateur chargée de cette mission par les directives communautaires. Chaque Etat membre en a fait de même :

Prestataire du service universel par Etat membre (Wik-Consult, 2006, p41 et site Commission, rubrique ‘liens utiles’)

Etat membre	Prestataire de service universel
Allemagne	Deutsche Post AG
Autriche	Österreichische Post AG
Belgique	De Post/La Poste
Bulgarie	Bulgarian Posts
Chypre	Cyprus Post
Danemark	Post Danmark
Espagne	Correos
Estonie	Eesti Post

Finlande	Suomen Posti Oyj/Finland Post Corporation
France	La Poste
Grèce	Hellenic Post (ELTA)
Hongrie	Hungarian Post Plc
Irlande	An Post
Italie	Poste Italiane
Lettonie	Latvijas Pasts
Lituanie	Lietuvos Paštas
Luxembourg	P&T Luxembourg
Malte	Maltapost Plc.
Pays-Bas	TNT
Pologne	Poczta Polska
Portugal	Correios de Portugal (CTT)
République Tchèque	Česká Pošta
Roumanie	Posta Romana
Royaume-Uni	Royal Mail Group Plc
Slovaquie	Slovenská Pošta
Slovénie	Pošta Slovenije
Suède	Posten AB

La proposition de directive du 18 octobre 2006 rend toutefois plus souple et précise la désignation des prestataires de service universel dans son article 4 : les autorités de régulation doivent toujours désigner les opérateurs en charge de ce service mais il est stipulé au paragraphe 2 qu'un opérateur peut être désigné pour assurer ce service sur une partie seulement du territoire ; de plus il est dit que 'les Etats membres prennent des mesures (...) pour que la désignation des entreprises chargées de prester le service universel soit limité dans le temps'. Il semble donc qu'un mécanisme de rotation puisse être mis en place afin de ne pas faire porter la charge du service universel toujours sur les mêmes opérateurs.

De plus le même alinéa de l'article L2 du code des postes et télécommunications résume bien les grands axes des missions du régulateur dans le champ du service universel puisqu'il précise que 'au titre des prestations relevant de ce service, elle est soumise à des obligations en matière de qualité des services, d'accessibilité à ces services, de traitement des réclamations des utilisateurs et, pour des prestations déterminées, de dédommagement, en cas de perte, de vol, de détérioration ou de non-respect des engagements de qualité du service. Elle est également soumise à des obligations comptables et d'information spécifiques.' Ceci correspond à l'exigence de l'article 4 de la première directive postale qui dit que 'chaque Etat membre détermine (...) les obligations et droits assignés au(x) prestataire(s) du service universel'. Les règles relatives au prix des offres du service universel, à leur qualité ainsi qu'à

son financement sont les principes fondamentaux garantissant une offre de tels services dans de bonnes conditions tant pour les consommateurs que pour le prestataire qui en a la charge. L'idée est en effet de permettre un tel service de base à tout un chacun sans mettre en péril la viabilité économique du prestataire de service universel.

Les clauses de qualité du service universel intégrées dans le schéma réglementaire

L'article 16 de la directive 97/67, dans le chapitre 6 relatif à la qualité des services, stipule que les 'Etats membre veillent à ce que des normes en matière de qualité du service soient fixées et publiées pour le service universel en vue d'assurer un service postal de bonne qualité'. Le dernier alinéa prévoit qu'un 'contrôle indépendant' annuel doit être effectué par un organisme sans lien avec le prestataire de service universel ; l'article 17 dernier alinéa précise alors que il revient aux autorités réglementaires nationales veillent à ce que ce contrôle soit effectivement réalisé et prennent 'des mesures correctrices (...) au besoin'.

Ce contrôle de la qualité de l'offre de service universel connaît en pratique un certain progrès (Wik-Consult, 2006, p100 à 104). Tous les Etats membres ont mis en place au moins un système de régulation minimum de la qualité du service vérifiant par exemple le temps mis par la catégorie standard d'une offre de service universel pour arriver à destination. Par conséquent tous les prestataires de service universel sont astreints à un système de régulation de la qualité pour cette offre en particulier.

Toutefois la directive exige un tel mécanisme de contrôle pour toutes les catégories de services postaux relevant du service universel : dans la Communauté, seuls le Danemark, la Hongrie, le Portugal et la Slovaquie se conforment à ce contrôle global par offre de service universel.

En revanche dans tous les Etats membres les prestataires du service universel sont soumis à un contrôle de qualité par l'autorité réglementaire nationale : cet audit de qualité permet un contrôle d'une ampleur générale sur l'ensemble des offres d'un prestataire de service universel. De plus en Belgique, au Portugal, au Royaume-Uni, les opérateurs titulaires d'une licence sont sollicités pour instaurer un système de monitoring et d'en publier les résultats. D'une manière générale, une fois les obligations de qualité définies, un système de monitoring a été mis en place et les résultats publiés par la suite, excepté à Chypre, en Estonie

et en Lettonie. Le système de surveillance des exigences de qualité choisi est un système de contrôle effectué par un organisme indépendant dans les pays membres sauf en Estonie et en Lettonie. Globalement le procédé de veille aux exigences de qualité fonctionne dans l'Union.

Le rôle du régulateur quant aux prix du service universel

Les principes tarifaires des offres de service universel font l'objet de l'article 12 de la directive 97/67 : quatre principes y sont évoqués. Des prix abordables doivent être garantis afin que les consommateurs puissent avoir accès aux offres de service universel ; l'orientation des prix sur les coûts, le principe de logique concurrentielle, accompagnent l'objectif d'un service universel le plus large possible, et n'empêche pas l'application d'un tarif unique pour l'ensemble du territoire ; mais le droit pour les prestataires de service universel de conclure des accords de tarif préférentiel pour certains clients n'en est pas interdit pour autant ; enfin d'une manière générale, les tarifs doivent obligatoirement respecter les principes de non-discrimination et de transparence. Cette dernière disposition s'applique également aux prestations du service universel transfrontière. L'article 13 fixe alors des principes tarifaires plus spécifiques à ces prestations transfrontières : les frais terminaux (c'est-à-dire 'la rémunération des prestataires du service universel au titre de la distribution du courrier transfrontière entrant constitué par les envois postaux provenant d'un autre Etat membre ou d'un pays tiers' selon l'article 2, 15)) doivent également s'aligner sur les coûts et doivent être proportionnés au niveau de qualité atteinte. Tous ces principes sont dirigés vers un seul but comme exprimé dans le considérant 26 de la directive : ces principes tarifaires visent à 'assurer une saine gestion du service universel' et à 'éviter des distorsions de concurrence'. C'est le modèle commun de régulation constitué de tels principes qui rapproche les marchés postaux nationaux d'une concurrence effective et en même temps garantit un accès aux services postaux pour tous : il revient par conséquent aux Etat membres de prendre des mesures pour asseoir de tels tarifs pour chacune des offres de service universel car le concept de prix abordable n'est pas défini dans la directive.

Les différents modes de tarification possibles en situation de régulation

La tarification de monopole n'étant pas du point de vue du consommateur celle qui maximise son surplus, les directives européennes ont alors édicté un principe d'orientation des tarifs vers les coûts, sur les segments où la concurrence demeure très limitée ou encore

correspondant à des ressources essentielles. Il appartient alors au régulateur de fixer le niveau de prix afin de rapprocher la tarification de l'efficacité. Une tarification au coût marginal est la solution qui permet d'être le plus efficace au sens de Pareto, d'atteindre l'optimum social (Rotillon, 1996): en fixant le prix au niveau du coût de la dernière unité produite, on atteint le bien-être collectif maximal, mesuré par le surplus collectif (différence entre la disposition à payer des consommateurs et le coût total). Si au préalable l'opérateur dont les prix vont être régulés a une position de monopole, et que sa fonction de coût est donnée par $C = F + cq$ (avec F coût fixe, c coût marginal supposé constant), alors le niveau de prix est pM , qui correspond au prix de monopole. En forçant l'opérateur à fixer les prix au niveau du coût marginal, le régulateur cherche à atteindre directement l'optimum social : le nouveau niveau de prix est alors défini par $pR = c$, avec pR prix de régulation. La charge morte d'une tarification de monopole est éliminée et le surplus total est donc maximisé. Ce mécanisme comporte toutefois un risque pour l'opérateur qui peut se retrouver dans une situation dans laquelle il réalise des pertes : la tarification au coût marginal peut être génératrice de profits négatifs (Cabral, 2000, p75). En effet le profit se calcule alors comme suit :

$$\Pi = qR (pR - c) - F$$

Or on a $pR = c$ pour une tarification au coût marginal

$$\text{Donc } \pi = 0 - F$$

$$\Pi < 0$$

Dans une telle situation où les profits sont nuls, un tel opérateur ne peut pas survivre. Une solution consisterait alors à financer celui-ci à hauteur de F , en lui versant une subvention équivalente à ses coûts fixes. Cette somme versée par le régulateur à l'opérateur permet alors de garantir le niveau maximal de surplus collectif. Mais il faut qu'elle soit prélevée quelque part dans l'économie au moyen de l'impôt. Mais le risque est alors que l'efficacité perdue au niveau de ce prélèvement fiscal soit supérieure à l'efficacité perdue en application d'une tarification au coût marginal. Les transferts du régulateur vers l'opérateur qui ont pour objectif de couvrir ces possibles profits négatifs, engendrent en pratique un comportement déviant : le phénomène de regulatory capture (Cabral, 2000, p76) se développe alors. Il s'agit d'une situation dans laquelle les opérateurs cherchent alors à influencer les décisions du régulateur afin que ce dernier ait en réalité pour objectif la maximisation de leurs profits plutôt que la maximisation du bien-être général. La solution intermédiaire, entre la non-régulation d'un monopole et la tarification au coût marginal efficace au sens de Pareto, est alors d'imposer une tarification au coût moyen : l'opérateur fixe alors un prix assurant un profit positif.

Encadrement des prix du service universel et autorités de régulation dans l'Union

En pratique, beaucoup d'Etats membres régulent le prix de chaque offre du service universel (Wik-Consult, 2006, p79 à 83). Cependant ce contrôle des prix reste limité au secteur réservé en Hongrie et au Luxembourg ; de même la Belgique applique un contrôle partiel en ne contrôlant que les prix des offres du secteur réservé utilisées par les consommateurs privés ou les petites et moyennes entreprises ; en Allemagne et à Chypre ne sont régulés que les prix du service universel où le prestataire du service universel est dominant sur le marché.

Chaque autorité de régulation applique une autre méthode afin de déterminer si les prix de service universel sont trop élevés ou trop bas pour être raisonnables. Les coûts passés et projetés des prestataires de service universel sont souvent traités ; en République Tchèque, Allemagne, Slovaquie et Hongrie, ce sont les coûts d'un opérateur efficient qui servent de référence ; la Belgique, les Pays-Bas et la Pologne font plutôt usage de prix et coûts index.

La régulation des prix peut se faire à trois moments différents entraînant une intervention de l'autorité de régulation différente pour chacune de ces méthodes. Elle peut être réalisée ex ante c'est-à-dire que le prestataire du service universel doit obtenir l'accord du régulateur avant de pouvoir changer ses prix. Le price cap est une méthode qui laisse plus de marge de manœuvre au prestataire de service universel puisque la seule obligation de celui-ci est de ne pas dépasser le plafond défini par le régulateur. Enfin la possibilité pour le régulateur de n'intervenir que ex post signifie que le prestataire du service universel peut modifier ses prix librement mais que le régulateur peut intervenir si, après enquête, il apparaît que les prix pratiqués sont incompatibles avec les principes tarifaires que celui-ci doit faire respecter (si par exemple les prix en vigueur ne sont pas abordables). En pratique les Etats utilisent ces différents modes en les combinant. Ainsi neuf Etats membre pratiquent ainsi un double contrôle des prix représentant à eux seuls $\frac{3}{4}$ du courrier du service universel (Wik-Consult, 2006, p84) : il s'agit de l'Allemagne, du Danemark, de l'Espagne, de l'Irlande, de la France, du Luxembourg, du Portugal, de la Suède, et du Royaume-Uni (le contrôle peut être ex ante et price cap ou price cap et ex post ou ex ante et ex post).

La difficulté de contrôle pour l'autorité de régulation tient alors au fait que le service universel est composé en réalité d'une multitude de services ; elle n'a par conséquent le plus

souvent pas suffisamment de données pour appliquer les obligations concernant les prix du des prestations de service universel de la directive. La fréquence des contrôles des autorités de régulation sur les prix des offres de service universel est alors très révélatrice : seule la moitié des régulateurs ont effectués de tels contrôles ‘plus que très rarement’.

Les Etats membres disposent dans leur mission de régulation tarifaire d’une certaine marge de manœuvre quant au choix de la nature des tarifs des prestations de service universel selon l’article 12 de la directive.

La possibilité de déterminer un tarif uniforme pour les offres de service universel de l’article 12 de la directive est toujours usitée. La moitié des Etats ont choisi de conserver un prix uniforme pour le service universel (ces pays représentent 17% du marché du courrier de l’Union). Seuls la République Tchèque, l’Irlande et l’Italie n’utilisent pas de tarif uniforme. L’application de cette méthode tarifaire particulière varie toutefois dans les pays qui y ont recours : les pays les plus libéralisés, à savoir l’Allemagne, la Finlande, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni limitent l’application de prix uniforme à l’envoi de courrier autre que des envois en nombre ; la France et la Hongrie, elles, n’ont recours au prix uniforme que dans le secteur réservé. Le champ d’application du tarif uniforme semble se restreindre mais beaucoup de variantes de son utilisation existent encore ; selon la Commission il est très probable que le tarif unique soit maintenu par les prestataires du service universel même après l’ouverture totale à la concurrence pour un grand nombre de services (exposé des motifs page 5 de la proposition de directive du 18 octobre 2006).

L’article 12 reconnaît également les accords tarifaires individuels comme un principe tarifaire que les régulateurs nationaux doivent permettre : en pratique ces tarifs individualisés proposés par les prestataires du service universel sont peu encadrés par les autorités de régulation des Etats membres (Wik-Consult, 2006, p87). La directive n’exige pas que les prestataires de service universel proposent de tels tarifs spéciaux : mais en pratique tous y ont recours surtout à destination des gros expéditeurs de telle sorte que au final les tarifs spéciaux correspondent dans le marché postal de l’Union à la moitié du volume du service universel. On voit donc que les principes tarifaires des offres de service universel évoluent vers une logique commerciale. Mais pour ces services d’une nature particulière la surveillance des tarifs par le régulateur doit être effective ; or cette institution nouvelle est confrontée dans sa mission de contrôle des tarifs spéciaux et individualisés à un problème de manque de données

et d'expertise lui permettant de faire respecter les principes tarifaire de la directive pour les offres de service universel.

Le financement du service universel

Les règles relatives au financement des obligations de service universel ne sont pas particulièrement développées dans les directives en vigueur : seul l'article 9 paragraphe 4 évoque le moyen du fonds de compensation. En revanche, l'article 7 tel que modifié par la proposition de directive de 2006 énonce qu'à partir du '1^{er} janvier 2009, les Etats membres n'accordent pas ou ne maintiennent pas en vigueur de droits exclusifs ou spéciaux pour la mise en place et la prestation de services postaux' ; la possibilité de réserver des segments du marché aux prestataires afin de financer le service universel, introduite à l'article 7 par la directive de 1997, ne sera donc plus possible une fois l'ouverture totale à la concurrence effective. L'article 7 avance alors les autres moyens prévus pour ce financement du service universel comme la passation de marchés publics au paragraphe 2 (rendue possible pour le secteur postal par la directive 2004/17) ou encore l'établissement d'un fonds de compensation au paragraphe 4.

Plusieurs modes de financement du service universel peuvent être envisagés. Il y a tout d'abord l'autofinancement : c'est le résultat de l'idée que le service universel apporte par lui-même des avantages suffisants à l'opérateur qui en a la charge pour en couvrir les coûts. Or en pratique le financement des obligations de service universel se voit justifié par le fait que, d'un point de vue comptable, elles entraînent entraîne un manque à gagner pour ses fournisseurs. Il est donc nécessaire de prévoir des instruments pour son financement tout en assurant la viabilité économique du ou des opérateurs en ayant la charge.

Une procédure d'enchères peut aussi être mise en œuvre afin d'attribuer les droits d'exercer toutes ou une partie des prestations de service universel sur l'ensemble du territoire ou dans une zone géographique bien définie: l'opérateur pouvant assumer ces prestations avec la subvention la plus faible remporte les droits.

Le nouvel article 7 proposé par la proposition de directive de 2006 permet également, lorsque le prestataire de service universel subit un coût net, une charge inéquitable du aux obligations de service universel, soit d'être dédommagé par des fonds publics soit de répartir

ce coût net entre les prestataires de services et/ou les utilisateurs. Cette dernière possibilité correspond au mécanisme du PAY or PLAY : les opérateurs postaux soit prennent en charge une partie des offres de service universel (participation directe) diminuant ainsi d'autant leur quote-part au fonds de compensation soit versent une contribution au fonds de compensation pour indemniser les pertes du ou des prestataires de service universel (participation indirecte). En ce qui concerne la première possibilité évoquée de financement par fonds publics (introduite dans la proposition de directive de 2006 en tant que nouveau moyen de financement), aucun des 25 pays de l'Union ne subventionne directement le service universel (à l'exception de la distribution de journaux). En réalité le financement passe alors plus fréquemment des aides indirectes comme la TVA et d'autres avantages fiscaux. Mais d'une manière générale, les subventions peuvent être un mécanisme d'incitation à l'effort pour le prestataire de service universel qui en bénéficie : un tel mécanisme de subvention directe du service universel existe pour la Poste Italienne (PriceWaterHouseCoopers, 2006, p170). La subvention est plafonnée en prenant en compte les gains d'efficacité anticipés (3,6% par an) ainsi que le taux d'inflation. Les raisons du recours à dette méthode tiennent au fait que le nombre d'envois postaux en Italie est faible et que les coûts fixes très élevés sont combinés avec un fort taux de livraison à destination des zones rurales. Dans ce cas précis, le niveau de la subvention n'est pas lié aux obligations de service universel, mais encourage l'opérateur historique à innover et améliorer ses performances afin de retirer une plus grande marge. A l'inverse la subvention peut s'avérer désincitative à l'effort puisqu'elle représente un moyen pour l'opérateur chargé du service universel qui en bénéficie d'avoir des rentrées d'argent sans contrepartie.

Enfin les autorités de régulation peuvent subordonner l'octroi des autorisations d'entrée sur le marché postal à une contribution au fonds de compensation dès la première directive postale comme énoncé dans l'article 9 au paragraphe 4 (possibilité réitérée dans l'article 9 de la proposition de directive en son paragraphe 2). En général le service universel est confié au seul opérateur historique, comme en France ; une fois le coût du service universel évalué, le montant est réparti entre tous les opérateurs postaux au prorata de leur volume d'activité ou de leur chiffre d'affaires. Chacun reverse alors sa contribution ainsi calculée au fonds qui reverse ces sommes à l'opérateur historique. Neuf Etats membres autorisent la création d'un fonds de compensation (Wik-Consult, 2006, p78) : la Belgique, Chypre, l'Allemagne, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Italie, le Portugal et la Slovaquie. Un

seul l'utilise réellement à savoir l'Italie. Donc d'une manière générale, le service universel est financé dans l'Union sans avoir recours au fonds de compensation.

Les limites au contrôle du régulateur relatif au financement du service universel issues des principes de non-discrimination, de proportionnalité et de transparence ainsi que de critères objectifs sont réitérées au paragraphe 5 nouveau de l'article 7 de la proposition de directive. Mais le frein le plus significatif du contrôle du financement du service universel réside dans le fait que le régulateur doit pouvoir être en mesure de définir exactement le coût du service universel à indemniser : sans une évaluation précise et correspondant parfaitement aux frais réels du ou des prestataires de service universel ceux-ci pourraient se retrouver dans une situation où ils engrangeraient des profits indépendamment de leurs efforts ou, à l'inverse, subiraient une charge trop lourde mettant en péril leur viabilité. La méthode d'évaluation de ces coûts spécifiques du service universel par le régulateur est alors très importante. Un principe de calcul possible est alors celui retenu par l'ARCEP pour les communications électroniques lors de la création du fonds sectoriel en 2000 (Curien, 2005, p110): le « coût net évitable » représente l'économie que réaliserait l'opérateur chargé du service universel s'il était libéré de cette astreinte et agissait selon une logique commerciale. Mais c'est une mesure délicate et les évaluations du régulateurs ont été largement contestées. Le poste essentiel dans ce calcul est celui du coût de la péréquation géographique c'est-à-dire le coût net des zones non rentables qui ne seraient pas desservies par un opérateur agissant dans des conditions de marché. La contribution au fonds de chaque acteur, une fois le coût net établi, a été réalisée au prorata du chiffre d'affaires hors recettes des prestations d'interconnexion. Mais c'est une mesure délicate et les évaluations du régulateurs ont été largement contestées dans le cas de l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications.

Les subventions croisées : danger spécifique au marché postal

Les considérations financières sont également importantes en ce qu'elles ont pour objectif la soutenabilité de l'opérateur postal. Les comportements anti-concurrentiels peuvent se multiplier en lien avec l'obligation de service universel imposé à un prestataire en particulier comme La Poste dans le cas de La France : on trouve principalement les stratégies consistant à écrémer agressivement les segments de marché les plus rentables d'un opérateur historique, laissant à la charge de ce dernier le soin de garantir un service postal sur les

segments ou les zones géographiques moins profitables voire déficitaires. Il appartient alors au régulateur de prévenir les risques de stratégie d'écramage : le nouveau contexte concurrentiel implique pour les entreprises postales de suivre une logique commerciale ; dans cette optique les nouveaux entrants ne vont s'emparer que des segments les plus rentables laissant à l'ancien monopole les segments à perte. Ainsi toute opportunité concurrentielle sera saisie par les nouveaux entrants et en particulier les segments faisant l'objet d'une subvention sera alors écramé.

L'opérateur historique, antérieurement protégé, affichait une structure des tarifs non basée sur des coûts. En général les prix étaient supérieurs au coût au moins sur une partie des services offerts : ceci permettait alors au monopole historique de réaliser une marge sur ces services, marge qui pouvait alors être translatée vers les segments moins rentables qui se voyaient alors subventionnés (Curien, 2005, p58). Cette situation est caractéristique de subventions croisées entre services issus de la couche supérieure des services. De même de telles subventions croisées étaient utilisées pour couvrir les coûts de la couche basse, c'est-à-dire l'infrastructure ; en effet ces coûts sont par nature très élevés se sont vus subventionnés par les services finaux, pour lesquels la disposition à payer des usagers du réseau était élevée, corrélativement à l'étendue du réseau (l'effet de club garantit une valeur d'usage du réseau élevée se qui a permis une acceptation d'un tarif élevé garantissant la rentabilité de l'utilisation de l'infrastructure).

Les subventions croisées touchent encore tout particulièrement les prestations dont le coût diffère d'un point de vue géographique : la péréquation tarifaire assure un tel mécanisme puisque les raccordements en zones dense, de type urbain, paient pour les raccordements plus coûteux, généralement localisés dans les zones rurales. Cette situation crée directement une subvention entre clients du réseau postal : de manière un peu caricaturale, l'envoi d'une lettre de Stockholm à Linköping génère un profit plus important dont une partie va être utilisée pour subventionner l'envoi d'une lettre à Visby, dont l'accès est plus difficile (seule ville du comté suédois de l'île de Gotland, ne formant qu'une seule commune, ne comprenant que 58 000 habitants, sur une superficie de 3 140 km², ce qui revient à une densité de 18,4 habitants/km²). La desserte de l'île de Gotland ne semble donc pas rentable mais le mécanisme de subventions croisées d'un monopole permet d'assurer en pratique que les mêmes services postaux y soient délivrés.

Toutefois la libéralisation du secteur a condamné cette pratique jugée anti-concurrentielle. L'article premier 2), deuxième tiret de la directive 2002/39 modifiant l'article 12 de la directive 97/67 interdit cette pratique 'sauf si une telle subvention croisée s'avère absolument indispensable à l'accomplissement des obligations spécifiques du service universel imposées au domaine concurrentiel', la surveillance revenant alors aux régulateurs des Etats membres. Mais l'interdiction des subventions croisées peut paraître assez lapidaire car les subventions croisées sont utilisées dans les entreprises ; la différence ne tient alors qu'au fait qu'elles ne s'appliquent pas de façon permanente et peuvent servir à soutenir tout à tour différents segments de l'entreprise en difficulté.

Les subventions croisées se voient alors supplantées par le principe d'orientation des tarifs sur les coûts seul capable d'assurer économiquement une concurrence loyale. Le but était d'éliminer les subventions croisées jugées malsaines et qui permettaient à un opérateur postal de mettre en place des distorsions entre prix et coûts afin de pouvoir proposer des prix très bas sur les segments volatiles (principalement la clientèle professionnelle) et des prix très élevés sur les segments de marché considérés comme acquis (constitutifs de la clientèle des particuliers) (Curien, 2005, p59). Cette stratégie assure alors un financement non déficitaire des segments volatiles et la politique de tarifs très bas qui y est pratiquée permet d'éliminer la concurrence : la manœuvre aboutit à la disparition de tout concurrent ou au moins d'une partie de ceux-ci permettant plus tard à l'opérateur ayant écarté la concurrence de s'installer plus durablement sur ces segments et tenter d'augmenter les tarifs pour augmenter son profit. Seules les subventions croisées considérées comme d'intérêt général sont maintenues : il en va ainsi de la péréquation tarifaire justifiée en matière d'égalité indépendamment des contraintes géographiques, ou encore la garantie d'un prix abordable pour tous.

En pratique on observe que les subventions croisées tendent à disparaître au passage d'une ouverture à la concurrence totale (Curien, 2005, p59), car l'orientation des prix vers les coûts se fait spontanément. En revanche la période transitoire, par laquelle seuls certains services sont touchés par la libéralisation dans un premier temps, enjoint le monopole à baisser quelque peu ses tarifs de la couche des services progressivement concurrencés. De nouveaux entrants se placent alors sur le segment des ces services proposant des tarifs plus avantageux ; l'opérateur historique doit suivre afin de ne pas perdre trop de part de marché. Mais ces tarifs représentaient précédemment la source des subventions croisées de l'ancien monopole ; cette source de financement s'amenuisant, l'opérateur historique doit alors

directement augmenter les prix relatifs au segment de l'infrastructure qui ne peuvent plus être subventionnés par le segment des services désormais libéralisé. Avant que ne soit achevé le marché intérieur postal, les ex-monopoles de chaque pays conservent une position dominante issue d'une concurrence imparfaite ; le risque est que ceux-ci n'y aient recours pour pratiquer des subventions croisées stratégiques c'est-à-dire une politique de prix prédateurs visant à éliminer les concurrents sur les segments déjà largement disputés. L'objectif d'une telle stratégie (Cabral, 2000, p269) est de proposer des prix non rémunérateurs tellement compétitifs que les autres opérateurs postaux doivent quitter le marché (c'est notamment la pratique des subventions croisées qui rend cette technique possible pendant un certain temps ; par la suite l'opérateur pratiquant des prix prédateurs espère pouvoir réintroduire des prix monopole et combler les pertes auxquelles il aura du faire face pendant un certain temps). Le rôle de contrôle du régulateur est alors essentiel pour prévenir ces méthodes anti-concurrentielles.

Ce comportement anti-concurrentiel persistant doit alors être éliminé par le régulateur : lors de l'ouverture à la concurrence celui-ci doit détecter et évaluer les subventions croisées. Mais cette mesure se révèle en pratique difficile. Les subventions croisées ainsi dénoncées amènent à mettre en place un mécanisme capable de révéler ces transferts et faire apparaître clairement les gains et les pertes de chacun auparavant méconnus des autres. S'en suit alors la formation de nouveaux groupes d'intérêts et l'émergence de comportements stratégiques autour du financement du service universel et notamment en provenance de l'opérateur historique qui cherche à faire surestimer le coût du service universel pour obtenir une plus large compensation financière (Lévêque, 2005, p108).

La solution à cette évaluation difficile passe alors par un contrôle méticuleux des comptes des opérateurs postaux et en particulier de l'opérateur historique. Cette séparation est utile au réglementeur pour disposer des données utiles afin de sanctionner les financements obliques interdits entre la partie services et la partie infrastructure notamment, la Commission n'imposant pas de scinder le monopole historique entre ces deux parties. La séparation comptable entre l'exploitation et l'infrastructure suffit.

Résoudre les risques de financement oblique : la comptabilité analytique

L'existence d'un secteur réservé et le risque de subventions croisées qu'il implique nécessite l'introduction d'une méthode de comptabilité analytique : l'article 14 de la directive 97/67 en précise alors les modalités. Mais même si l'ouverture totale à la concurrence annoncée pour 2009 implique la suppression de tout secteur réservé, l'article 14 de la proposition de directive d'octobre 2006 maintient le système de comptabilité analytique introduit en 1997 sauf dans le cas où le régulateur est certain qu'aucun fonds de compensation pour le service universel n'ayant été mis en place et qu'aucun des prestataires du service universel ne reçoive d'aide publique directe ou déguisée, dans un contexte où le marché est totalement concurrentiel dans les faits. Dans ce cas uniquement le régulateur peut décider d'abandonner le contrôle des comptes des prestataires de service universel ; mais les hypothèses de cette situation sont très restrictives.

Le modèle de comptabilité analytique, séparant d'un côté les services compris dans le secteur réservé et d'un autre les services non réservés d'un prestataire de service universel proposé par l'article 14, décompose les coûts en fonction de leur origine et en fonction de la difficulté de les relier à une activité en particulier. Après la suppression du secteur réservé, cette comptabilité analytique est maintenue séparant les recettes issues des services et produits qui bénéficient du mécanisme de compensation financière des coûts nets du service universel et les autres services et produits. Ainsi on distingue les coûts pouvant être directement affectés à un service particulier des coûts ne pouvant pas être attribués à une activité en particulier (appelés 'coûts communs' par la directive). Dans ce dernier cas, une analyse directe des coûts peut permettre de les affecter selon leur origine. Quand cette technique n'est pas possible, les coûts sont affectés à une catégorie de coûts avec laquelle un lien indirect peut être établi ou au moins à un tel groupe de catégories de coûts. Parfois aucune imputation directe ou indirecte à une catégorie de coûts n'est faisable : dans ce dernier cas un facteur de répartition général est utilisé afin d'affecter plus ou moins correctement le coût en question. Cette vérification des comptes internes doit être réalisée périodiquement selon le paragraphe 5 et une déclaration de conformité publiée à chaque fois. Cette vérification doit être en outre effectuée par un organisme indépendant. Or en pratique, dans 15 Etats membres, l'auditeur est en réalité commandité par le prestataire de service universel et/ou la déclaration de conformité n'a pas été réalisée : c'est le cas de l'Autriche, la République Tchèque, Chypre, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, la Lettonie, la Lituanie, la

Suède, le Royaume-Uni. Mais l'aspect positif réside dans le fait que 6 autorités de régulation de la Communauté publient régulièrement des résumés des comptes du prestataires de service universel sans que cela soit exigé par la directive : il s'agit du Danemark, de la Hongrie, de l'Irlande, de l'Italie, de la Lituanie et de Malte. De plus, à l'exception de Chypre, tous les prestataires du service universel ont pour habitude de publier leur rapport financier conformément à l'article 15 de la directive (Wik-Consult, 2006, p 98 et 99).

Ce modèle de comptabilité s'applique par défaut ; d'autres modèles respectant une distinction nette entre les services postaux en cause peuvent être utilisés mais le paragraphe 4 de l'article 14 exige que la Commission soit informée. Cette méthode permet alors d'éviter les pratiques anti-concurrentielles liées aux subventions croisées tout comme elle permet aux autorités nationales réglementaires d'évaluer le coût net du service universel en ayant accès à la comptabilité interne des prestataires du service universel.

Le système de régulation visant à garantir l'offre de service universel ne peut donc fonctionner que si les prestataires de ce service tiennent une comptabilité séparée vérifiée par l'autorité de régulation. Dans la pratique tous les pays n'appliquent pas ce principe (Wik-Consult, 2006, p94). Si en Autriche, en Allemagne, en Pologne et en Slovénie une comptabilité analytique n'est appliquée que pour les services réservés, l'Estonie, la France et les Pays-bas se distinguent par le fait que cette méthode d'évaluation des comptes internes des prestataires de service universel n'est appliquée pour aucune offre de service universel. Or sans une connaissance précise de chaque coût et revenu de chaque prestation de service universel, les principes de non-discrimination, de transparence ne sont donc pas totalement respectés et l'alignement des prix sur les coûts n'est pas exactement réalisée : seuls sept Etats membres peuvent prétendre éviter le mieux ces écueils car leur système d'évaluation des coûts est développé et ils peuvent déterminer avec précision le pourcentage des coûts qui ne peut être imputé à un service en particulier (Belgique, Danemark, Allemagne, France, Malte, Portugal, Slovaquie).

Ainsi dans l'établissement d'une comptabilité séparée les autorités nationales de réglementation disposent-elles d'un manque d'information plus ou moins important ; d'autres informations leur font également défaut dans leurs missions d'arbitrage des marchés postaux nationaux révélant ainsi leur position délicate lorsqu'il s'agit d'obtenir des informations.

3. Limites du contrôle par le régulateur : l'asymétrie d'information

La préservation d'un environnement concurrentiel suppose que le régulateur dispose des informations nécessaires à une bonne évaluation du marché postal : sans informations suffisamment précises ou avec un niveau d'information insuffisant, l'autorité de régulation se trouve alors dans une situation où il risque de ne pas détecter les comportements préjudiciables à une concurrence loyale et effective ou de détecter de 'faux bons comportements', c'est-à-dire qu'il évalue mal le comportement et la situation réelle des acteurs du marché postal. L'opérateur historique dispose toujours sur un marché libéralisé d'avantages qui lui permettent de conserver sa position dominante ; les contrôles des coûts et des tarifs sont alors primordiaux mais se voient freiner par le problème de l'asymétrie d'information entre l'opérateur et l'autorité chargée de la régulation.

La théorie des incitations décrit cette situation comme une relation principal-agent : le régulateur est ainsi assimilé au principal, fixant les règles à respecter, et l'opérateur devient l'agent, se soumettant à cette réglementation (Curien, 2006, p48). Ce dernier bénéficie en outre d'un avantage informationnel : il connaît mieux que le régulateur les informations sur ses capacités techniques relatives à ses coûts de production, sa capacité technique ou bien encore la demande et ne transmet pas à cette autorité la totalité de ces informations dont celle-ci a besoin pour contrôler et définir le niveau des prix notamment qui assure une concurrence raisonnable.

La relation principal-agent est à l'origine de deux phénomènes. D'une part l'anti-sélection induit le principal en erreur dans sa capacité de discernement entre bons et mauvais agents : le manque d'information du régulateur lui fait prendre le risque de prendre de mauvaises décisions sur la base de mauvaises informations quant à la capacité technique de chaque opérateur. La sélection adverse concerne une situation dans laquelle l'information concerne un *état caché* (Lévêque, 2005, p60) : un bon opérateur pourra alors faire croire au régulateur que ses bons résultats sont issus d'un effort important alors qu'en réalité ils résultent de ses capacités intrinsèques et donc d'un effort moindre. Le tri entre 'bons' et 'mauvais' opérateurs postaux est donc faussé. Le phénomène d'aléa moral s'ajoute encore à cette relation particulière entre principal et agent et rend difficile l'évaluation de l'effort de gestion de chaque opérateur par le régulateur : il s'agit d'une situation dans laquelle l'information concerne une *action ou une décision cachée*. En effet jouant d'une rente

informationnelle, l'opérateur postal se retrouve dans le cas où il s'engage à accomplir une action pour le compte du principal alors que le résultat final de l'action dépend d'un paramètre connu de lui mais pas du principal. : le régulateur ne peut pas reconnaître un comportement efficient d'un comportement relâché.

Solutions au problème informationnel

Selon la nouvelle économie publique encore appelée économie de la réglementation qui cherche à caractériser les défauts du régulateur et la manière de les corriger, la solution à ce problème passe la théorie des incitations et des contrats : il s'agit de définir un contrat limitant l'anti-sélection, c'est-à-dire faisant en sorte que l'agent révèle les informations relatives à ses caractéristiques techniques, et réduisant en parallèle l'aléa moral, en assurant un effort adapté de chacun des opérateurs. Deux contrats peuvent être proposés aux opérateurs : en fonction de leurs caractéristiques les opérateurs vont être amenés à choisir révélant ainsi au régulateur certaines informations. D'un côté un contrat type *cost plus* est proposé et de l'autre un contrat de type *fixed cost* (Curien, 2006, p49). Ces deux contrats simulent une situation dans laquelle le régulateur encaisserait les recettes des opérateurs et opère ensuite sur la base d'un de ces contrats un transfert. Le contrat de type *cost plus* est un transfert correspondant au coût de l'opérateur constaté *ex post* doublé d'une marge additionnelle définie au départ indépendamment des résultats de l'entreprise postale. Le contrat de type *fixed cost* au contraire met en œuvre un niveau de transfert fixe défini *ex ante*, sans référence aucune au coût. Selon Laffont et Tirole, 1993, il est optimal pour le régulateur de proposer une série de contrats types comme les deux mentionnés ci-dessus et de laisser les opérateurs choisir celui qui leur assure une profitabilité plus grande révélant par là même au principal ses caractéristiques. Par exemple une entreprise qui choisirait le contrat de type *fixed cost* sait qu'elle a une capacité suffisante pour baisser ses coûts de telle sorte que le montant fixe qu'elle reçoit couvre au moins ses coûts : plus elle est efficace dans la réduction de ces coûts et plus elle augmente son bénéfice net. Le mécanisme agit alors efficacement contre l'aléa moral : une entreprise performante a intérêt à choisir ce type de contrat puisqu'elle retient les profits issus de sa productivité élevée. Le contrat de type *cost plus* est en revanche plus efficace pour lutter contre l'anti-sélection et intéresse plus particulièrement les entreprises moins performantes : le montant du transfert étant fixe elle est davantage protégée contre les risques de pertes. L'opérateur doit transmettre au régulateur les

informations relatives à ses coûts pour que le régulateur puisse calculer le montant à transférer.

Cette démonstration théorique résolvant le problème de l'asymétrie d'information qui handicape le régulateur dans sa mission de surveillance des comportements des acteurs du marché ne se traduit pas en pratique par un transfert du régulateur vers le régulé ; en réalité le mécanisme incitatif des contrats passe par des contraintes relatives à la tarification ou encore à la rentabilité des opérateurs, la procédure de fixation du taux de rentabilité du capital (rate of return) se rapprochant des effets d'un contrat de type cost plus, et le plafonnement des prix (price cap) étant à rapprocher du contrat de type fixed cost.

La régulation par la fixation d'un taux de rentabilité du capital fixe les prix de telle sorte que l'opérateur postal ait un retour au moins équivalent à son investissement. Mais ce système est peu incitatif en terme de réduction des coûts (Cabral, 2000, p76 et 77). En théorie la baisse des coûts entraîne une baisse similaire des prix et par conséquent l'entreprise bénéficie au final du même taux de rentabilité. Mais en pratique un certain retard (regulatory lag) se forme à cause de l'écart entre le moment où l'entreprise réduit ses coûts et le moment où les nouveaux prix entrent en vigueur. Cette période transitoire où les prix mettent un certain temps à s'ajuster permet en pratique à l'opérateur de réaliser des gains.

Le mécanisme du price cap est mis en pratique sur le marché postal français par l'ARCEP : l'autorité assure en effet l'encadrement pluriannuel des tarifs du groupe La Poste qui relèvent du service universel. L'encadrement tarifaire et les problèmes d'asymétrie d'information se révèlent principalement dans ce contexte : le régulateur a en charge la viabilité du service universel et doit par conséquent assurer un niveau raisonnable des prix des services relevant de cette obligation comme le stipule la directive communautaire. Le manque d'information ou une mauvaise information peut alors amener l'ARCEP à définir un niveau de prix maximum (ou price cap) mal ajusté mettant en péril le fonctionnement des fournisseurs du service universel. Il s'agit d'éviter que le fournisseur de service universel désigné, La Poste dans le cas de la France, ne tire avantage de cette situation ou qu'il ne se retrouve dans une situation de viabilité économique préoccupante le mettant en position désavantageuse vis-à-vis de ses concurrents, les subventions croisées n'étant plus un moyen de financer les pertes réalisées sur d'autres segments. Ainsi l'ARCEP a-t-elle défini que l'augmentation des tarifs des offres issues du service universel ne peuvent pas excéder 2,1%

par an sur la période 2006-2008. Le plafonnement des prix passe alors par une fixation de l'augmentation maximale des prix sur une période donnée, le régulateur s'engageant à ne pas baisser celui-ci avant la fin de la période. L'incitation pour l'opérateur à minimiser ses coûts est maximale puisque ses profits augmentent dans la même proportion que l'écart qu'il creuse entre le niveau des prix, qui aura été fixé préalable, et le niveau des coûts. Ce système ne peut toutefois être efficace que si un laps de temps suffisamment long s'est écoulé avant la fixation d'un nouveau plafonnement des prix. Le risque de réduction de la qualité des prestations induites par cette course à la minimisation des coûts peut alors être résolue par l'ajout de clauses de qualité dans le contrat de price cap (Curien, 2005, p51).

Une autre solution existe plus simple et plus directe de résoudre le problème informationnel auquel le régulateur fait face. Ainsi l'article 19 alinéa 4 de la directive 97/67 oblige les prestataires du service universel à publier les informations sur les réclamations émises à leur encontre, révélant ainsi certains problèmes au régulateur qu'il peut utiliser dans sa mission de surveillance de la qualité du service universel. Un chapitre 9 bis est également inséré dans la proposition de directive de 2006 intitulé 'Transmissions d'informations' : il comporte l'article 22 bis nouveau stipulant que 'les entreprises prestant des services postaux fournissent toute les informations, y compris les informations financières et celles relatives à la prestation du service universel, nécessaires aux autorités réglementaires nationales'. La transmission d'informations au régulateur deviendrait alors une obligation. L'avis n°06-0266 de l'ARCEP met en avant le caractère indispensable d'une information complète de l'Autorité (p4) : en particulier l'article R2-3 qui lui confère un droit d'information dans le cadre de la définition des tarifs, ainsi que les articles R2-7 ,R2-9 et R1-8 plus particulièrement relatifs à la transmission de bilans à l'Autorité devant permettre 'la diffusion d'une information régulière et à jour des niveaux de service et de la qualité' (p5). L'article R2-7 oblige La Poste à transmettre au régulateur un bilan périodique de la fourniture du service universel qui devrait notamment inclure des informations relatives à la qualité de service (R.1-5), à l'accessibilité (R.1-6) et au traitement des réclamations (R.1-8). L'article R2-9 quand à lui permet à l'Autorité d'obtenir des informations quant aux activités du médiateur de La Poste sous forme d'un bilan statistique et qualitatif se rapprochant ainsi de l'objectif de l'article 19 alinéa 4 mentionné ci-dessus.

Les Etats membres définissent chacun le niveau souhaité de service universel en appliquant au moins le minima de la directive: mais en réduisant le niveau de celui-ci au

maximum il faut qu'ils soient vigilants aux différentes stratégies qui peuvent alors émerger et être saisies par chaque acteur. Le modèle de régulation cherche actuellement plus à discipliner le monopole en agissant sur son environnement qu'à prendre des décisions à sa place principalement en matière de tarification. C'est cette façon d'agir sur le marché postal qui prend le dessus : il ne s'agit plus d'interdire ou d'obliger les comportements de chacun mais d'y fixer des garde-fous. Selon le considérant 9 de la proposition de directive du 18 octobre 2006, les Etats membres ont eu tout le temps nécessaire pour adapter leur réglementation à un environnement plus concurrentiel. Dorénavant tout se joue au niveau microéconomique puisque les règles des niveaux supérieures ont été pérennisées.

III. Impact sur les logiques microéconomiques : entre risques et opportunités

C'est au niveau microéconomique que se jouent les relations directes entre les acteurs postaux, placés du côté de l'offre, et les consommateurs, situés du côté de la demande. Dans le nouveau contexte défini au niveau de l'Union, chacun voit ses possibilités évoluer mais doit prendre également certains risques. Si l'évolution du côté de l'offre peut être plus ou moins planifiée, le comportement des consommateurs reste, lui, d'une certaine manière imprévisible, puisque correspondant à des mécanismes comportementaux difficilement contrôlables. Le sentiment intérieur d'un consommateur s'avère ainsi potentiellement volatile en même temps que son statut passe d'usager à client et que les moyens de protéger ce statut se développent. Cette section vise tout particulièrement à focaliser sur la situation de l'opérateur historique puisque c'est lui qui subit le changement, les nouveaux entrants ne faisant que saisir une nouvelle opportunité d'entrer sur le marché et ont dès le début des réflexes de conduite commerciale.

A. Stratégies et restructuration des acteurs postaux : faire face au nouveau contexte et aux nouvelles règles du jeu du côté de l'offre

1. La reconfiguration des opérateurs historiques

L'émergence d'une concurrence jusque là inexistante amène l'opérateur historique à revoir sa place dans la nouvelle matrice des forces qui se dessine progressivement. Le mouvement de libéralisation qui se met en place depuis une dizaine d'années de façon très concrète a obligé les prestataires nationaux depuis toujours seuls en lice sur le marché à anticiper ce bouleversement et à faire évoluer son organisation et ses objectifs en fonction. L'innovation, la diversification des services, le développement vers des horizons plus internationaux tout comme les impacts nouveaux en terme de coût, l'efficacité à tous les

niveaux dont celle du facteur travail sont autant de données qui ont été modulées au cœur du mécanisme de fonctionnement des opérateurs historiques.

1. L'objectif principal : la marche vers la compétitivité

Comme le rappelle très clairement le considérant 11 de la proposition de directive du 18 octobre 2006, 'un certain nombre de forces motrices sont à l'œuvre dans le secteur postal' et notamment y sont avancées des mutations organisationnelles.

Modernisation des équipements : l'investissement capitalistique

Ces forces tirent ainsi l'opérateur historique vers un impératif de restructuration et plus particulièrement vers un besoin de modernisation et d'innovation. L'accumulation de plus de capital, censé être plus productif que la main d'œuvre, combiné au renouvellement de celui-ci afin de bénéficier d'une meilleure technologie apparaît ces dernières années comme une nécessité élémentaire des anciens opérateurs. L'exemple de La Poste française est à ce sujet éloquent puisque toute une série d'investissements ont été annoncés. Cette vague d'investissements se traduit ainsi à tous les niveaux : la modernisation des équipements moteurs des facteurs amorcée à l'automne 2006 qui passe entre autres par le remplacement des modèles anciens de vélo par des engins à deux roues spécialement étudiées pour le chargement de plusieurs kilos de courrier se double d'un effort technologique puisque chaque facteur se voit équipée d'un GPS et d'un appareil électronique destiné par exemple à relever les émargements des clients. La restructuration concerne, outre l'échelon de distribution finale, le maillon du tri postal. C'est dans cette perspective que la Poste française a mis sur pied le Programme Cap Qualité Courrier : 3,4 milliards d'Euros sont investis d'ici à 2010 dans la construction de 13 plate-formes de tri pour permettre la modernisation industrielle ; en 2005 deux plates-formes industrielles sont déjà sorties de terre à Gonese (dans le 95) et à Lognes (dans le 77) (Rapport d'activité la Poste, 2005, p16).

Le simple contexte d'une menace concurrentielle permet un arbitrage entre les opérateurs postaux potentiellement présents sur le marché postal au travers des nouvelles technologies : cette pression a sur les opérateurs historiques nationaux de chaque Etat membre un effet d'innovation (PriceWaterHouseCoppers, 2006, p9). La course aux équipements qui permettront la distribution du courrier la plus fiable en même temps que la plus rapide stimule

de façon positive les opérateurs historiques qui n'avaient, en théorie, peu ou pas d'incitation à investir dans la modernisation la plus poussée en situation de monopole.

Toutefois une limite apparaît relative à la logique d'une modernisation toujours plus développée dans un contexte concurrentiel et qui tient à la particularité de la structure de la chaîne postale. Cette dernière s'avère en réalité très peu intensive en capital, excepté pour le transport qui nécessite un certain nombre de moyens de locomotion (mais le développement des moyens de transport n'est pas infini et stagne aujourd'hui notamment du fait des réglementations de vitesse pour les transports routiers). Le secteur postal est surtout intensif en main d'œuvre ; par conséquent l'impact d'une extension du facteur capital reste limité puisqu'il ne peut être introduit que dans peu d'opérations de la chaîne postale. Les efforts des opérateurs historiques sont de ce fait révélés par leur capacité à développer une organisation plus efficace.

Une nouvelle logique à intégrer : l'alignement coût-prix

La théorie économique énonce que l'amélioration de l'efficacité en coûts permet de rendre l'opérateur historique plus compétitif et par conséquent entraîne une baisse des prix. Les efforts réalisés par les opérateurs historiques qui anticipent l'entrée de nouveaux concurrents plus compétitifs et par conséquent susceptibles de leur prendre des parts de marché, devraient se traduire par une baisse des coûts répercutée au niveau des prix. Cette stratégie ne s'avère absolument nécessaire que sur les segments totalement ouverts à la concurrence (le secteur réservé pour lequel les opérateurs historiques bénéficient toujours d'un monopole peut en être exclu mais les opérateurs historiques n'ont aucun intérêt à ne pas anticiper dès à présent l'entrée à terme de nouveaux concurrents et donc ont intérêt à aligner également les prix sur les coûts). L'alignement des prix sur les coûts permet à l'opérateur postal de survivre en milieu concurrentiel.

En ce qui concerne les opérateurs historiques, la fin de l'emprise administrative, qui passe le plus souvent par la privatisation mais par forcément, a permis de le libérer des instructions gouvernementales : l'ouverture du capital est une solution pour garantir l'alignement coût-prix. L'incursion de la gestion privée dans les affaires des opérateurs historiques éloigne ceux-ci de la prise en charge de programmes publics : le credo devient

désormais la recherche du profit ou au moins le maintien sur le marché et pour cela une plus grande efficacité est nécessaire pour offrir aux consommateurs les prix les plus avantageux possibles. L'efficacité productive, à savoir le processus selon lequel la baisse des coûts entraîne celle des prix, doit être intégrée dans la logique économique de l'opérateur historique.

Cette adaptation est nécessaire dans le cas français (Noguet, 2006 et Wik-Consult, 2006, p211). Dans les faits l'Hexagone se situe en effet dans le groupe des pays proposant en 2005 les prix les plus élevés pour le tarif de base du courrier domestique, combinés à une qualité moyenne (à cause de la spécificité du territoire notamment). L'arrivée de concurrents pourrait permettre aux consommateurs de disposer de prix moyens suite à cette émulation concurrentielle. Cette situation représente alors un risque pour l'opérateur historique qu'est la Poste : il y a une nécessité d'adaptation face à cette concurrence. Mais la situation défensive dans laquelle la Poste doit se positionner est tout de même à relativiser : il n'y a pas de 'big bang' pour l'opérateur historique suite à l'ouverture à la concurrence d'autant plus que celle-ci a été progressive. Le nouveau contexte nécessite simplement un certain nombre de restructurations mais de façon inévitable. En réalité c'est l'attentisme qui pose problème : retarder le moment de mettre effectivement en œuvre l'alignement prix-coût ne fait qu'augmenter le risque des opérateurs historiques de faire face de plein fouet aux nouveaux entrants. Plus l'application de cette logique est retardée et moins l'opérateur historique aura de temps pour l'intégrer en douceur. La Poste française n'a dans un premier temps pas fait face à de réels concurrents ; il s'agit alors de profiter de cette période pour développer petit à petit afin d'étaler les efforts d'adaptation dans le temps.

Gestion du personnel : souplesse et adaptation du facteur travail

Le facteur travail des opérateurs postaux n'est pas non plus épargné par une nécessaire adaptation. Une phase de normalisation dans le domaine de la gestion de son personnel semble également vitale pour la Poste afin de trouver sa place dans le nouveau contexte concurrentiel. Des dispositions précises ont ainsi été prises pour garantir l'adaptabilité de l'entreprise historique : l'article 31 du décret n°90-1111 portant statut de La Poste actualisé au 7 janvier 2007 (c'est-à-dire prenant acte du décret du 5 janvier sur le service universel) stipule que 'la Poste organise et développe les actions de formation visant à adapter la qualification professionnelle de ses agents à l'évolution des techniques et des méthodes de gestion, aux

activités nouvelles qu'elle exerce, ainsi qu'à favoriser la promotion interne du personnel et sa mobilité fonctionnelle'. La logique commerciale d'une entreprise et ses activités peuvent en pratique varier et il s'avère donc nécessaire que son personnel y soit adapté.

L'article 8 de la loi du 20 mai 2005 modifie l'article 31 de la loi du 2 juillet 1990 en permettant de recourir à des agents contractuels sans qu'il n'y ait plus besoin d'une justification relative à une exigence particulière de l'organisation de certains services ou la spécificité de certaines fonctions : cette condition a été supprimée. Cette disposition permet plus de souplesse à la Poste dans la gestion des ressources humaines.

2. La révolution de la logique commerciale

Développement de la ligne de produits

Outre l'évolutivité de son équipement et de son personnel, l'opérateur historique doit également élargir l'étendue de l'amplitude de son offre de produits à destination des consommateurs. Cette diversification des services postaux s'explique par le fait qu'il s'agit d'être soit plus inventif que tout concurrent potentiel afin de s'attirer la satisfaction des destinataires et de s'attirer de nouvelles parts de marché ou au moins conserver celles qu'il détient. Plus aucune part de marché n'est garantie revenir à l'opérateur historique en situation d'ouverture totale à la concurrence et une mise à niveau est au minimum exigée sur le plan commercial. C'est ainsi que, en France, la Poste développe des programmes d'adaptation de la gamme de produits comme le programme 'A vos marques' à titre d'exemple (Rapport d'activité la Poste, 2005, p12) : en 2005 une liberté de choix est laissée au directeur d'établissement local d'un bureau de poste de sélectionner les nouveaux produits les plus adaptés à la clientèle locale. Pour donner un aperçu de l'ampleur du phénomène, on peut citer le chiffre de 3 300 qui correspond au nombre de nouveaux services testés par la Poste ; ces services vont du tirage de photos à l'achat de chèque-cadeau, en passant par un service de carterie en ligne disponible à l'adresse électronique www.merci-facteur.com, de billetterie de spectacles ou des distributeurs de boissons ; plus de 2 300 bureaux de poste étaient volontaires pour appliquer ce programme en 2005. La gamme des services postaux proprement dits n'est pas si extensive du point de vue de l'offre commerciale une fois que l'opérateur en a modifié le matériau, la rapidité et les services connexes de suivi en ligne de l'état d'avancement du courrier... La stratégie la plus probable est alors pour l'opérateur postal de se tourner vers

l'offre de nouveaux produits, hors du domaine des envois postaux proprement dit. Les services à la personne sont ce vers quoi tendent alors principalement les opérateurs historiques comme en France avec le programme 'Genius' développé par la Poste. L'achat de cette carte de mise en relation d'une valeur de 9,50 Euros permet à son utilisateur de rechercher un professionnel pour des domaines aussi variés que le bricolage, les démarches administratives, l'aide médicale, l'informatique, la livraison de course ou de repas, le soutien scolaire ou les soins esthétiques, la Poste jouant le rôle du médiateur. Ce service garantit une recherche des possibilités de contacts de prestataires sous 48 heures ouvrées. D'une manière plus générale, ceux sont de nouveaux marchés stratégiques qui sont visés et principalement le marketing direct en direction des particuliers ou encore la gestion du courrier et de documents pour les entreprises (Rapport d'activité la Poste, 2005, p15).

Une limite existe cependant quant à l'impact du développement de la gamme des services fournis : si le développement de la concurrence entraîne une stimulation des offres à destination de la clientèle, l'étendue de ces nouveaux services doit être couplée avec une plus grande information. Sans information sur les multiples services disponibles et surtout sans une information claire, le risque est grand que le consommateur se sente perdu. De plus il faut faire en sorte que la stratégie de communication de l'opérateur historique n'altère pas la satisfaction des clients : de ce point de vue les situations varient fortement d'un Etat membre à l'autre. Si 25% des participants à un sondage en Italie se disent insatisfaits de l'information sur les produits disponibles, seulement 3% ont révélé leur mécontentement en Estonie (Wik-Consult, 2006, p231).

Une autre conséquence de la diversification des produits est que celle-ci peut potentiellement amener à plus de subventions croisées. Mais cette pratique ne doit pas être stigmatisée : il s'agit d'une pratique courante dans une entreprise afin de soutenir un segment de marché en difficulté ou un produit venant d'être lancé sur le marché et les subventions croisées ne sont pas illicites en soi (Conseil de la concurrence, 2003, p94) ; et si le produit en question ne fait pas ses preuves, la subvention disparaît d'elle-même à terme et le service cesse d'exister.

Diversification des services : la Banque postale

L'extension de l'activité des opérateurs postaux peut aller jusqu'à s'éloigner totalement de toute activité ayant un lien quelconque avec l'envoi de courrier. Outre l'offre de médiation de services à la personne mentionné ci-dessus, la Poste française est allée jusqu'à se positionner sur le domaine bancaire. L'article 16 de la loi du 20 mai 2005 modifiant l'article L 518-25 du code monétaire et financier autorise La Poste à agir dans les domaines bancaire, financier et des assurances en proposant ses services 'au plus grand nombre'. Elle a ainsi le droit de créer 'toute filiale ayant le statut d'établissement de crédit, d'entreprise d'investissement ou d'entreprise d'assurance et prend directement ou indirectement toute participation dans de tels établissements ou entreprises'. C'est par le biais de cette disposition législative modifiant le code monétaire et financier que La Banque postale a été créée, les services financiers de La Poste étant devenus la Banque postale au 1^{er} janvier 2006. celle-ci propose désormais des emprunts immobiliers sans épargne préalable, toute une gamme d'assurance vie...

Les syndicats voient dans le regroupement au sein de la Banque postale de l'ensemble des services financiers et d'assurance du groupe La Poste une avancée de plus vers la remise en cause du service public.

Mais selon Thierry Breton, ministre de l'Economie, le nouvel établissement de crédit s'est vu confier un rôle essentiel de lutte contre l'exclusion bancaire. Et Jean-Paul Bailly, président directeur général de La Poste, assure que la nouvelle banque "ne perd pas son âme, [et qu'] elle garde les valeurs postales de proximité et sera ouverte à tous".

Une opportunité à saisir de longue date

La modification des forces qui s'exercent sur l'opérateur historique s'avère prévisible depuis l'annonce au niveau communautaire de la transformation du marché postal vers toujours plus de libéralisation. Le sentiment de compétitivité et de logique commerciale pouvait et devait être indiscutablement acquis par les opérateurs historiques nationaux. L'anticipation est alors le maître mot du comportement des opérateurs historiques ; ces derniers doivent ainsi mettre à profit la phase de transition pour s'adapter au nouveau contexte. L'anticipation ne s'effectue pas qu'au niveau de l'entrée de nouveaux opérateurs sur

le marché postal mais également au niveau d'autres secteurs. De cette manière les effets du développement des télécommunications, de la messagerie électronique... et donc d'une façon plus large les effets de la dématérialisation des échanges amorcés dans les années 1990, doit par conséquent également guider les décisions des opérateurs postaux dans leur politique. Tous ces mouvements concurrents sont connus des opérateurs historiques depuis que les débats ont été lancés et surtout depuis que les télécommunications ont été effectivement libéralisées ; il était quasiment inévitable que la Commission se saisisse du marché postal pour y adapter les mêmes principes. Les opérateurs historiques ont largement eu le bénéfice d'un temps d'adaptation. C'est ce que rappelle la Commission dans le considérant 9 de la proposition de directive du 18 octobre 2006 : les prestataires de service universel ont eu suffisamment de temps pour prendre les mesures de modernisation et de restructuration nécessaires pour assurer leur viabilité à long terme dans les nouvelles conditions du marché. Cet argument est en revanche un peu moins valable en ce qui concerne les Etats membres de l'est intégrés au 1^{er} janvier 2004 dans l'Union européenne. La reprise de l'acquis communautaire, et par conséquent des directives postales en vigueur, s'est effectuée dans un laps de temps relativement court ; partant la phase d'adaptation des opérateurs historiques a été moins longue pour les dix opérateurs historiques des nouveaux entrants sauf à anticiper l'adhésion. Toutefois le vrai grand bond en avant se fera lors de la suppression du secteur réservé de moins de 50 grammes et c'est cette étape qu'il s'agit plutôt d'anticiper à l'horizon 2009 ce qui place tous les opérateurs historiques de l'Union plus ou moins sur le même plan.

3. A la conquête du marché international

L'extension à l'international est le nouveau créneau des opérateurs historiques : il s'agit de sortir du marché domestique et de faire jouer l'effet de club au-delà des frontières. Des stratégies d'alliance avec les partenaires européens se multiplient afin de constituer le réseau de contacts le plus étendu possible. Par exemple la Poste conclut des partenariats avec les postes espagnoles, italiennes, suédoises pour créer un vaste ensemble de liaisons vaste. L'objectif de la Poste est de devenir leader sur le marché du courrier européen : d'ici à 2010 le groupe français vise la prise en charge de 90% du courrier européen ; elle réalise actuellement un chiffre d'affaires de 752 millions d'euros en 2005 sur le marché du courrier international (Rapport financier La Poste, 2005). L'attrance pour les activités hors du territoire national se traduit également par des prises de participation dans le capital d'autres opérateurs postaux communautaires. Ces deux aspects à savoir l'offre de services à l'étranger

ainsi que la prise de participation dans des sociétés postales sont inscrites dans le droit positif français. L'article R1-1-20 du code des postes et télécommunications autorise le groupe La Poste à s'étendre au niveau supranational : en effet 'pour établir ou exploiter des services postaux à l'étranger, La Poste peut prendre toutes participations financières dans les organismes de son choix ou créer des filiales'. De plus ce droit d'exercer à l'étranger est légalement reconnu à la Poste dans l'article 7 de la loi du 2 juillet 1990 ainsi que le droit de 'créer des filiales et prendre des participations dans des sociétés, groupements ou organismes ayant un objet connexe ou complémentaire'. Toutefois l'article 22 du décret n°90-1111 portant statut de La Poste mentionne toujours que pour ce type d'opérations dépassant un certain seuil fixé par décret ministériel, l'autorisation du ministre chargé des postes et du ministre de l'économie et des finances est requis. Certaines limites existent donc quant au type d'entreprises dans le capital desquelles la Poste peut prendre part, condition combinée à un plafond au-delà duquel une autorisation est nécessaire. L'opérateur historique allemand, Deutsche Post, a lui décidé de cibler une sphère géographique et de pénétrer le marché nord américain afin de devenir un fournisseur de rang mondial ; mais DHL subit de lourdes pertes dans cette région compromettant cette stratégie (rapports annuels DE Post 2004 et 2005).

Différentes stratégies de focalisation sont effectivement mises en place par les nombreux prestataires de service universel de l'Union. Certains d'entre eux gèrent des compagnies d'envergure européenne telles que DHL, GLS, TNT ou bien encore DPD (une branche de Geopost, réseau dense de la Poste sur le marché du courrier express). Théoriquement, plus le marché domestique postal est grand, plus l'opérateur historique est susceptible d'avoir des activités internationales (Wik-Consult, 2006, p 170). Un ordre de grandeur de l'importance de la pénétration sur le marché international des prestataires de ces grands pays se dessine au niveau de la décomposition du chiffre d'affaires de ces opérateurs : ainsi en 2004, 60% (dont 47,5% en Europe et 12,5% pour le reste du monde) du chiffre d'affaires total de TNT a été réalisé sur les marchés étrangers (c'est-à-dire hors du Danemark), de même que 47,5%(25% pour l'Europe et 22% pour le reste du monde) pour Deutsche Post et 10% pour l'opérateur historique français (Wik-Consult, 2006, p166 et 167).

A l'inverse les prestataires de service universel de taille moyenne comme ceux opérant en Belgique, en Espagne ou en Italie continuent de se concentrer sur leur marché domestique tout comme pour les petits pays à savoir Malte et le Luxembourg. Mais ces petits et moyens

fournisseurs de service universel ont tout de même développé des relations coopératives avec les fournisseurs internationaux et européens de colis et express.

Des stratégies d'extension intermédiaires, c'est-à-dire au niveau régional, voient également le jour : c'est ainsi que s'est constitué un réseau logistique nordique construit par Posten Norge, l'opérateur historique norvégien. En détenant Pan-Nordic Logistics, PNL, avec l'opérateur danois Post Danmark l'objectif est d'établir sur le territoire scandinave un fournisseur régional de colis et de services logistiques. La tentation de créer un réseau régional a été développée également par le prestataire de service universel autrichien et qui s'étend vers la République tchèque, la Slovénie, la Slovaquie, la Hongrie, la Croatie et la Roumanie.

4. L'inévitable changement de statut : face à une possible privatisation

Gestion privée et actionnariat : une chance à saisir, un risque à courir

La nécessité d'aller vers une gestion privée et en autonomie par rapport à l'Etat ne nécessite pas forcément d'aller jusqu'à la privatisation totale. En effet il ne s'agit pas de garantir que les actionnaires de l'opérateur historique soient des entrepreneurs privés ; l'Etat peut conserver une part du capital de l'entreprise postale mais la condition d'une concurrence loyale avec les nouveaux entrants oblige les instances de l'Etat à se comporter comme un actionnaire ordinaire. La pratique des actions spécifiques³³ notamment qui consiste dans un processus de privatisation à ce que l'Etat, qui n'est plus quantitativement l'actionnaire majoritaire, conserve des pouvoirs exorbitants accordés en principe à au détenteur majoritaire : ces droits exclusifs peuvent alors se traduire par le droit de nommer à certains au poste de direction, du conseil d'administration, la détention d'une minorité de blocage qui ne correspond pas dans la réalité à la part des actions que détient l'Etat... En ce qui concerne le secteur postal, la Cour de justice a jugé dans l'arrêt Commission contre Pays-Bas en date du 28 septembre 2006 que la pratique qui consiste pour le gouvernement à détenir un veto pour toute décision de fusion est illégale ; le gouvernement hollandais détenait une telle action spécifique dans le capital de TNT (EurActiv, 2006 et Financial Times, 2006). Dans les faits, seul le cas de l'Allemagne constitue une privatisation au sens où l'Etat n'est pas majoritaire et

³³ Golden share

ne détient que 42% du capital de Deutsche Post sans mécanisme d'action spécifique. Cette pratique ayant notamment été dénoncée à ses débuts par la Cour de Luxembourg en 2002 dans les arrêts Commission contre France, Commission contre Belgique et Commission contre Portugal, la marche vers la gestion privée se traduit effectivement par une dispersion du nombre d'actionnaires ordinaires présents dans le capital des entreprises postales européennes. Cette diversité des actionnaires introduit de nouvelles opportunités pour l'opérateur postal mais lui fait prendre certains risques.

Un premier risque est celui du free-riding qui se manifeste lorsque le pouvoir de contrôle de chacun des actionnaires est réduit (Curien, 2005, p75). Chacun des actionnaires tente de tirer profit de sa position d'actionnaire sans déboursier de coût d'information. Un autre risque se combine au précédent et qui tient à la pression que le marché boursier peut exercer sur l'entreprise postale avec de possibles offres publiques d'achat. De plus le système financier apparaît déstabilisateur à certains moments comme cela a pu être le cas pour le secteur des télécommunications en 2000 avec l'éclatement de la bulle Internet (Curien, 2005, p76) : la conjoncture sur le marché financier dans lequel les opérateurs postaux seront plongés risque d'entraîner ce genre de mouvements d'instabilité. Enfin l'introduction de la gestion privée va faire entrer l'opérateur historique dans le cadre des risques et avantages de la théorie d'agence (Cabral, 2000, chapitre 3). Il est très important que dans un contexte de concurrence intense, l'opérateur, qui doit se conformer à une gestion privée, maximise le profit des ventes de services postaux : la possibilité de se voir évincer du marché postal est en effet grande dans le cas contraire. Cette contrainte fait référence à la discipline sur le marché de produits³⁴. Une autre contrainte est celle qui se révèle sur le marché des capitaux³⁵ : le rôle des fusions et acquisitions présente des opportunités comme des risques pour l'opérateur se comportant telle une entreprise privée. Si l'opérateur ne maximise pas ses profits alors la valeur de l'entreprise postale est plus faible que son potentiel. Un opportuniste peut dans ce cas projeter d'acheter l'opérateur, y changer la politique de management et réaliser un gain. Ce risque d'acquisition stimule l'opérateur postal ; il suffit en outre que l'acquisition par un tiers soit une menace effective pour que cette contrainte pèse véritablement sur l'opérateur historique dans sa nouvelle gestion. On voit clairement que l'idée d'une gestion privée effective amène à prendre en considérations certains risques mais également certaines opportunités que les opérateurs historiques doivent apprendre à gérer.

³⁴ Product market discipline

³⁵ Capital market discipline

Mouvement général dans l'Union

Une vue d'ensemble de l'Union européenne permet de constater que les gouvernements européens diminuent progressivement leur contrôle direct et leur propriété sur les opérateurs historiques (Wik-Consult, 2006, p42). Toutefois le tableau actuel du statut légal des opérateurs historiques des Etats membres montre en 2006 des situations encore disparates.

La tendance est à la diminution du nombre d'entreprises d'Etat : en 2006 sept opérateurs historiques seulement sur les 25 sont des entreprises nationales ou constituent un département gouvernemental. Et environ 71% des lettres qui circulent sur le territoire communautaire sont aujourd'hui prises en charge par des sociétés qui se sont vu confier vendre ou déléguer des fonctions ou ressources publiques³⁶ (il s'agit du premier pas vers la privatisation : le changement de structure implique le passage d'une ingérence gouvernementale à une gestion autonome tournée vers la recherche de profits tout en rendant des comptes au gouvernement sur les performances financières). En tout 29% des opérateurs publics ont non seulement été transformés en sociétés mais également privatisés en partie. Depuis 2004 la Lettonie, la Lituanie et la Slovaquie ont notamment amener leurs opérateurs nationaux à ce stade intermédiaire qui annonce un glissement vers la privatisation.

Le gouvernement danois aussi a suivi cette voie qui mène petit à petit à la privatisation : auparavant détenteur de 35% du capital de TNT, celui ne compte aujourd'hui plus qu'une part de 10% ; en outre le 8 juin 2005 l'Etat danois qui détenait jusqu'ici l'intégralité du capital de Post Danmark décide de céder 22% à un groupe d'investissement britannique. D'autres ont déjà passé ce cap supplémentaire : le gouvernement allemand est ainsi allé plus loin et est depuis 2004 actionnaire minoritaire de Deutsche Post (sa part passant de 63% à 42%). L'Etat autrichien décide lui de mettre en bourse Österreichische Post AG, tout comme l'ont fait précédemment les postes allemande et hollandaise, et vend 49% en mai 2006 (Le Monde diplomatique, 2006). Le gouvernement belge fait de même en novembre 2005 lorsqu'il vend 50% moins une action de la Poste/An Post, l'opérateur historique belge. Les prestataires de service universel allemand, danois et autrichien sont depuis lors cotés en bourse. L'automne dernier, la Commission annonçait son souhait de voir tous les services postaux privatisés d'ici trois ans. Ce mouvement d'émancipation des opérateurs postaux vis-

³⁶ corporatised

à-vis des gouvernements semble donc s'étendre. Pourtant en théorie il est indifférent de savoir qui est propriétaire pour garantir le fonctionnement du marché intérieur ; en pratique les conséquences s'avèrent différents si le propriétaire est public ou privé. Et notamment la création d'entreprises d'envergure européenne se fera plus facilement si les entreprises nationales sont privées et qu'aucun gouvernement ne puisse alors imposer quelque objectif ou choix de gestion que ce soit.

Ce mouvement de libération des capitaux des opérateurs postaux est une condition favorable à un tournant vers une organisation commerciale plus flexible et a progressé dans l'Union. Des compagnies privées ont émergées au fur et à mesure que de nouveaux investisseurs se sont intéressés aux prestataires de service universel de taille moyenne (comme en Belgique ou au Danemark). L'entrée de ces compagnies privées suggèrent que les perspectives de profits existent pour le secteur postal (ainsi à titre d'ordre de grandeur La Poste a réalisé un bénéfice net de 789 millions d'Euros en 2006 et a dégagé un chiffre d'affaires de 20,1 milliards d'Euros mais il faut également tenir compte du fait que ce résultat incorpore les ventes réalisées sur le secteur réservé).

Statut légal en 2006		Etat membre
Département gouvernemental		Chypre
Entreprise d'Etat		République Tchèque, Espagne, France, Grèce, Luxembourg, Pologne
Public limited company (appel public à l'épargne)	Etat (100%)	Estonie, Finlande, Hongrie, Irlande, Italie, Lituanie, Lettonie, Malte, Portugal, Suède, Slovénie, Slovaquie, Royaume-Uni
	Etat actionnaire majoritaire (>50%)	Autriche (51%) Belgique (50%+1voix) Danemark (75%) Malte (65%)
	Privatisé (Etat <50%)	Allemagne (42%) Pays-Bas (10% + action spécifique)

(Source : Wik-Consult, 2006, figure p159)

Le cas français : La Poste, personne morale de droit public

Le changement de statut intervenu le 1^{er} janvier 1991 suite à la loi du 2 juillet 1990, confère au groupe postal la personnalité morale de droit public : l'opérateur historique français est donc devenu un établissement public industriel et commercial, donc une entité juridique autonome de l'Etat soumise aux règles du droit privé. L'article 1 stipule en effet que depuis le premier janvier 1991 La Poste est reconnue comme une personne morale de droit public placée sous la tutelle du ministre chargé des postes et télécommunications et se voit attribuer l'appellation d'exploitant public. L'autonomie financière revient de plein droit à la Poste et c'est elle seule qui doit assurer la gestion de son patrimoine et de son équilibre financier selon l'article 14, tout comme une entreprise industrielle et commerciale comme le stipule l'article 15. Le chapitre IV de la loi du 2 juillet 1990 portant sur la fiscalité mentionne de plus à l'article 18 que La Poste est assujettie aux impôts et taxes dans les conditions de droit commun prévues par l'article 1654 du code général des impôts. Malgré tout l'article 39 de la loi du 2 juillet 1990 confère à l'Etat une mission de contrôle économique et financier sur la Poste.

La Poste est également érigée en entreprise de droit commun en tant qu'elle se voit transférer avec l'article 22 de la loi du 2 juillet 1990 les 'droits et obligations de l'Etat attachés aux services relevant de la direction générale de la Poste' ; par conséquent l'opérateur historique français se voit également transférer les biens y afférant : 'L'ensemble des biens immobiliers du domaine public ou privé de l'Etat attachés aux services relevant de la direction générale de la poste (...)ainsi que les biens mobiliers de ces services, sont transférés de plein droit et en pleine propriété à La Poste'. Il y a donc eu transfert effectif des biens nécessaires aux activités de la Poste : sans ce transfert de biens l'autonomie de La Poste n'aurait été que relative. La Poste se voit donc transférer en propre les biens nécessaires à son fonctionnement et l'ensemble de ces transferts se fait 'à titre gratuit'. La loi du 20 mai 2005 modifie quant à elle la domanialité publique dans le cas de la Poste : les biens immobiliers de La Poste qui relèvent de son domaine public sont déclassés (et par suite relèvent du régime de droit commun). Une limite a été apportée toutefois : lorsque la cession des biens ou l'apport d'un bien compromettent des obligations auxquelles La Poste doit se plier selon la loi ou encore des engagements pris dans le cadre du contrat de plan, comme par exemple la continuité du service public ou encore la mission d'aménagement du territoire, l'article 23

prévoit que l'Etat peut s'y opposer purement et simplement ou bien les autorise sous certaines conditions de réalisation de ces objectifs particuliers.

5. Les résistances internes au changement de statut : le facteur travail

Emploi : un enjeu au niveau européen

La Commission européenne ne néglige rien l'aspect de l'emploi dans les directives postales et annonce même dans le considérant 12 de la proposition de directive du 18 octobre 2006 que le nouveau dispositif va permettre la création d'emplois supplémentaires sur l'ensemble du secteur suite à l'achèvement du marché postal. L'emploi dans le secteur postal est en effet un enjeu de taille : avec un peu plus de 1,7 millions de personnes évoluant professionnellement dans ce milieu, les emplois du secteur postal représentent 0,8% des emplois de l'Union (Wik-Consult, 2006, p124). Les prestataires de service universel emploient à eux seuls 1,71 millions de personnes en 2004 (Wik-Consult, 2006, p18) et les autres opérateurs postaux ont un effectif d'un peu plus de 100 000 employés. Globalement l'évolution de l'emploi dans le secteur postal reste stable : depuis 2002 l'emploi n'a que légèrement baissé de 0,7%.

Quant au constat en termes de coût de l'emploi, celui-ci cache des disparités entre les Etats membres : les dépenses liées à l'emploi varient très fortement d'un pays à l'autre. Ainsi si la Hongrie a connu un développement de ses coûts par employé de près de 35%, le Portugal a vu cette part reculer de 8% environ (Wik-Consult, 2006, p177). Les dépenses très disparates liées à l'emploi témoignent ainsi du fait que les prestataires de service universel connaissent des réorganisations différentes ainsi que des techniques de modernisation différentes des activités.

L'emploi dans le secteur postal s'est encore vu modifié dans sa forme puisque l'on constate que le temps partiel gagne du terrain. Il y a notamment un effet de remplacement des postes à temps plein par des postes à temps partiel. Aux Pays-Bas, le prestataire de service universel utilise des employés à temps partiel à hauteur de 70% (Wik-Consult, 2006, p184). Un clivage nord-sud se révèle également : si la tendance au sud de l'Union c'est-à-dire en Espagne, en Italie, à Malte, en Grèce ou au Portugal est au maintien des emplois à temps plein, les pays du nord de l'Europe s'engagent dans la voie du recours au temps partiel

comme en Scandinavie avec la Finlande (32% environ), aux Pays-Bas et en Allemagne (31%).

L'emploi est un facteur important de part le coût qu'il représente pour les opérateurs postaux. Ainsi le coût d'un employé a beaucoup augmenté dans les nouveaux Etats membres entre 2002 et 2004. La situation des anciens pays membres de l'Union est relativement meilleure puisque le coût de l'emploi a effectivement augmenté mais moins vite que les nouveaux entrants pour certains opérateurs nationaux voire a même baissé comme au Danemark ou bien encore au Portugal et aux Pays-Bas. Dans les anciens Etats membres, seul le prestataire de service universel autrichien a connu une augmentation du coût d'un employé de plus de 7% entre 2002 et 2004 en raison d'une augmentation des dépenses liées salaires en même temps qu'une baisse de l'emploi (rapport annuel AT Österreichische Post, 2004).

La nouvelle gestion des opérateurs historiques modifie le cadre des emplois et déclenche des tensions internes

Si l'évolution du statut des opérateurs postaux laisse espérer une gestion nouvelle qui va dans le sens d'une plus grande efficacité, elle ne laisse pas tous les intéressés sereins. Les employés de ces opérateurs d'envergure nationale craignent que la situation nouvelle ne les lèse. Le secteur postal étant très intensif en main d'œuvre, l'impact sur l'emploi est donc potentiellement un frein pour l'opérateur historique. Ceci se vérifie particulièrement en France où la Poste, premier employeur public avec 300 000 agents, ne peut omettre de prendre sérieusement en considération les attentes de ses employés (Rapport d'activité, la Poste, 2005, p26). Ainsi ont été signés le 3 novembre 2004 avec plusieurs organisations syndicales les accords de Vaugirard portant sur la relation sociale dans le domaine du courrier : cinq lignes de réflexions y sont tracées. La dynamique sociale de La Poste y est envisagée sur le plan de la revalorisation des métiers du courrier, ainsi que sur l'augmentation des promotions et des recrutements, l'intensification de la formation et la validation des acquis de l'expérience, le renforcement de l'égalité professionnelle Homme/Femme et enfin sur l'amélioration de la santé au travail. Ce projet s'inscrit parfaitement dans la dynamique d'un dialogue social afin d'assurer la mobilisation de tous à l'heure où la mobilisation du groupe est absolument nécessaire.

D'autres accords sociaux ont été conclus dont un accord social Grand Public du 20 décembre 2005 porte sur les perspectives d'évolution professionnelle et les conditions de travail dans les bureaux de poste et prend ainsi en compte les efforts de chacun au sein du groupe la Poste. Pour la direction du groupe, il s'agit là d'une preuve de la vitalité de son engagement social. Le syndicat Sudptt dans un communiqué de janvier 2006 dénonce quant à lui cet 'accord de faux-semblants' (Sudptt, 2006) même si le groupe annonce un investissement de 26 millions d'euros sur deux ans destinés aux comités d'hygiène, de sécurité et de conditions du travail. L'accusation porte alors sur l'instrumentalisation du dialogue social annoncé afin de faire passer en force les réorganisations structurelles et sur la démarche de déconnexion des projets de restructuration et des accords sociaux. Les tensions persistent donc sur le plan de l'adaptation des emplois aux nouveaux objectifs et au nouveau fonctionnement de la Poste française.

Le problème du statut des employés des opérateurs historiques suite au changement de statut

Le facteur travail, intensivement utilisé dans les services postaux et prenant une large part non négligeable sur le marché de l'emploi européen, s'est donc vu modifié dans sa forme et se voit contraint de s'adapter dans son quotidien suite à la réorganisation des opérateurs historiques. Outre les résistances émergeant sur le point de savoir jusqu'à quel point le cadre de travail des employés doit ou peut être modifié, la question du statut des agents des opérateurs historiques est également en question. En effet ce sont ces opérateurs qui ont pu bénéficier par le passé d'un traitement de faveur de part le soutien de l'Etat. Le changement de statut et la marche vers une gestion privée des affaires et de la clientèle pose alors problème si l'on considère le statut des agents postaux. Auparavant employés d'une entreprise de droit public, ils bénéficiaient du régime de traitement des fonctionnaires et en particulier pour le financement des retraites. La fin du statut d'administration publique de ces opérateurs nationaux amène obligatoirement à définir qui doit désormais prendre en charge les pensions à venir des employés à savoir l'Etat ou bien le prestataire lui-même en combinaison avec la sécurité sociale. Une solution commune est de maintenir le versement de la pension par l'Etat ainsi que leur statut de fonctionnaire pour le personnel travaillant jusqu'ici pour le compte de l'opérateur historique : en effet il ne peut y avoir de changement soudain du système de prise en charge des retraites promis aux intéressés par le passé. La solution retenue le plus souvent est donc celle d'une responsabilité limitée du prestataire postal. Un revirement brutal d'une prise en charge des pensions trop lourde à la charge de l'opérateur historique, si elle n'a pas

été anticipée, présente un risque financier majeur. C'est le cas de la Royal Mail qui s'est vue appliquer un système de prise en charge des pensions déséquilibré ; même si l'autorité de régulation Postcomm tient compte dans ses décisions concernant le contrôle des prix de ces charges exceptionnelles qui ont été transférées à l'opérateur sans qu'il ait pu avoir la possibilité d'amortir ces dépenses obligatoires sur le long terme, la Royal Mail trouve quelques difficultés à gérer cette nouvelle obligation. La Poste française se voit elle aussi engagée dans la gestion de ces dépenses en adoptant notamment le plan d'épargne retraite collectif pour les postiers et le plan d'épargne groupe du 8 décembre 2006 qui ont abouti avec l'accord de la CFTC, la CFDT, la CGC et l'UNSA.

La multiplication des accords à laquelle les opérateurs historiques font désormais face, et qui est portée par les revendications du facteur travail, traduit un certain nombre de difficultés quant à l'introduction d'une nécessaire flexibilité. Ce problème de résistance interne du facteur travail émerge en pratique principalement lorsque la question de la privatisation est évoquée.

6. Un parfum de pérennité : la certitude d'avantages inaltérables pour l'opérateur historique ?

Une institution séculaire : théories sur les avantages en terme d'efficacité économique de l'opérateur historique

L'opérateur historique de par son seul statut dispose d'avantages comparatifs : c'est la pérennité de l'entreprise postale qui est ici mise en avant. Le seul fait d'avoir disposé par le passé du statut de monopole garantit la prolongation de son rôle central dans le marché postal. D'une manière générale, si l'on considère la performance d'une entreprise, seule 20% de la variation de son taux de profit est due à la taille de celle-ci, au secteur auquel elle appartient... (Cabral, 2000, p43). Par déduction, 80% de la variation de la performance de cette entreprise est donc liée à sa situation passée qui constitue alors un avantage compétitif soutenu³⁷. Cela signifie que l'opérateur historique dispose d'un certain nombre d'avantages qu'un concurrent n'a pas les moyens d'acquérir car ceux-ci sont trop rares, trop chers ou trop longs à obtenir.

³⁷ sustained competitive advantage

Une entreprise fonctionne de surcroît comme une organisation : de multiples aspects constituent le fonctionnement d'une entreprise et il est difficile d'isoler le ou les facteurs responsables du succès de l'entreprise. Cette idée traduit le concept de connaissance tacite³⁸ : en pratique il s'agit de capacités qui sont développées par expérience, non écrites et qu'il est très difficile de reproduire en tant qu'un ensemble de règles dans un contexte différent, c'est-à-dire au sein d'une autre entreprise par exemple. Ce phénomène est aussi appelé causal ambiguity en stratégie et signifie que la 'culture' de la firme est difficilement imitable.

A cela s'ajoute le fait que la performance de l'entreprise, et donc la différence entre la performance de l'opérateur historique et les nouveaux entrants, est également conditionnée par son histoire (Cabral, 2000, p44). Dans cette dimension est pris notamment en compte l'avantage issu de la courbe d'expérience³⁹ dont dispose l'entreprise établie de longue date. Ainsi plus la Poste trie et distribue de courrier, plus le coût d'un envoi postal pris en charge par l'opérateur historique baisse. En effet l'existence de réseaux interactifs déjà bien implantés pour le courrier, le colis et même le secteur financier avec la Banque postale est un avantage indéniable de sa pratique de gestion de réseau.

Enfin, l'opérateur historique opérant au niveau national a développé une gamme de produits à destination des expéditeurs potentiels. Cette perspective multi-produits se renforce depuis la libéralisation du secteur postal et permet ainsi aux opérateurs qui en ont la possibilité, en particulier les opérateurs historiques, de bénéficier d'économie d'envergure⁴⁰ : ces économies sont issues de productions jointes de produits qui se développent fortement dans le contexte concurrentiel. Elles existent lorsqu'une seule firme produit de manière plus efficace des quantités données d'au moins deux biens que deux firmes séparées produisant chacune un de ces biens.

Avantages immatériels : information et effet de réputation

Le fait de gérer depuis des décennies le réseau postal a permis à chaque opérateur historique d'amasser un certain nombre d'informations. La collecte et la distribution quotidienne pratiquée sur le long terme a permis de relever et de stocker les adresses de tous

³⁸ tacit knowledge

³⁹ learning by doing = the learning curve

⁴⁰ economy of scope

les agents économiques reliés au réseau ainsi que leur réactualisation constante ; la fréquentation de chaque point de vente et leur évolution en fonction de leur localisation est elle aussi connue des opérateurs historiques tout comme le chiffre d'affaires des bureaux de poste... cet avantage informationnel fait que l'opérateur historique est capable de les mettre à profit pour sa gestion future dans le cadre d'une concurrence accrue. L'accès aux données assure l'exploitation des données sur la clientèle et permet à l'opérateur historique de bénéficier de la connaissance du marché la meilleure et de les mettre à profit pour les campagnes de marketing, pour l'aménagement du territoire...

La présence ancienne et constante de l'opérateur historique lui assure également un avantage non quantifiable et non monétarisable mais d'une grande valeur. Il s'agit ici principalement d'un avantage en terme d'image ou comme énoncé en marketing d'un avantage de marque⁴¹. Ce différentiel qui joue en la faveur des opérateurs historiques est un des aspects qui été mis en lumière par la Commission européenne dans une communication du 27 novembre 1996 sur les critères d'évaluation pour les systèmes nationaux de calcul du coût et de financement du service universel dans les télécommunications, et les lignes directrices pour les États membres en ce qui concerne le fonctionnement de tels systèmes. Les avantages immatériels comprennent quatre volets selon la communication.

Tout d'abord on recense une 'meilleure reconnaissance de la marque par rapport aux concurrents'. L'opérateur historique est le plus à même à pouvoir offrir des services postaux à quiconque en fait la demande même dans les zones les moins denses : une enquête révèle que le client de cet opérateur est prêt à payer un prix supérieur à celui du marché. De plus une 'couverture universelle dans la zone d'exploitation "ubiquitaire"' entraîne un avantage puisque les 'coûts [sont alors] comparativement plus faibles que ceux de la concurrence pour étendre le réseau à de nouveaux clients'. L'ubiquité est dans ce cas un avantage technique et commercial. L'évolution dans le temps de la valeur de certains clients ou groupes de clients constitue le troisième volet de ces avantages et se rapporte au fait qu'un 'client qui n'est pas rentable aujourd'hui peut devenir profitable dans le futur' et amène l'opérateur à fournir ce service à court terme sachant que des revenus sont susceptibles d'être générés au cours de la vie de ces clients. C'est le cycle de vie qui amène à l'amélioration dans le temps des capacités économiques et de la rentabilité que l'opérateur peut exploiter. Enfin l'avantage

⁴¹ brand asset

informationnel issu de l'accès extensif aux données développé ci-dessus est également envisagé par la Commission.

Ces notions immatérielles ne doivent pas être négligées pour l'évaluation de la situation du fournisseur de service universel, et donc le plus souvent pour l'opérateur historique. Dans son arrêt du 6 décembre 2001, la Cour de Justice des Communautés Européennes a même condamné la France pour ne pas avoir pris en compte, dans son évaluation du coût du service universel dans le cadre des télécommunications, les avantages immatériels liés au fait d'être opérateur de service universel (Décision n° 02-417 de l'Autorité de régulation des télécommunications en date du 11 juin 2002 proposant les évaluations définitives du coût du service universel et les contributions des opérateurs pour l'année 2000). Toutefois ces avantages sont d'une nature particulière qui rend leur évaluation en terme monétaire difficile et leur origine est en plus incertaine à savoir qu'il y a une hésitation quant au fait de savoir si ces avantages immatériels sont issus de l'exercice du service universel ou bien de la position dominante de l'opérateur historique (Curien, 2005, p114). Le mélange de confiance et d'unicité dégagé par ces avantages immatériels joue par conséquent en la faveur de l'opérateur historique même dans un contexte changeant.

Un zeste de volonté politique et d'instrumentalisation ?

Le rôle de l'Etat semble s'être inversé sous l'effet des exigences communautaires d'ouverture à la concurrence. L'interventionnisme étatique direct n'y est plus autorisé d'aucune façon dans sa forme ancienne : la reréglementation constitue alors le tournant dans le sens où le rôle de l'Etat a changé. Il ne se voit plus attribuer qu'un rôle de contrôle, de régulation avec l'institution d'une autorité administrative indépendante. La privatisation a largement traduit ce retrait, de même que le changement de statut des opérateurs historiques ; le soutien direct s'est estompé sous le poids des difficultés budgétaires de l'Etat... mais un certain nombre de facteurs continuent à faire pression pour que l'interventionnisme sous sa forme traditionnelle persiste un minimum. Et en particulier le facteur travail semble montrer une résistance : le poids des agents de l'opérateur historique fait hésiter les autorités décisionnelles à se soustraire totalement de la question du réseau postal.

Toutefois l'Etat continue d'intervenir d'une certaine façon dans le champ de l'opérateur historique postal en lui confiant un certain nombre de missions au travers des

dispositions législatives. Ainsi l'article 4 met en avant l'idée que 'La Poste concourt à promouvoir et à développer l'innovation et la recherche dans son secteur d'activité. Elle participe à l'effort national d'enseignement supérieur dans les domaines de la communication et de l'électronique'. De plus l'article 5 lui attribue une participation dans 'l'exercice des missions de l'Etat en matière de défense et de sécurité publique' décidées par le ministre chargé des postes, missions 'indispensables à la continuité de l'action gouvernementale' qui sont plus précisément décrites dans l'article R1-1-25 du code des postes et télécommunications. Ces deux missions auxquelles la Poste doit participer montre bien que La Poste reste pour certaines réalisations un instrument d'Etat. Comme pour la participation à l'aménagement du territoire cela peut être un frein à l'épanouissement de l'entreprise qui doit composer avec des activités supplémentaires par rapport à ses concurrents mais qui dispose alors, en contrepartie, d'un soutien des instances gouvernementales comme l'établissement d'un fonds de compensation.

Les opérateurs historiques en charge du service universel se voient même dans certains cas aider de façon très explicite par le gouvernement afin d'assurer le financement de ce service. Les investissements en capital en faveur des prestataires de service universel ne sont pas rares. A titre d'exemple on peut citer le cas de la Hongrie, de l'Irlande, de la Lettonie, du Royaume-Uni où les prestataires de service universel ont toujours le droit d'emprunter de l'argent au gouvernement (Wik-Consult, 2006, p61). En conséquence, il y a une certaine distorsion en défaveur des nouveaux entrants qui se crée. Des aides même a priori neutres tel un prêt peuvent révéler un reste de volonté politique d'épauler l'opérateur traditionnel puisque dans l'exemple présenté, il est très probable que cet emprunt soit accordé à très long terme et soit plus avantageux qu'un emprunt bancaire traditionnel.

II. Les défis à relever par les nouveaux entrants et les charges qui pèsent sur l'opérateur historique : un rééquilibrage des forces ?

1. Les stratégies des nouveaux entrants en question

Un jeu séquentiel

Qu'ils soient nouvellement créés ou bien qu'ils soient des extensions d'opérateurs historiques d'un autre Etat membre, les nouveaux entrants ont avant tout la liberté de décider

d'entrer sur le marché postal. Contrairement à l'opérateur historique, il s'agit d'une étape qui revient entièrement au nouvel entrant : la décision d'entrée sur le marché prend alors des airs de théorie des jeux. Il lui appartient tout d'abord de définir s'il dispose d'avantages face à l'opérateur historique et s'il est profitable d'entrer sur le marché, si des possibilités de profits existent (Moriarty et Smith, 2005) compte tenu de la réaction en terme de guerre des prix que l'opérateur historique et les autres opérateurs postaux éventuellement établis sont susceptibles de lui opposer. De ce point de vue le nouvel entrant a toutes les cartes en main pour endosser la responsabilité de la première étape du jeu séquentiel à savoir entrer ou non sur le marché. Cette décision se prend alors sur la base de l'anticipation de la réaction des autres acteurs : schématiquement deux actions principales de ceux-ci sont envisageables soit ne rien faire ou entamer une guerre des prix. De cette manière la stratégie envisagée se combine avec la théorie des marchés contestables : si l'opérateur historique désire pénétrer le marché postal, il peut constituer ou non une menace pour l'opérateur historique. Ce dernier réévalue alors sa stratégie et définit son plan d'action conditionnel complet compte tenu de toutes les possibilités envisageables dans le jeu (Cabral, 2000, p60). Dans ce jeu à plusieurs étapes, le ou les rivaux répondent à l'action de l'opérateur historique en modulant leur propres actions compte tenu des réactions possibles de ce joueur déjà établi sur le marché. C'est en calculant ensuite le gain ou la perte de profit de chaque stratégie que le nouvel entrant prend sa décision. Malgré tout la modélisation de ces situations reste incertaine puisqu'elle suppose notamment que le nouvel entrant dispose d'un certain nombre d'informations.

Une visibilité limitée au moins à court terme

Le principal désavantage auquel un nouvel entrant fait face constitue l'inverse exact de l'effet de réputation ou d'image de marque de l'opérateur historique : le nouvel entrant n'est pas connu du grand public voire même des gros expéditeurs. Il s'agit alors impérativement pour lui de se faire connaître. En effet la théorie économique classique qui envisage le comportement du consommateur prédit qu'un consommateur averti de nouvelles possibilités sur le marché va faire un arbitrage entre les différentes offres disponibles ; son choix se porte alors sur l'offre qui correspond le mieux à ses attentes en terme de prix, c'est-à-dire qui correspond le mieux à sa disposition à payer, ou qui lui fournit un avantage qu'il valorise fortement et que les concurrents ne sont pas en mesure de lui offrir. Le choix de chaque consommateur de services postaux se fait ainsi sur la base de critères que chacun évalue de manière différente : les priorités ne sont pas les mêmes pour tous et le cas le plus illustrateur

est celui qui compare les attentes d'un particulier et celles d'un gros expéditeur. La faculté de faire un arbitrage trouve cependant ses limites dans la recherche d'informations. Les coûts de recherche⁴² peuvent se révéler élevés surtout en situation d'information imparfaite (Cabral, 2000, p217): les investigations par un simple particulier qui chercherait à faire mettre en concurrence les différents opérateurs postaux établis pourraient en pratique s'avérer être très dissuasives de par la durée et la difficulté de cette recherche d'informations. Obtenir le prix et les détails de chaque offre de chaque opérateur postal dans un contexte où l'information circule peu est trop coûteux pour un consommateur lambda qui, bien souvent, renonce à comparer les offres et se rabat sur la situation de facilité à savoir recourir aux services de l'opérateur historique. Le désavantage d'un nouvel entrant va même en pratique jusqu'à une totale ignorance de son existence par les expéditeurs. Dans ce cas, la mise en œuvre du mécanisme d'arbitrage au travers des coûts de recherche n'est même pas envisagée.

Le résultat est que, face à cette difficulté, le consommateur ne considère pas l'opérateur historique et un nouvel entrant de la même manière, même s'ils offrent tous deux le même produit : on aboutit alors à une situation similaire à un cas de différenciation en terme de produits. Le seul moyen de remédier à cette situation pour le nouvel entrant est de se rendre visible. Il doit faire en sorte que les consommateurs aient accès aux informations sur ses services postaux sans que les coûts de recherche soient trop importants. La publicité est alors un bon moyen de se faire connaître du grand public ou bien des professionnels dans le cadre d'une campagne plus ciblée. Mais cette stratégie a un coût très élevé si elle vise à diffuser une information sur l'ensemble du réseau postal. Le ciblage sur la clientèle professionnelle composée majoritairement d'entreprises est moins onéreux puisqu'il s'agit d'un petit groupe et donc facilement atteignable. La campagne de publicité est donc plus restreinte dans l'espace et donc moins coûteuse et ses effets sont plus directs, immédiats et facilement mesurables. Les efforts publicitaires sont à entreprendre avec précaution puisque deux effets contradictoires leur sont attribuables. D'un côté le fait de faire de la publicité sur les prix augmente le degré de concurrence puisque une comparaison est alors possible avec les services offerts par les rivaux (Cabral, 2000, p234). D'un autre côté le phénomène peut également amener à une diminution du degré de compétition car la publicité introduit de façon objective ou subjective une différenciation de produit (Cabral, 2000, p232). Les

⁴² search costs

stratégies qu'un nouvel entrant peut envisager de mettre en place pour rééquilibrer les avantages en terme de visibilité sont donc plus ou moins sans garantie de résultat.

La stratégie dominante d'un nouvel entrant

Le seul moyen pour un nouvel opérateur de se maintenir sur le marché à son entrée sur le marché est de focaliser ses activités soit sur un certain type d'expéditeurs soit sur une certaine catégorie de services postaux. Si IMX France, opérateur postal autorisé par l'ARCEP en juin 2006, n'offre que des services de correspondance transfrontalière, Activ'courrier, entré sur le marché postal français en avril 2007, se concentre sur la région de Perpignan. On voit ainsi que des stratégies de niche se mettent en place et tout particulièrement celle qui vise à faire du courrier d'entreprise et d'expéditeurs de larges volumes sa principale voire son unique activité. Entre 2004 et 2005, en France, le volume du trafic du courrier égrené a effectivement baissé au profit du trafic industriel : le courrier égrené baisse de 5,4% en un an alors que le courrier industriel augmente de 3,2% (Observatoire des activités postales : année 2005 (publié le 21 décembre 2006)). Ce segment du marché postal offre donc les meilleures chances à un nouvel entrant de gagner des parts de marchés et d'être rentable. Mais cette perspective est assez réduite à court terme si tous les nouveaux entrants font de même. S'engage alors une sélection des opérateurs les plus performants : l'offre par chacun de prix discriminants va permettre aux expéditeurs concernés par cette émulation de bénéficier d'un large choix et d'arbitrer sans coût de recherche d'informations. La pratique des tarifs spéciaux est poussée très loin et aboutit à un écrémage des opérateurs. La fin annoncée de la péréquation tarifaire, au moins en partie, risque d'exclure purement et simplement certains territoires du réseau postal si l'opérateur historique n'est plus capable d'en assurer la liaison car il en paie seul le coût. Ces parties du réseau n'intéresse en effet pas ces nouveaux entrants obligés de focaliser sur certains segments ou zones du marché postal. Les stratégies de chacun amène ainsi à se demander si un déséquilibre social et territorial vivement combattu par le système traditionnel monopolistique n'est pas désormais à craindre.

2. Une charge lourde supplémentaire à assumer pour l'opérateur historique : la mission d'aménagement du territoire

La solution à cette menace d'exclusion du réseau de certains territoires passe par l'intervention du législateur français. En effet celui-ci a rappelé l'importance du rôle de l'aménagement territorial et a créé une mission spécifique qu'il a confié à l'opérateur historique. Il convient de signaler que ce rôle confié à la Poste n'est pas une composante du service universel : il s'agit d'une charge supplémentaire dictée par la compétence nationale en matière de présence territoriale. Mais comparativement à de nouveaux concurrents cette mission que se voit confier l'opérateur historique par l'Etat risque de le désavantager.

Les implications de la mission d'aménagement du territoire en France : l'incorporation de la présence postale dans le droit et son évaluation

L'aménagement du territoire se définit par le maillage du territoire opéré par l'opérateur postal : la densité du réseau et par conséquent le nombre de points de contacts qui permettent l'accès aux services postaux sont les pierres d'angle de cette mission. Cette mission que l'Etat français confie à la Poste permet le maintien d'un maillage très serré. Financièrement cela signifie pour l'opérateur historique qu'il subit des coûts qu'il n'aurait peut-être pas mis en œuvre s'il avait suivi une gestion autonome et tournée vers la rentabilité. En contrepartie cette obligation présente malgré tout l'avantage de collecter plus facilement des informations sur les attentes de la clientèle au niveau du grand public ; recueillir l'information au niveau local est beaucoup plus efficace comme l'énonce la théorie du fédéralisme budgétaire, et l'opérateur historique peut ainsi mettre en place des offres plus personnalisées. Mais ces informations restent d'une utilité relative puisqu'il n'y a pas de grande incitation à développer l'offre des services postaux dans certaines zones.

Juridiquement c'est l'article 6 de la loi du 2 juillet 1990, actualisé au 21 mai 2005, qui confie cette mission d'Etat qui est l'une des plus importantes au groupe postal historique. D'importantes modifications ont été apportées par l'article 2, II de la loi du 20 mai 2005 et il est clairement indiqué que cette mission doit être individualisée : 'La Poste contribue, au moyen de son réseau de points de contact, à l'aménagement et au développement du territoire national, en complément de ses obligations de service universel au titre des articles L. 1 et L. 2 du code des postes et des communications électroniques et dans le respect des principes

fixés à l'article 1er de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire'. Ainsi aucune obligation communautaire ne pèse sur cette mission et c'est à l'Etat seul qu'il revient d'en définir le champ d'application et le contenu sans qu'aucune restriction ne puisse s'y opposer ; la loi française fait clairement apparaître le *distinguo* entre mission d'intérêt général et mission de service universel. La loi modifiée décrit alors les 'règles complémentaires d'accessibilité au réseau de la Poste au titre de cette mission'. La mission d'aménagement du territoire confiée à la Poste est alors un moyen pour l'Etat d'assurer un certain niveau de service postal qui prend en compte :

- la distance et la durée d'accès au service de proximité offert dans le réseau de points de contact ;

- les caractéristiques démographiques, sociales et économiques des zones concernées et, notamment, leur éventuel classement en zones de revitalisation rurale ou en zones urbaines sensibles mentionnées à l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée ;

- les spécificités géographiques du territoire départemental et des départements environnants, en particulier dans les zones de montagne.'

La règle de l'article 2 de la loi de régulation des activités postales du 20 mai 2005 est que 'Sauf circonstances exceptionnelles, ces règles ne peuvent autoriser que plus de 10 % de la population d'un département se trouve éloignée de plus de cinq kilomètres et de plus de vingt minutes de trajet automobile, dans les conditions de circulation du territoire concerné, des plus proches points de contact de La Poste'. Selon le site de la Poste, 88 départements se conformeraient déjà à cette règle. Economiquement cette disposition juridique est plus contraignante que les dispositions réglementaires relatives au service universel. En pratique cela signifie que si la Poste respecte les dispositions relatives à l'aménagement du territoire elle remplit de facto les contraintes du service universel dont elle a la charge.

Les moyens de réalisation de ces objectifs en matière de présence postale, parallèles au service universel et fixés par l'Etat afin de garantir une certaine cohésion du territoire national, passent par une adaptation du réseau en terme de points de contact. C'est cette adaptation du réseau qu'il convient d'évaluer au travers du dénombrement des points d'accès aux services postaux. Les types de points d'accès au réseau se sont développés sous l'influence du mouvement de libéralisation. On recense notamment dans le droit positif français 'la conclusion de partenariats locaux publics ou privés, en recherchant la meilleure efficacité économique et sociale' à l'article 2 de la loi du 20 mai 2005 modifiant l'article 6 de

la loi du 2 juillet 1990. Un nouveau mode de maillage du territoire est donc autorisé par la loi. A titre d'exemple la Poste tissé tout particulièrement des relations avec les associations d'élus locaux de France, association qui lui permet de prendre appui sur toutes les autorités communales. De multiples partenariats ont ainsi été développés notamment avec l'association des maires de France (AMF), l'association des maires ruraux de France, l'association nationale des élus de la montagne ou encore la fédération des maires des villes moyennes (La Poste, rubrique 'La poste et les élus : partenariats').

Schématiquement l'ensemble des points d'accès peut se diviser en deux parties. D'une part la connexion avec le réseau peut être réalisée individuellement par le consommateur au moyen des boîtes aux lettres publiques (pour la distribution) et des boîtes aux lettres sur la voie publique (pour la collecte). Mais la loi française vise la deuxième catégorie de points de contacts à savoir les 'commerces postaux'⁴³. Ces derniers sont traditionnellement constitués des bureaux de poste de type classique tenus par des employés de l'opérateur historique. Mais la tendance actuelle est à la propagation des agences postales⁴⁴ tenues par des tiers. Ces points de contact sur lesquels l'opérateur historique prend appui peuvent revêtir de multiples formes : les locaux d'un autre opérateur postal, une station d'essence, un commerce, un supermarché... sont autant de structures physiques dans lesquelles l'opérateur historique tente de s'insérer. Il minimise ainsi ses coûts d'infrastructures en bâtiment et paie une sorte de loyer à l'établissement qui accueille ses services postaux. Le recours à cette technique alternative n'existe pas en Italie, en Espagne et ne représente que 20% des points de contact en France en 2005. Tous les opérateurs nationaux n'ont donc pas choisi de développer cette option de façon poussée. Empiriquement ce mouvement amène certaines difficultés. C'est le cas en Suède, pionnière en la matière (Wik-Consult, 2006, p228). Les supermarchés, les petits commerces ainsi que les stations services ont été associés très largement aux services postaux suite au programme instauré en 2001-2002 par Sweden Post. L'accès s'en est vu amélioré du fait de l'allongement des heures d'ouverture ; mais l'opérateur a du faire face à une baisse de la satisfaction de ses clients. Selon un sondage réalisé par l'autorité de régulation suédoise, ce mécontentement porte sur le temps d'attente, la qualité du personnel, le temps nécessaire pour rejoindre un point d'accès...(Post&Telestyrelsen, 2006) la satisfaction des clients de services postaux qui se monte à 71% en 2001 chute à 64% pour l'année 2003. des plaintes émanent tout particulièrement des personnes à mobilité réduite qui connaissent alors de plus grandes

⁴³ postal outlet

⁴⁴ postal agencies

difficultés encore pour accéder à ces services. Il s'agit d'un changement dans les habitudes des suédois et une période d'adaptation semble nécessaire afin de pleinement évaluer ces effets négatifs en terme de bien-être du consommateur. Ainsi le temps aidant, la satisfaction de ceux-ci tend à augmenter de nouveau mais n'a toutefois toujours pas réussi à atteindre le niveau de 2001.

Dans le schéma français, ce mécanisme est encore renforcé par le fait que l'article 38 de la loi du 2 juillet 1990, tel que modifié par l'article 3 de la loi du 20 mai 2005, met en place une 'concertation locale sur les projets d'évolution du réseau de La Poste' définie très précisément au niveau départemental : chaque département voit alors se constituer une 'Commission départementale de présence postale territoriale' qui est composée d'élus. L'avis de la commission doit être pris en compte lorsque les règles d'accessibilité au réseau de l'article 6 sont fixées : ce système permet alors une gestion du réseau plus précise et ciblée.

Le financement

L'aménagement du territoire se distingue fondamentalement du service universel en ce qu'il correspond à une mission d'intérêt général (Curien,2005, p102). Une telle mission d'intérêt général revient au budget de l'Etat tandis que le financement des obligations de service universel résulte d'un financement autonome. Auparavant assuré par les subventions croisées résultant de la structure tarifaire du monopole historique, le financement autonome du service universel est encore temporairement arrimé au secteur réservé et au terme de l'achèvement du marché intérieur postal il se verra soutenu par un système de compensation associant les acteurs du marché. Les coûts liés à l'assurance d'une présence effective sur l'ensemble du territoire ne sont pas intégrés dans ce mécanisme évolutif de financement du service universel. Le soutien de l'Etat est alors indispensable.

Le mode de financement de cette obligation du maillage du territoire national français est dans cette perspective soumis à un régime particulier : celui-ci doit être géré sur la base d'un 'fonds postal national de péréquation territoriale constitué dans un 'compte spécifique de la Poste'. Le financement de ce fonds, précise la loi, provient notamment d'un allègement de fiscalité locale attribué à la Poste par l'article 21 , I, 3° de la même loi. Les contraintes de desserte territoriale imposées à cet exploitant public justifient un abattement.

La présence postale sur le territoire fait l'objet d'un contrat pluriannuel entre l'Etat, La Poste et l'association nationale la plus représentative des maires. Et Selon l'article 9 ce contrat détermine les objectifs généraux assignés à l'exploitant public dans le cadre des activités du chapitre premier c'est-à-dire dans le cadre de ses missions énoncées par la loi, de même que les moyens qui lui permettront de les atteindre et de façon plus large le cadre financier global du groupe la Poste. Un contrat de plan est signé pour une durée de 4 ans. Le dernier en date, intitulé « Contrat de Performances et de Convergences » a été signé le 13 janvier 2004 et fixe les grandes orientations pour le groupe La Poste à l'horizon 2007. Un bilan annuel faisant état du 'niveau de réalisation des objectifs fixés [par le plan] et les principales mesures envisagées par La Poste pour corriger les écarts constatés par rapport aux objectifs initiaux' est effectué par La Poste est transmis aux ministres concernés selon l'article 25 du décret n°90-1111 portant statut de la Poste.

L'opérateur historique se voit donc contraint à assurer un objectif national de cohésion : cet obstacle à un fonctionnement totalement autonome se voit en pratique rémunéré par l'Etat et ne présente un risque financier pour cet opérateur que si le coût de cette mission ne lui est pas totalement reversé. Si cette mission est couverte de façon appropriée, l'opérateur historique fait face en pratique aux mêmes difficultés de conquête de parts de marché que ses concurrents, avec l'avantage de pouvoir exploiter ses avantages immatériels. Le problème fondamental de tous les opérateurs dans leur ensemble réside alors dans le fait que le marché postal est très intensif en travail et que ce marché n'est pas indéfiniment extensible. Par conséquent les stratégies de positionnement des acteurs postaux sont relativement limitées. A ceci s'ajoute le fait que la décision finale de recourir ou non au marché postal revient toujours en somme au consommateur.

B. Le consommateur : entre nouvelles opportunités et attachement au modèle traditionnel

Le point de départ de toute réflexion sur la libéralisation d'un secteur dans son ensemble revient toujours à considérer dans quelle mesure les consommateurs sont prêts à recevoir ces modifications et éventuellement à changer leur comportement. On en revient alors à la question du rôle particulier que joue le secteur postal dans nos sociétés : le nouveau

mécanisme peut-t-il aboutir à un changement de perception et d'utilisation par les particuliers ? Il s'agit ici d'une dimension sur laquelle ni les mots d'ordre communautaires ni les régulateurs ne peuvent réellement agir à savoir les comportements individuels de consommateur. Ce dernier est défini dans l'article 2, 17) de la directive 97/67 comme 'toute personne physique ou morale bénéficiaire d'une prestation de service universel en tant qu'expéditeur ou destinataire' : c'est à cet 'utilisateur', ainsi nommé par le droit communautaire, qu'il revient d'apporter un jugement sur les services postaux suite à leur utilisation. Certains phénomènes influencent fortement ce comportement sur lesquels les opérateurs postaux n'ont pas ou peu d'emprise tel les rapprochements anciens et presque inconscients des utilisateurs de prestations postales avec les opérateurs historiques. Toutefois le choix repose en théorie entièrement entre les mains de l'utilisateur ; la proposition de directive du 18 octobre 2006 se dirige même vers un changement fondamental de logique puisque dans son article 12, à hauteur du cinquième tiret, le terme client est utilisé pour désigner la personne qui a recours à un service postal. Le choix se veut donc libre et éclairé, le consommateur étant théoriquement capable de réaliser convenablement un calcul de type coût-avantage afin de comparer les offres des différents opérateurs. Mais dans cette quête de l'offre la plus avantageuse en fonction des préférences de chacun, un mécanisme de protection doit tout de même être garanti dans le but de préserver le consommateur.

I. Une situation passée qui dure : l'encerclement des choix du consommateur

Le pouvoir du mécanisme de loyauté

Le choix d'un opérateur postal repose a priori sur un ensemble de critères rationnels dont le prix, la qualité du service... mais, consciemment ou inconsciemment, le statut des opérateurs postaux joue encore aujourd'hui un rôle majeur. De part une vaste présence territoriale et séculaire, les opérateurs historiques ont marqué les esprits et peuvent se voir attribuer une plus grande confiance par les consommateurs nationaux marqués par cette dimension historique. Il s'agit donc de voir si la confiance et la fidélité à l'opérateur historique sont des facteurs à tel point ancrés dans l'esprit du consommateur que cela pourrait empêcher ou retarder une évolution du marché.

Ce phénomène peut être illustré par le cas des prestataires de service universel en Suède et en Nouvelle Zélande suite à la libéralisation totale du secteur postal : ces opérateurs

nationaux historiques ont du effectivement faire face à une augmentation de la concurrence dans les grandes villes mais pas au niveau national : ceci peut s'expliquer en partie par le mécanisme selon lequel les nouveaux entrants écrèment le marché. Cependant dans une certaine mesure ceci peut également révéler une certaine confiance accordée prioritairement à l'opérateur historique dans les zones rurales voire un accès plus facile aux services offerts par celui-ci.

Ce recours toujours très large aux opérateurs historiques ne s'intègre véritablement que dans le comportement des consommateurs individuels et nationaux ; les professionnels ont plus de facilité et moins de réticence à faire jouer la concurrence à leur avantage. Les particuliers, disposant de moins de temps et pour lesquels l'enjeu financier est moins important, rechignent quelque peu face à ces coûts de recherche et utilisent les services des opérateurs les plus proches, géographiquement parlant, ou les plus visibles. Dans cette perspective, l'opérateur historique dispose d'une longueur d'avance sur ses concurrents : son image de marque s'est forgée au cours des siècles ce qui lui assure aujourd'hui une certaine clientèle sans qu'aucun effort de communication ou de publicité n'ait besoin d'être mis en place. Cet effet de réputation, de confiance résulte d'un long processus de services rendus à la population de puis des décennies et ne peut être acquis par un nouvel entrant dans laps de temps de quelques années seulement. Ainsi 86% des Français affirment faire confiance à la Poste sans qu'aucune raison particulière n'ait besoin d'être avancée pour les en convaincre (Rapport d'activité 2005, La Poste, p3 et Regards croisés, TNS Sofres août 2005).

Rôle social du facteur

Cette confiance affichée en l'opérateur historique résulte en partie tout particulièrement du lien social que le personnel de cet entreprise de longue date a créé avec la population. Chacun est en relation de façon plus ou moins directe et plus ou moins fréquemment avec le facteur. Dans le cadre de sa tournée quasi quotidienne, celui-ci a de nombreuses occasions d'entrer en communication avec les habitants (ce phénomène étant toutefois plus marqué dans les campagnes). Le fait de pouvoir mettre un visage sur un des maillons de la chaîne postale permet de rapprocher le consommateur de l'entreprise dans son ensemble et ainsi de capter sa confiance. Les 75 000 postiers qui travaillent en France pour le groupe la Poste ont un rôle fondamental dans la fixation de la sympathie d'une partie des consommateurs vis-à-vis des prestations du groupe. Ce contact relationnel se manifeste

également au niveau de l'accueil dans les bureaux de poste ; certains peuvent accorder à ce critère une valeur forte dans leurs préférences. Tout dépend au final des préférences de chacun.

Le caractère très relatif de ce rôle détenu par le facteur ne permet toutefois pas de dire que la vision globale d'un rôle social endossé par l'opérateur historique est atténuée. En effet les fournisseurs de service universel sont toujours reliés au domaine public d'une certaine manière, ceci du fait de l'histoire ; en outre le fait qu'il s'agisse d'un marché de communication légitime d'autant plus le rôle social que ces prestataires pourraient se voir attribuer (PriceWaterHouseCoopers, 2006, p10). Par conséquent le risque que représente l'utilisation d'autres moyens de communication plus informatisés est susceptible d'avoir un succès limité par cette dimension sociale que peut revêtir le courrier : un arbitrage entre le secteur postal et les secteurs fournisseurs de nouvelles technologies intègre donc en partie cette dimension. Mais dans les faits on note que entre 1995 et 2005 le volume du courrier électronique est passé de 5 à 11,6%, tandis que le courrier physique passe de 19 à 14,5% dans le domaine de la communication. Les nouveaux modes de communication semblent donc prendre le pas sur l'envoi systématique de courrier.

Dématérialisation des échanges : la valeur papier

La question d'une lente et inexorable supplantation du courrier physique par le courrier électronique doit être étudiée aux vues des caractéristiques qui sont conférées à la valeur papier. Toutes choses égales par ailleurs, l'envoi d'un courrier électronique correspond-t-il exactement à un envoi papier ?

L'impact de l'ère de la nouvelle technologie dans les échanges a bien des conséquences sur la demande postale au titre de concurrents dans le domaine d'ensemble des échanges. Mis la substitution du courrier par les échanges électroniques et téléphoniques a été plus faible que prévue (Wik-Consult, 2006, p204 à 208). A titre d'exemple, Finnish Post avait anticipé une baisse d'une grandeur de 16 à 39% du volume total de courrier jusqu'en 2004 : en pratique cette réduction importante des activités du groupe ne s'est pas produite. Toutefois d'aucuns avancent qu'il est probable que les générations futures utiliseront davantage les techniques de communication électroniques que les générations précédentes.

En réalité il existe plutôt une complémentarité entre les services électroniques et les services postaux. Cette situation résulte notamment du fait que les clients continuent d'utiliser les services postaux car ils ont à leurs yeux une forte valeur sociale et émotionnelle : la tradition de l'envoi de faire-parts de mariage, ou bien encore de cartes de vœux, qui constitue de nos jours encore une tradition très forte en Angleterre, fait que le courrier physique ne peut être rayé de la communication de façon pure et simple. Le courrier électronique est complémentaire à ces envois traditionnels dans le sens où il prend en charge les envois réguliers, de moindre importance ou qui nécessite d'être diffusés presque instantanément. Mais il ne permet pas dans la plupart des cas de fixer l'attention du destinataire aussi fortement qu'un courrier qui de part sa seule présence s'impose à celui à qui il est destiné. La trace laissée par un bout de papier est plus prégnante en outre qu'un mail perdu au milieu d'une centaine d'autres. Les clients attribuent également une valeur de sécurité et de confidentialité plus grande aux envois sur papier. Le matériau papier est plus facile à échanger dans le cadre familial, au sein de la maison car il n'est pas confiné à un écran d'ordinateur. La composante sociale autour du destinataire est plus forte car l'envoi papier est personnalisé et a une valeur en lui-même pour le destinataire. Cette analyse est vraie pour le courrier personnel, du type particulier à particulier, mais il prend également une certaine consistance pour le publipostage : l'envoi d'un prospectus papier a plus de chance d'attirer l'attention de son destinataire qu'un message publicitaire posté dans la boîte électronique de celui-ci. Dans les faits le publipostage ne subit pas la concurrence directe des nouvelles techniques ; ce sont les transactions et correspondances individuelles qui sont le plus susceptibles de faire face à la concurrence d'un autre secteur de communication. L'indice du taux de connexion à Internet permet ainsi d'avoir un aperçu de la concurrence potentielle des boîtes d'échange électroniques : en Scandinavie et aux Pays-Bas, le taux de pénétration très élevé tend à prouver que la substitution de la correspondance physique par la communication immatérielle sera forte dans les années qui viennent. Mais un sondage effectué par SE Posten en date du 25 avril 2006 conclut que la 'société sans papier n'est pas encore concrétisée'⁴⁵ : toutes catégories d'âge confondues, les suédois veulent pouvoir continuer à recevoir leurs factures, les documents fiscaux, médicaux... par la poste.

⁴⁵ 'the paperless society hasn't arrived yet'

Une confusion des rôles de l'opérateur historique qui subsiste dans l'esprit du consommateur

La situation antérieure du marché peut également jouer sur le comportement du consommateur de part le statut passé de l'opérateur historique. Ce dernier bénéficie d'une série d'avantages qui font que les comportements des consommateurs risquent de peu évoluer ou de prendre beaucoup de temps avant de se modifier. Ces atouts captent les choix du consommateur et il ne peut s'en défaire aussi facilement. L'amalgame entre les missions de l'opérateur historique et celles issues de la notion de service public guide toujours les choix de certains acteurs. Ce n'est que lorsque l'opérateur historique opère en tant que monopole qu'il bénéficie d'un contexte national dans lequel les missions de service public sont peu clairement définies ; cette situation lui assure alors un certain pouvoir discrétionnaire relatif à l'interprétation et à la mise en œuvre des objectifs relevant de cette catégorie. Il peut choisir les zones déficitaires qui seront effectivement desservies, les catégories d'usagers ayant droit à un traitement plus favorable, le niveau des prestations de base...

L'ouverture à la concurrence vient alors bouleverser cette liberté d'action en obligeant à une (re)définition des missions de service public de façon précise. Une discussion entre tous les acteurs concernés par le marché postal fait suite à l'impulsion communautaire et des tensions apparaissent. C'est là que la vision ancienne des missions du monopole continue à sous-tendre les arguments de certaines parties. Non seulement les syndicats mais les citoyens eux-mêmes peuvent être amenés à valoriser le maintien d'un service public national dans une perspective de très long terme comme moyen garantissant un service postal adéquat en toutes circonstances : ceci fait écho à une certaine peur issue de la transformation du service public en marchandise. Le fait que la satisfaction des actionnaires devienne la priorité ou bien que le service public soit assimilé à un service minimum entraîne des comportements prudents. Régler sa conduite en ayant une attitude de consommation favorablement tournée vers l'opérateur historique, peut ainsi amener à maintenir un contexte favorable à l'opérateur historique. Sans aller jusqu'à une action collective tournée vers cet objectif, l'amalgame entre l'opérateur historique et le service public peut continuer dans les esprits des consommateurs alors même que la transformation en un opérateur de type privé s'est effectuée. Ainsi par exemple l'offre de nouveaux services tels que les services à la personne n'ont aucun lien avec le service public et sont le développement d'une pure logique commerciale d'extension d'activité ; mais ils peuvent être présentés comme le prolongement du service public alors

qu'au final il s'agit d'une charge supplémentaire pour le consommateur. L'amalgame savamment cultivé peut rendre service aux opérateurs historiques.

Ce regret de la situation passée émerge d'autant plus que les transformations du secteur postal sont susceptibles d'avoir un impact sur les prélèvements obligatoires : selon le syndicat Sudptt l'abolition du monopole au Royaume-Uni et en Suède a contribué à une augmentation de ces prélèvements à hauteur de 220 et 43 millions d'euros par an respectivement afin d'assurer la captation du marché par les opérateurs postaux (Sudptt, 2007). Cette constatation, si elle est faite par les usagers des services postaux, peut amener ceux-ci à revoir leur comportement en faveur de l'opérateur historique. Encore faut-il que cette part des prélèvements obligatoires relative au fonctionnement nouveau du secteur postal puisse être clairement identifiable par chacun dans la masse des prélèvements et ne soit pas inférieure aux financements directs étatiques de l'ancien monopole. Ce vecteur des prélèvements obligatoires se montre donc en pratique peu enclin à modifier profondément les choix du consommateur de services postaux. C'est plus l'image de l'opérateur historique en tant qu'associé au service public qui semble pouvoir être un facteur important.

La pression des consommateurs peut ainsi se révéler très forte de part leurs choix individuels qui peut aboutir à une situation d'ensemble nouvelle suite à l'achèvement du processus de libéralisation : l'arbitrage entre les opérateurs postaux ainsi que l'arbitrage entre les différents modes de communication, ajoutés à l'effet de la situation passée font pression sur les logiques du secteur postal. Ces pressions peuvent être d'autant plus fortes que les consommateurs décident de s'unir ; et comme le législateur communautaire a toujours affiché l'objectif de satisfaction des consommateurs comme une priorité, il est allé plus loin dans sa proposition de directive du 18 octobre 2006 en intégrant au schéma sectoriel les organismes de protection des consommateurs. Le nouvel article 22 introduit en effet une coopération obligatoire entre les autorités de régulation nationales et ces organismes. Un moyen supplémentaire de pression des consommateurs est ainsi juridiquement concrétisé et qui va au-delà de l'action individuelle. Cette prise en compte des critiques des groupes de protection des consommateurs existe déjà en pratique au sein du CERP ; le droit communautaire envisage ainsi de rendre cette collaboration obligatoire pour les situations communautaires (proposition de directive du 18 octobre 2006, exposé des motifs, p8).

II. Renforcement de la protection du consommateur : le parallèle nécessaire aux possibilités de choix libre et éclairé

L'application du droit de la concurrence

Si le consommateur se voit attribuer un choix libre et éclairé, il faut faire en sorte qu'il ne puisse pas se faire duper. Cette protection revient alors aux autorités chargées du respect des règles de concurrence. Un contrôle des principes issus du droit de la concurrence doit être possible à l'encontre du prestataire de service universel et également des opérateurs en possession d'une autorisation attribuée par le régulateur. D'une manière générale, tout ce qui permet de renforcer la protection du consommateur entre de facto dans le champ de l'article 3, t) du Traité. Mais en tant qu'objectif fondamental issu de l'article 3, la protection du consommateur ne peut se voir conférer un effet direct. Il faut que des mesures concrètes soient appliquées tel que le canal du respect du droit de la concurrence.

Le droit de la concurrence peut jouer à deux niveaux : des règles sont fixées tant au niveau communautaire qu'au niveau national. Hors situations communautaires, c'est aux autorités nationales de la concurrence qu'il appartient dans la plupart des Etats membres de s'assurer du bon respect des règles du droit de la concurrence (excepté au Royaume-Uni et en Allemagne notamment où les autorités de régulation, respectivement Postcomm et Bundesnetzagentur, ont réglé certains cas relatifs à aux dispositions concurrentielles) ; c'est le rôle du Conseil de la concurrence en France que de faire respecter les règles nationales de concurrence. Au niveau communautaire, c'est la Commission qui prend à son compte le contrôle des règles concurrentielles en collaboration avec la Cour de justice des Communautés issues du Traité. En ce qui concerne le secteur postal, il s'agit en particulier de surveiller l'application de l'interdiction de l'article 82 TCE relatif aux abus de positions dominantes. La décision 2001/354 de la Commission en date du 20 mars 2001 montre selon Brennan que le système européen du droit de la concurrence est un mécanisme effectif. L'affaire opposait UPS, société de droit privé américaine opérant dans le secteur du transport de colis entre entreprises, à Deutsche Post AG. L'accusation portait sur le fait que Deutsche Post fixait un prix inférieur aux coûts sur ce segment ; cette pratique était rendue possible par des subventions croisées issues d'autres segments rentables. La décision a clairement obligé Deutsche Post à constituer une nouvelle filiale, séparée, prenant en charge le segment des colis envoyés d'entreprise à entreprise et l'a condamné à une amende de 24 millions d'euros

(décision de la Commission 2001/354). Le mécanisme communautaire du droit de la concurrence est donc capable de mettre en application des décisions impliquant des entreprises postales régulées et continuera à le faire à l'avenir contrairement aux affaires porter devant les juridictions en charge du respect de la concurrence aux Etats-Unis et notamment dans la décision USPS contre Flamingo Industries : dans cet arrêt, la Cour Suprême des Etats-Unis a jugé que l'opérateur USPS est protégé de toutes poursuites (Brennan, 2005, p218 à 221). Les autorités de la concurrence ont donc un pouvoir de sanction plus prononcé qu'un régulateur mais dispose de moins d'informations sur le marché postal pour rendre son jugement.

Le rôle de la Commission issu de l'article 82 est d'éviter tout risque d'un marché trop concentré et qui permettrait à l'un des opérateurs de s'installer dans une position qui lui soit favorable. Un petit nombre d'entreprises fait de plus émerger une possibilité d'entente sur les prix, les quantités ou encore la répartition du marché en des termes géographiques : ce risque de cartel est également prohibé par le Traité à l'article 81. Le droit de la concurrence prend en outre en charge les fusions et acquisitions : toute opération de cette sorte doit obtenir l'aval de la Commission à un niveau communautaire. Les mouvements de fusions et acquisitions sont en effet susceptibles d'augmenter la concentration du marché et augmentent par là même les risques d'abus de position dominante ou d'entente. Le résultat d'une plus grande concentration est en théorie immédiatement répercutée au niveau du consommateur au travers d'une augmentation des prix et par conséquent d'une baisse du surplus du consommateur. L'effet de la fusion est unilatéral puisque plus un marché est concentré et plus l'augmentation des prix est forte. C'est le droit de la concurrence qui vient alors contrôler cet aspect et ce à deux niveaux. Mais le secteur postal relève également des dispositions de l'article 86 TCE : ce dernier reconnaît la singularité des 'entreprises publiques disposant de droits exclusifs ou spéciaux 'c'est-à-dire conservant un domaine réservé (ce qui est le cas jusqu'en 2009 au moins) pour des missions de nature de service public. En dehors de ce domaine réservé quelque peu protégé par le Traité, la soumission de l'entreprise aux règles de la concurrence doit être totale. L'emprise du droit de la concurrence semble donc à terme irrémédiable et total en ce qui concerne le secteur postal assurant a priori que les risques d'une concentration trop grande ne se réaliseront pas.

Les risques d'une concentration trop élevée surviennent à la suite d'événements exogènes majeurs telle la déréglementation d'une industrie : les fusions et acquisitions se

produisent alors par vagues successives traduisant un processus d'adaptation à un nouveau contexte. Dans le secteur postal, le mouvement des fusions et acquisitions a fortement diminué depuis 2004 (Wik-Consult, 2006, p169) : au niveau du segment des lettres, tant Deutsche Post que TNT ont abandonné leur stratégie d'acquérir des parts des autres prestataires de service universel ; en ce qui concerne le segment des colis et des envois express, les acquisitions actuelles se produisent surtout dans les nouveaux Etats membres (DHL ayant par exemple repris l'opérateur tchèque PPL CZ s.r.o, Professional Parcel Logistic ; TNT dirigeant désormais le prestataire d'envois express ISH Nocní Expres actif en République Tchèque et en Slovaquie ; ou encore La Poste qui a établi une collaboration entre le prestataire de service universel slovène et son réseau DPD pour le segment des colis ; à l'inverse Österreichische Post a décidé de mettre fin à la filiale slovène Yellogistic suite à de nombreuses pertes). Les mouvements de fusions et acquisitions semblent donc s'estomper et ne sont plus que, dans une large mesure, le résultat d'une extension des réseaux vers l'Europe de l'est.

Le rôle des autorités de la concurrence apparaît nécessaire dans la mesure où il est imprévisible de connaître le résultat de tels mouvements de fusions et d'acquisition. Il n'y a peut être aucun risque qu'un petit nombre d'opérateurs postaux entraîne des comportements anti-concurrentiels ; peut être cette configuration amènerait-elle à une compétition accrue entre les opérateurs postaux et par ricochet constituerait un bénéfice pour le consommateur. Mais dans le doute, un dispositif capable d'y remédier semble nécessaire. Le complément du mécanisme de régulation tel qu'envisagé dans l'exposé des motifs de la proposition de directive du 18 octobre 2006 à la page 8 envisage l'application ex-post de la législation sur la concurrence par les autorités de la concurrence comme garantissant qu'aucune distorsion n'existera sur le marché. C'est surtout la circonstance de la suppression du secteur réservé de l'article 12 sixième tiret de la directive en vigueur qui fait craindre une possible distorsion de concurrence mais que la mise en place d'un contrôle de l'équité de concurrence permet d'éviter.

La concurrence qui émerge sur le secteur postal donne lieu en pratique de plus en plus à des arrêts des autorités de la concurrence : le segment des envois d'entreprise à entreprise est tout particulièrement concerné par ce recours grandissant aux autorités de la concurrence (Wik-Consult, 2006, p150). Ainsi les prestataires de service universel autrichien, allemand, belge, danois, français, espagnol, italien, suédois ou anglais ont-ils déjà fait l'objet

d'accusations d'abus de position dominante. Les arrêts des instances nationales se multiplient également ; par exemple les autorités de concurrence danoises ont jugé fin 2004 que Post Danmark avait utilisé une technique de rabais déloyale et avait par conséquent abusé de sa position dominante sur le marché pour la distribution d'objets non adressés. Il est à prévoir que au fur et à mesure que le marché s'ouvrira à la concurrence ces recours devant les autorités de la concurrence continueront.

Coopération entre les autorités de régulation et les autorités de la concurrence

Le mécanisme juridictionnel relatif au droit de la concurrence ne doit cependant pas être vu comme agissant de façon autonome : il agit en lien avec mécanisme de régulation. Il garantit à ce titre un recours ultérieur aux décisions des régulateurs (Becker, 2004, p14). Ce recours est envisagé à l'article 22 paragraphe 3 de la proposition de directive du 18 octobre 2006 : tout utilisateur ou opérateur postal peut introduire un recours en appel auprès d'un organisme indépendant des parties intéressées contre les décisions des autorités nationales de régulation. Les décisions des régulateurs ne sont donc pas insusceptibles de recours. Ainsi le droit de la concurrence peut agir comme mécanisme protecteur : un contrôle et une application ex post de la législation sur la concurrence par les autorités de la concurrence semble donc garant d'une surveillance du marché plus effective.

La coopération entre ces institutions prenant en charge une même situation à des moments différents et pour l'application de règles relatives aux compétences de chacune apparaît alors nécessaire. Un partage des informations entre les autorités de régulation et les autorités de la concurrence serait optimal mais il n'existe en pratique que dans la moitié des Etats membres de l'Union. En France, l'article L5-8 du code des postes et télécommunications inséré en 2005 dans le droit positif français met en place un système de coopération entre l'ARCEP et le Conseil de la concurrence puisque le président de l'instance de régulation peut saisir le Conseil de tout 'abus de position dominante et des pratiques entravant le libre exercice de la concurrence dont il peut avoir connaissance dans le domaine des activités postales'. Une procédure de saisine d'urgence est même envisagée dont le prononcé s'effectue alors en 30 jours. En sens inverse, le Conseil de la concurrence communique à l'ARCEP toute saisine dont il fait l'objet et qui entre dans le champ de compétence de l'autorité de régulation pour recueillir son avis.

Si la protection du consommateur passe majoritairement par un circuit juridictionnel, elle peut aussi en pratique être garantie par des actions directes du consommateur. De part son statut de client, celui-ci a le droit de porter réclamation auprès de l'opérateur postal avec qui il a traité. Les directives postales envisagent ainsi un système de plainte dans l'article 19 du chapitre 6 relatif à la qualité des services de la directive 97/67 : c'est aux Etats membres qu'il revient alors de garantir des 'procédures transparentes, simples et peu onéreuses soient mises en place pour le traitement des réclamations des utilisateurs, notamment en cas de perte, de vol, de détérioration ou de non-respect des normes de qualité du service'. Ces réclamations doivent être traitées de façon équitable et rapide en assurant l'effectivité d'un mécanisme de remboursement et de dédommagement. La plainte doit être individuelle ou en lien avec des organismes de protection du consommateur. Cette garantie effective est étendue aux bénéficiaires de services qui ne relèvent pas du service universel dans l'article premier, 3) de la directive 2002/39. L'extension des principes minimaux sur les procédures de dépôt de plaintes est également reprise dans l'article 19 de la proposition de directive du 18 octobre 2006. De plus un contrôle de ce mécanisme est mis en place puisque les prestataires de service universel sont astreints à la publication des informations relatives au nombre de réclamations et à la façon dont elles ont été traitées ce même article 19.

En pratique les procédures relatives aux plaintes et aux réparations relèvent de litiges concernant des objets perdus ou détériorés, des livraisons effectuées à une mauvaise adresse, des retards de livraison... Des progrès ont été réalisés dans tous les Etats membres pour remédier à ces situations. En effet tous les Etats membres, en ce qui concerne le champ du service universel uniquement, ont adopté une législation qui exige que les prestataires de service universel mettent en place de telles procédures de réclamations (Wik-Consult, 2006, p 105 à 108). En ce qui concerne les opérateurs privés associés au service universel, la plupart d'entre eux ont également été obligés de mettre un tel système en place. Sans contrainte aucune, presque tous les Etats membres (hormis la Slovaquie) ont mis en place un système de médiation au cas où le litige ne serait pas résolu de façon suffisante avec le prestataire de service universel. La seule insuffisance notoire dans la mise en œuvre de ce mécanisme de réclamation au niveau communautaire réside dans le fait qu'il persiste dans certains Etats membres des déficits en ce qui concerne la publication du nombre de plaintes et de la façon

dont elles ont été traitées. Mais d'une manière générale, le système de réclamation semble être satisfaisant dans l'Union.

C'est le cas en France où un système très pointilleux a été mis en place dans le droit positif. Une procédure de traitement des réclamations des usagers du service universel postal avait été mise en place au travers de la création d'un Médiateur du service universel postal par le décret n°2001-1335 du 28 décembre 2001 ; mais par suite le décret n° 2006-507 du 3 mai 2006 relatif à la régulation des activités postales pris en application de la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales a mis fin aux fonctions de Médiateur du service universel postal. La nouvelle procédure de réclamation se fait depuis directement au niveau du bureau de poste habituel de l'utilisateur selon les dispositions suivantes. L'article L7 du code des postes et télécommunication permet l'engagement de la responsabilité des prestataires de services postaux en droit français pour les avaries et pertes survenues lors de la prestation ; L'article L8 du code, lui, envisage la responsabilité de ces mêmes acteurs à raison des dommages causés par un retard de distribution si un engagement préalable sur le délai d'acheminement avait été souscrit. Selon l'article L10 l'utilisateur de ces services dispose alors d'un délai d'un an à compter du lendemain du jour de dépôt de l'envoi pour engager une action en responsabilité. Toutefois cette responsabilité doit être envisagée proportionnellement aux caractéristiques des envois et des tarifs d'affranchissement. L'article L9 du code des postes et télécommunications oblige dans les prestataires postaux à informer le client notamment sur le 'délai d'un an durant lequel toutes réclamations sont recevables' : il n'y a donc pas seulement une possibilité de réclamation pour les clients mais également un mécanisme qui assure la connaissance par tout usager de ses droits à réclamations. Sans connaissance de ces droits, le mécanisme d'engagement de la responsabilité d'un opérateur postal n'a pas grand impact sur la protection du consommateur. Tout ce dispositif de réclamation s'est vu renforcé car précisé par le décret n°2007-29 du 5 janvier 2007 concernant l'article R1-1-9 du code des postes et télécommunications : il doit être affiché dans chaque point de contact les modalités de réclamations et les conditions de dédommagement afin de permettre l'information de l'utilisateur du service universel, de même que ce dernier y a directement accès à des formulaires de réclamations. Ce traitement de la réclamation doit être effectué par le prestataire du service universel et gratuitement. Un délai de réponse de deux mois est fixé par le droit français à compter de la date de réception de la réclamation pour le traitement de celle-ci et en cas de non satisfaction de l'utilisateur, la possibilité de saisir, à titre gratuit, le médiateur de La Poste instauré par l'article R1-1-18 est libre. Ce dernier est

directement rattaché au président et nommé par lui pour deux ans. Les moyens nécessaires à son action doivent être assurés et il ne peut être démis que pour faute grave : cette indépendance assure l'efficacité du mécanisme de réclamation. Tout ce système permet à chaque consommateur de faire valoir ses droits le plus efficacement possible.

L'objectif final est donc, tant au travers du mécanisme de réclamation que du recours aux autorités de régulation et/ou de la concurrence, de laisser le choix le plus vaste possible au consommateur pour faire jouer le mécanisme de concurrence à plein et d'assurer la protection de ses droits.

Conclusion

Secteur suscitant des publications officielles de la part des instances communautaires depuis le Livre vert de 1992 qui constitue la première analyse exhaustive entreprise par la Commission dès 1988 (Morgan de Rivery, Le Berre-Dodet, Rabeux, 2005), le marché postal se voit aujourd'hui régi par deux directives majeures : les directives 97/67 et 2002/39 posent les nouveaux principes qui guident les acteurs du marché postal. Suivant une structure pyramidale, le schéma décisionnel garantit une précision des nouvelles règles au niveau national. La logique tend alors à se diffuser jusqu'au niveau microéconomique où les choix de chacun sont désormais libres tant du côté de l'offre que de la demande. Au sein de cet échelonnement, un fil rouge peut être identifié : il s'agit d'une tension permanente, à chacun de ces niveaux, entre l'objectif d'efficacité économique et la préservation d'un certain niveau de prestation qui touche notamment au service universel mais également au fonctionnement du secteur lui-même avec par exemple les préoccupations relatives à l'emploi.

L'origine du mouvement de libéralisation est communautaire et issue des objectifs fondamentaux du Traité d'achèvement du marché intérieur. Associées au nouvel référentiel d'une économie sociale de marché, les théories économiques de la concurrence concluent d'une manière générale à des effets bénéfiques de la libéralisation tant sur la qualité que sur les prix et par conséquent sur le bien-être du consommateur. Un réseau constitue pourtant une structure particulière de par l'existence d'économies d'échelle dont il a toujours été proclamé que l'organisation sous une forme monopolistique est plus efficace. Mais une nouvelle vision du réseau s'impose et envisage la segmentation du réseau permettant alors une application partielle des théories libérales : si l'infrastructure ne peut être plus efficace sous une autre forme d'organisation de marché, les couches d'infrastructure et de services peuvent voir s'affronter différents opérateurs garantissant ainsi au consommateur une offre plus étendue et plus avantageuse. C'est donc clairement la perspective de développer au maximum l'efficacité qui guide le choix de la libéralisation mais il est également mis en avant que la fourniture de prestations postales dans ce contexte n'en sera que plus intéressante pour le bien-être du consommateur.

L'analyse empirique ne permet pas d'être aussi affirmatif quant à l'amélioration attendue de ces deux perspectives. Ces améliorations semblent plus incertaines dans un

secteur où les perspectives de croissance sont limitées tel que le secteur postal : le niveau de la demande ne peut pas croître assez pour que un nombre très significatif d'entreprises perçoivent des niches et pénètrent le marché. Il convient toutefois de segmenter le marché postal : le développement des envois en nombre et du courrier des entreprises reste une opportunité majeure pour un opérateur postal désirant s'établir sur le marché. L'analyse de l'objectif de concurrence ne doit donc jamais se faire d'une façon uniforme et doit être multidimensionnelle. Ainsi plusieurs critères sont nécessaires à son évaluation dont celui du nombre d'opérateurs effectivement implantés sur le marché. Une concurrence accrue se révèle au travers d'un plus grand nombre d'entreprises qui suivent l'équation 'prix égal coût marginal' car des entrées se font lorsqu'un prix est supérieur au coût marginal ; dès que des perspectives de profit existent un nouvel opérateur peut potentiellement entrer le marché. Toutefois, malgré la libéralisation partielle qui induit en théorie cette logique, les monopoles d'hier conservent la plus grande part du marché postal à savoir la Poste, Deutsche Post, Royal Mail, TNT et Poste Italiane, même si les entrées de nouveaux concurrents se multiplient sur les marchés nationaux. L'augmentation de l'attribution du nombre d'autorisations se voit accompagnée d'un bémol : les nouveaux licenciés d'un marché postal sont pour la plupart des opérateurs historiques d'autres Etats membres. Même s'il s'agit en pratique d'une concurrence redoutable, la libéralisation tient alors plutôt à une reconfiguration spatiale. Les autres nouveaux prestataires 'résiduels' sont de petites unités agissant localement. On ne peut donc pas conclure pour l'instant à une véritable opportunité pour tout entrepreneur.

Quant au critère d'une amélioration du niveau des prix des services postaux, il ne révèle pas de flagrante diminution en faveur du consommateur dans une perspective globale. Cependant la stabilité des prix voire même leur augmentation peut cacher une augmentation des coûts encore plus importante comme c'est le cas en Suède : en termes réels, les prix sont plus attractifs. Le constat doit là encore se doubler d'une segmentation du marché : la prise en compte de la nature des envois et des expéditeurs révèlent qu'une diminution des prix existe bien mais uniquement pour les catégories d'envoi en nombre et de courrier des entreprises. La pratique des tarifs spéciaux se répand dans le secteur postal et c'est cette caractéristique nouvelle qui permet de constater que les logiques concurrentielles sont bien à l'œuvre, au moins en partie. En vérité c'est le côté de l'offre des services postaux qui va devoir apprendre à s'aligner sur les dispositions à payer de ces gros expéditeurs car ceux-ci n'hésitent pas à faire jouer la concurrence, les coûts de recherche n'étant pas suffisamment dissuasifs pour eux.

Les conséquences en termes de bien-être pour le consommateur tel que le niveau de prix doivent également tenir compte du choix d'une évolution graduelle d'ouverture à la concurrence : tous les effets ne sont peut être pas pleinement réalisés. Le secteur réservé, graduellement réduit, a pour objectif de ne pas déstabiliser le marché et de permettre aux opérateurs de s'adapter progressivement. La dernière étape qui mène à la libéralisation totale représentera pourtant un saut important puisque les envois de moins de 50 grammes représentent 68% du segment du courrier. D'importants effets sont possibles suite à ce passage.

Mais les directives développent un deuxième axe, autre que celui d'une concurrence accrue et de ses effets : il y a une volonté de prendre en considération les fonctions particulières de ce mode de communication et par conséquent il ne faut laisser se libérer les forces du marché qu'à la condition de l'existence du service universel. Il s'agit d'un compromis qui tient compte de l'ancien schéma de monopole qui permettait la péréquation tarifaire et l'ubiquité, soutenues par la technique des subventions croisées. Le service universel, introduit dès la première directive, a donc pour fonction de rassurer sur l'introduction des pratiques concurrentielles. Il vise alors à assurer un certain niveau de prestation basé sur les trois piliers de qualité, prix et principes d'action : en effet la communication physique se voit attribuer un rôle central dans la cohésion économique et sociale du territoire et il a donc été jugé important de garantir que cette dimension ne soit en aucun cas mise en danger par la circonstance d'une concurrence renforcée. La tension entre efficacité économique et maintien de la qualité des offres postales est donc bien palpable sur ce terrain. Toutefois cet effort du législateur européen n'a pas toujours été accueilli de la meilleure façon et des critiques s'élèvent quant à la consécration d'un service minimum. Mais le service universel n'est pas une véritable contrainte dans le sens où il empêcherait des offres de meilleure qualité : les Etats peuvent choisir de maintenir des dispositions de qualité du service plus contraignantes. A titre d'exemple, le droit interne français a ainsi choisi de conserver le nombre de jours ouvrables à six alors que la directive n'en exige que cinq pour l'offre de service universel. Les critiques s'élèvent également contre une notion dont il est en pratique difficile de mesurer les effets : l'objectif de prix raisonnable se déduit d'un sondage réalisé auprès des européens qui sont 81% à estimer que ce critère est respecté. D'autres critères sont en revanche facilement mesurables pour évaluer le service universel comme la rapidité de livraison qui est constamment améliorée (même si les nouveaux Etats membres ont besoin d'un peu plus de temps) ; mais l'amélioration de ce critère trouve ses limites en

pratique et toute la difficulté va basculer sur le maintien d'un tel niveau de rapidité. L'objectif de service universel semble donc relativement difficile à maîtriser à long terme.

C'est la Communauté qui est compétente pour définir le champ du service universel ; mais, comme le stipule la théorie du fédéralisme budgétaire, elle n'agit que si elle est la mieux à même de le faire. Le marché postal se singularise par sa segmentation suivant les lignes nationales : donner un mot d'ordre détaillé à ces ensembles à géométrie variable peut avoir des conséquences différentes pour chacun d'entre eux. Les critères de diversité vont de l'élasticité de la demande, à la diversité culturelle en passant par le taux d'urbanisation ou encore le volume d'envoi. Rien qu'en associant ces deux derniers critères, les Etats membres peuvent être séparés en quatre groupes distincts. Coupler l'ensemble de ces critères amène donc à une grande différenciation. On note ainsi qu'il n'y a pas d'homogénéité sur le territoire communautaire qui révélerait qu'une application précise au niveau communautaire serait plus efficace. La transposition par chaque Etat est donc la solution car elle permet d'introduire un rythme d'acquis des dispositions de droit dérivé adapté à chaque marché postal national. Ces évolutions différentes dans le temps sont nécessaires pour permettre aux opérateurs nationaux de s'adapter. Mais une volonté politique réticente peut également s'immiscer dans ce schéma décisionnel. Il faut pouvoir garantir que les décideurs nationaux mettent effectivement en œuvre les principes définis un échelon plus haut ; il faut rompre avec les logiques précédentes d'instrumentalisation du réseau postal par les gouvernements qui ont pour but l'intérêt général et pas l'intérêt du marché. La solution est apportée par les directives postales : il s'agit de garantir l'indépendance du décideur national en charge de l'application des principes communautaires vis-à-vis des autorités gouvernementales en créant une nouvelle autorité indépendante. L'adoption d'un même modèle de régulation est garante d'une mise en œuvre fidèle du modèle communautaire à double articulation.

Le régulateur prend alors totalement en charge l'encadrement du marché postal. Et l'enjeu est de taille notamment en France où, rien que pour le segment de la correspondance, 14,8 milliards d'envois ont été pris en charge en 2005 représentant une valeur de 6,8 milliards d'Euros (Observatoire des activités postales, 2006). Le marché postal dispose d'une importance économique qui nécessite que les règles du jeu du partage des ces activités soient le plus précisément définies et que les décisions de l'autorités réglementaires nationales soient au-dessus de tout soupçon.

Découlant directement du fait que la duplication de l'infrastructure du réseau est inefficace, le régulateur se voit ainsi attribuer les décisions relatives à l'octroi des autorisations d'accéder au marché postal : il gère le flux de la concurrence, mais dans l'exercice de cette mission, il se voit attribuer un faible pouvoir quand au fait de pouvoir refuser à un nouvel opérateur postal de s'établir sur le marché national. Attribuer des licences ne suffit pas en lui-même : toujours en lien avec la nature du réseau, le nouvel entrant doit pouvoir accéder à l'infrastructure de celui-ci dans les conditions les plus justes. L'autorisation d'offrir des services postaux ne vaut rien sans cette possibilité de louer le réseau existant, car dans le cas contraire l'opérateur historique qui en est propriétaire pourrait être tenté d'exploiter cette situation à son avantage en favorisant sa filiale par exemple. Il s'agit alors de contrôler cet accès au réseau sur la base de critères objectifs ce qui est une condition fondamentale à l'émergence d'une concurrence effective. Ce rôle revient au régulateur car il faut préserver le marché des comportements issus de la désintégration verticale ; la solution concrète passe alors par une surveillance des prix d'interconnexion, mécanisme dont l'utilisation progresse dans l'Union. Il consiste à faire une balance entre efficacité et pouvoir de marché en s'interrogeant sur la limite à apporter aux comportements de l'opérateur historique et sur l'étendue des droits des nouveaux entrants. C'est au régulateur de décider s'il faut aller jusqu'à interdire l'opérateur historique d'entrer sur l'aval du marché postal pour empêcher celui-ci d'appliquer un tel régime discriminatoire. L'autorité réglementaire nationale se voit donc investie d'un pouvoir de décision important mais y trouve en même temps ses limites ; elle constitue le nouveau centre des relations affectant le secteur postal.

Ces relations résultent désormais des nouvelles opportunités que le mouvement de libéralisation a créées. Elles peuvent amener à renforcer l'efficacité mais peuvent aussi faire émerger des pratiques anti-concurrentielles auparavant inexistantes ; ainsi de nouveaux risques apparaissent face auxquels les autorités réglementaires nationales doivent prendre les mesures adéquates. De nouvelles situations telles que la possibilité de ne recourir au réseau préexistant que pour les 'derniers kilomètres' bousculent les logiques de fonctionnement passées du secteur : l'introduction de nouveaux acteurs que sont les entreprises intermédiaires crée de nouvelles relations qui mènent à de possibles tensions mais d'une autre nature.

La gestion d'une possible tension revient également au régulateur dans sa mission de surveillance du service universel : le financement de ce dernier s'immisce dans la logique d'efficacité développée par le prestataire de service universel et ce afin d'assurer la

préservation des principes de qualité, de prix et de principes d'action. Une fois encore l'équilibre est dans les mains du régulateur qui doit garantir que ce service soit effectif tout en ne permettant pas un déséquilibre concurrentiel en faveur ou en défaveur de celui qui le prend en charge. Le choix du mode de financement est ainsi important dans cette perspective. Le régulateur se montre alors particulièrement vigilant quant aux ressources de l'opérateur historique qui peuvent se caractérisées par des subventions croisées en lien avec le maintien d'un secteur réservé. Cette technique était très populaire du temps de l'ancien modèle monopolistique et l'autorité indépendante de régulation doit identifier de telles pratiques avant que de les supprimer et ce au moyen d'une comptabilité analytique. Par conséquent on voit bien que des solutions pratiques existent afin de garantir une concurrence effective dans la limite des informations dont le régulateur dispose. L'asymétrie d'information fausse en effet les décisions de celui-ci mais là encore les solutions avancées telles que l'obligation de transmission de données ou bien encore la méthode de l'incitation des contrats trouvent également chacune leur limite.

Toute l'attention du régulateur est donc tournée vers l'objectif de bon fonctionnement du marché dans son ensemble mais pour que ce dernier soit réellement réalisé il faut que toutes les stratégies individuelles soient correctement envisagées et contrôlées si elles se révèlent anti-concurrentielles. L'action du régulateur rompt avec l'idée d'imposer ou d'interdire ; il s'agit plutôt d'inciter et de discipliner pour que chacun saisisse des opportunités tout en ayant conscience des risques qu'il encourt. Cette nouvelle méthode consiste donc à prôner la liberté d'action et de choix de chaque acteur tout en plaçant des garde-fous.

Chaque acteur, visant ses propres intérêts, utilise les atouts dont il dispose. L'opérateur historique cherche, lui, à préserver sa position ; or il sait qu'il n'est pas le plus avantageé sur le plan de la modernisation et de la gestion la plus efficace possible de ses ressources. La libéralisation l'amène donc à investir afin d'améliorer son efficacité pour pouvoir aligner les prix sur des coûts plus faibles. La modernisation passe aussi par une offre de produits revisitée, qui fait suite à l'adoption d'une logique commerciale dans le schéma de l'opérateur historique. Les intérêts de l'opérateur peuvent encore être développés dans le secteur postal lui-même au travers de la stratégie d'extension à l'international ; mais cette perspective n'est réellement effective, dans les faits, que pour les opérateurs postaux qui opèrent dans des marchés nationaux importants. Cette opportunité n'est donc pas accessible à tous les

opérateurs à l'inverse de l'amélioration de la gestion du personnel. La souplesse dans la gestion des ressources humaines passe notamment par de nouvelles méthodes d'embauche telles que l'augmentation du recours au temps partiel. Des oppositions internes manifestent alors leur volonté de conserver la logique de l'emploi issue du modèle du monopole lorsque celui-ci était encore un véritable instrument d'Etat dans un secteur structurellement dominé par le facteur travail. Les nouvelles logiques d'embauche répondent alors à cette tension permanente entre nécessité d'améliorer l'efficacité et maintien d'un niveau d'emploi élevé. La main d'œuvre représente en effet un coût très élevé. Proposer des services toujours meilleurs doit passer par un nombre d'employés assez conséquent pour pouvoir garantir la rapidité et la qualité du service mais il y a alors un coût supplémentaire et ceci plombe l'objectif d'efficacité productive.

L'opérateur historique développe ainsi en toile de fond une volonté de rendre son action plus cohérente et plus efficace dans une logique de profit maintenant qu'il fait face à des contraintes budgétaires réelles. Des tensions entre consistance des prestations et efficacité concernent alors chaque opérateur établi ou non de longue date sur le marché postal. Mais le bon ajustement entre les deux résulte d'un arbitrage : ces deux perspectives ne sont pas incohérents en réalité puisque c'est le consommateur qui juge au final et si un opérateur n'est pas compétitif sur ces deux plans en même temps, le consommateur peut choisir de se tourner vers un autre.

Ce choix d'ajustement entre les perspectives d'efficacité et de qualité des services est effectué par chaque opérateur aux vues de ses avantages et de ses inconvénients. Ainsi le statut de société de même que la fin des actions spécifiques apparaissent comme un moyen de desserrer l'étau gouvernemental autour des anciens monopoles. Cette opportunité d'une gestion autonome qui garantit un alignement sur les pratiques concurrentielles peut s'accompagner en revanche du maintien d'un certain nombre de missions d'ordre d'intérêt général confiées par la loi à l'opérateur historique. Toutes les forces de l'opérateur historique ne sont donc théoriquement pas libérées car ces missions qui concernent surtout l'aménagement du territoire peuvent s'avérer être une charge supplémentaire si l'opérateur n'est pas correctement rétribué. D'un autre côté l'ancien monopole conserve des avantages issus de sa situation passée et qui relèvent de l'immatériel ; cet avantage implicite reste difficile à évaluer notamment pour le régulateur qui doit le prendre en compte dans ses décisions. Ces avantages tiennent à la possibilité d'obtenir plus facilement des

renseignements, à l'effet de réputation ainsi qu'à 'l'histoire' de l'entreprise qui crée une certaine ambiance agissant sur le mode d'organisation de l'entreprise et qui est difficilement reproductible. La situation des opérateurs historiques montre qu'envisager les stratégies d'un opérateur nécessite d'en mesurer toutes les dimensions et qu'il faut mettre en balance les avantages et les inconvénients propres de chacun. Ainsi un nouvel entrant dispose en théorie des mêmes opportunités que l'opérateur historique, une fois relié au réseau, et ne se voit pas confier de missions d'intérêt général ; mais il ne bénéficie pas d'avantages immatériels et trouve des difficultés à se faire connaître, en particulier si les consommateurs ont des coûts de recherche élevés. L'équation est différente dans chaque cas.

Chaque opérateur dispose d'atouts propres pour attirer au mieux le consommateur. C'est à ce dernier qu'il revient de choisir librement entre les opérateurs postaux. Cependant il est quelque peu enfermé dans certains réflexes qui peuvent tenir au mécanisme de loyauté à l'opérateur historique ou encore à la valorisation du rôle social du facteur. Ce sont surtout les particuliers qui prennent leur décision sur la base de tels critères. Le choix du consommateur peut également être guidé par un arbitrage avec les autres moyens de communication même si dans les faits la version papier reste une valeur sûre. Face à cet ensemble de choix, même si le consommateur est rationnel, il faut lui assurer une certaine protection : l'action du droit de la concurrence vient alors renforcer ex post le mécanisme de régulation tant au niveau communautaire que national. Ce double niveau d'attention assure une protection effective. Un mécanisme d'action directe du consommateur vient parachever le tout dans le secteur postal : depuis la directive 2002/39 il est possible de déposer une plainte pour tout type de services postaux. Ce mécanisme d'action directe à l'encontre de l'opérateur est assuré par le fait qu'il est contrôlé au moment de la publication obligatoire du traitement des plaintes et par le fait que l'information sur la possibilité d'y recourir et d'obtenir dédommagement est obligatoire dans les bureaux de poste. Ce mécanisme oblige par conséquent l'opérateur à ne pas négliger la partie relative à une bonne qualité de services postaux.

Les idées forces qui ressortent de ces résultats tiennent au fait qu'à chacun des trois niveaux de la structure pyramidale le passage progressif à un système de libéralisation n'est pas exempt de possibles tensions issues du double objectif consistant à favoriser la concurrence tout en posant des règles de consistance et d'uniformité des prestations. De plus on constate que la réalisation du marché intérieur postal se partage entre l'affirmation de nouveaux objectifs et les doutes sur leur réalisation concrète. Ainsi le service universel est

présenté par la Commission comme une véritable disposition novatrice dans un mouvement de libéralisation d'un secteur dans son ensemble : mécanisme agissant comme garde-fou, il se justifie par la nature du marché postal. Ce dernier est un lien de communication fondamental assurant la cohésion du territoire ainsi que de ses habitants, autrefois largement utilisé par les pouvoirs centraux. Il sert à assurer qu'un certain niveau de prestation soit irrémédiablement fixé pour les envois les plus essentiels. Mis en œuvre en parallèle de l'ouverture partielle à la concurrence, il a pour but d'assurer que le niveau de ces prestations ne se dégradera pas. Le mécanisme d'ouverture à la concurrence ne peut donc pas être vu comme l'imposition par le législateur communautaire d'un nouveau contexte uniquement basé sur des théories économiques de la concurrence. Le principe économique d'ouverture à la concurrence s'accompagne ainsi de l'assurance d'un certain niveau de performance dans les prestations postales relevant du champ du service universel. La mise en œuvre de ce deuxième volet des directives postales est parfaitement justifiée et se base sur des principes et des critères très précis et directement applicables. Mais il n'y a pour l'instant aucune certitude sur la façon dont le service universel puisse être conservé sur le long terme. Ce double objectif et la façon de trouver un équilibre dans les faits est donc le nœud du problème de l'évolution contemporaine du marché postal : l'émergence de tensions et les incertitudes sur une réalisation concrète sont les pistes de réflexion qui animent encore les débats relatifs au secteur postal.

Si le service universel est présenté comme une condition nouvelle optimale permettant de conserver voire d'améliorer le niveau des prestations du marché postal, il n'est pas évident de déduire de la situation actuelle que l'application des théories économiques de la concurrence est elle aussi un pivot en termes cette fois d'amélioration de l'efficacité des services postaux. Les opérateurs postaux font inéluctablement face à un changement qui les oblige à s'adapter et par conséquent à se moderniser : ceci peut clairement être un facteur de l'amélioration des performances postales mais il doit se concevoir en parallèle de la nécessité d'assurer leur viabilité économique. La marche vers la concurrence suppose que chaque opérateur fait face aux autres opérateurs du secteur mais qu'il fait également face à la concurrence intersectorielle. C'est cette double face constituée de l'efficacité et de la qualité des prestations qui marque le niveau décisionnel communautaire : l'équilibre doit résulter de l'application du modèle de régulation garantissant au niveau national ces deux objectifs à savoir d'une part l'organisation et la surveillance des règles de fonctionnement concurrentielles du marché ainsi que le monitoring de l'offre de service universel. Il est

probable que le mécanisme de déréglementation garantisse effectivement une organisation de marché concurrentielle si les autorités de régulation nationales se voient confier des pouvoirs d'incitation et de sanction suffisants pour agir sur le comportement des acteurs situés du côté de l'offre de services postaux.

Les interrogations persistent surtout quant à l'avenir des emplois directement ou indirectement liés aux activités postales et qui avoisinent les 3,5 millions : une des caractéristiques majeures du secteur postal est qu'il est très intensif en main d'œuvre même dans un contexte de modernisation. Les Etats sont alors susceptibles d'intervenir sur ce terrain sensible afin de préserver des emplois mais il n'est pas garanti qu'il n'y aura pas d'effet négatif sur l'efficacité du secteur.

La seule véritable certitude est que le marché postal européen fait face à un bouleversement latent. L'ouverture totale à la concurrence annoncée pour 2009 par la proposition de directive du 18 octobre 2006 n'a pas encore été adoptée à ce jour : le processus décisionnel prend du temps et notamment la phase d'amendement parlementaire débutée au mois de mai 2007. Un consensus doit alors émerger au sein du Conseil et les avis à ce sujet divergent. Si d'aucuns prétendent qu'il existe un risque qu'une dizaine de pays permettent la formation d'un minorité de blocage, d'autres semblent plus optimistes comme Jörgen Holmquist, représentant de la Commission et directeur général au marché intérieur et aux services. Pour M. Holmquist il ne fait aucun doute que tout le monde est d'accord sur le principe même du service universel de même que sur l'idée d'une ouverture totale à la concurrence (Friends of Europe, 2007). Pour l'instant cette phase ultime dépend de la décision qui résultera de la procédure de co-décision. Mais le processus semble inévitable même s'il n'est pas adopté d'ici deux ans comme prévu pour l'instant. Malgré tout, la Commission ne voit pas ce passage final comme la fin d'un processus : l'article 23 de la proposition de directive d'octobre 2006 juge nécessaire une évaluation régulière de l'évolution du marché postal. Ainsi la Commission sera-t-elle tenue, selon les termes de cette proposition, de présenter un rapport au législateur communautaire, à savoir le Parlement et le Conseil, tous les trois ans avec une première échéance fixée au 31 décembre 2011 soit deux ans après l'achèvement annoncé du marché intérieur.

Tôt ou tard l'ouverture totale à la concurrence concernera les opérateurs postaux de l'Union et ceux-ci devront, s'ils ne l'ont pas déjà fait, trouver un moyen de financer cette

obligation de modernisation. Car les consommateurs, et en particulier les professionnels, sont de plus en plus conscients que la donne a changé. Les cartes étant redistribuées et les règles du jeu fixées, les logiques microéconomiques vont progressivement prendre le pas sur les réflexes issus de l'ancien modèle monopolistique.

Bibliographie

Alternatives économiques, 2006, 'La libéralisation des services publics', p64 à 67, Jean Gadrey, n°246, avril 2006

Andersson, Peter, 2007, 'Les effets de la réforme des services postaux en Suède', La vie économique, Revue de politique économique, mars 2007

ARCEP, rubrique 'Les opérateurs de services postaux autorisés, leurs coordonnées, activités, zones de couverture et marques d'affranchissement'

<http://www.art-telecom.fr/index.php?id=8988>

Arrêt CJCE, procédure pénale contre Paul Corbeau, affaire C-320/91, EurLex, 19 mai 1993

Becker, J. J., 2004, 'Concurrence et services publics', Regards sur l'actualité, La documentation française, n°306, décembre 2004

Billette de Villemeur, E., Cremer, H., Roy, B., Toledano, J., 2002, 'Structure optimale des prix dans le secteur postal, Revue économique, volume 53, n°3, p449 à 458, mai 2002

Blazy, Régis, 2003, IEP de Strasbourg première année, microéconomie, 'la concurrence imparfaite'

Brennan, Timothy J., 2005, 'Should the Flamingo fly? Using competition law to limit the scope of postal monopolies', The Antitrust Bulletin, Volume 50, Numéro 1/Spring 2005

Cabral, Luis M. B., 2000, 'Introduction to industrial organisation', MIT Press

Cafés géographiques, 2002, 'Postes, télécoms, comment les réseaux et les "toiles" marquent la géographie ?', 'La première poste à relais : un instrument de l'État' par Gazagnadou, Didier, 30 avril 2002

Cahier de l'Irepp, Institut de recherche et prospectives postales : réseaux, postes, territoires, 1998, n°22, 'La Poste dans tous ses états', Soriano, Paul, 18 novembre 2004

Campbell, J. I., et Dieke, A. K., 2004, 'Enlargement of the EU Postal market ; market performance, liberalization and competition in the postal sector: a comparative analysis of the ten new member states', Communications & Strategies, n°56, 4th quarter

CERP, Comité Européen de Régulation postale, rubrique 'history'

<http://www.cept-cerp.org/>

CERP, 'Annual report 2002', novembre 2002

<http://www.cept-cerp.org/cerp/doc/AR%202002%20F.doc>

Colloque international sur l'histoire des postes, 2004, 'Les réseaux postaux en Europe du XVIIIe au XXIe siècle : construction et développement, fonctions et modèles', participants : Institut d'histoire moderne et contemporaine (IHMC/CNRS), Ecole normale supérieure, Comité pour l'histoire de la poste (CHP), 10 au 12 juin 2004, Paris

Communiqué de presse la Poste, 2006, 'Le 1er octobre 2006, La Poste augmentera le prix du timbre de 1 centime d'Euro', Vincent Parra, 27 juillet 2006

Conclusion de la présidence, Conseil européen de Lisbonne, 2000, 23-24 mars

http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/00100-r1.f0.htm

Conseil de la concurrence, 2003, Rapport annuel 2003, Etudes thématiques, 'Les monopoles publics dans le jeu concurrentiel', p79 à 112

Curien, Nicolas, 2005, 'Economie des réseaux', Collection Repères, n°293, la Découverte

Décision de la Commission 2001/354, relative à une procédure d'application de l'article 82 du traité CE (Affaire COMP/35.141 — Deutsche Post AG), 20 mars 2001

Décision n° 02-417 de l'Autorité de régulation des télécommunications en date du 11 juin 2002 proposant les évaluations définitives du coût du service universel et les contributions des opérateurs pour l'année 2000

Décret n°90-1111 du 12 décembre 1990 portant statut de La Poste, version consolidée au 7 janvier 2007

Décret n° 2001-1335 du 28 décembre 2001 instituant un Médiateur du service universel postal, organisant une procédure de traitement des réclamations des usagers du service universel postal et portant modification de la deuxième partie (Décrets en Conseil d'Etat) du code des postes et télécommunications

Décret n° 2006-507 du 3 mai 2006 relatif à la régulation des activités postales et modifiant le code des postes et des communications électroniques

Décret n°2007-29 relatif au service universel et aux droits et obligations de La Poste et modifiant le code des postes et télécommunications électroniques, 5 janvier 2007

Directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service, 15 décembre 1997

Directive 2002/39/CE du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté

EurActiv, 2006, 'ECJ rules against 'golden shares'', 29 September 2006

Eurobaromètre, 2005, numéro spécial 219, 'Services of general interest', octobre 2005
http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/serv_gen/cons_satisf/eb219_report.pdf

Financial Times, 2006, 'EU court says TNT 'golden shares' illegal', Ian Bickerton, 29 septembre 2006, Amsterdam

Friends of Europe, 2007, 'Is a pan-european postal market now in sight?', policymakers's debate dinner, organisé par les amis de l'Europe et Deutsche Post World Net, 17 avril 2007

IBT, Institut Belge des services postaux et des télécommunications

[http://www.bipt.be/fr/188/ShowContent/536/CERP/Le Comité Européen de Réglementation Postale \(CERP.aspx](http://www.bipt.be/fr/188/ShowContent/536/CERP/Le_Comit _Europ en_de_R glementation_Postale_(CERP.aspx)

Jobert, Muller, 1987, 'L'Etat en action', PUF

Jobert, Théret, 1994, 'le tournant néo-libéral en Europe', Paris, L'Harmattan

La Poste, rubrique 'la Poste et les élus : partenariats'

http://www.laposte.fr/collectivites_poste_elus_partenariats_159.html

Le Monde diplomatique, 2006, 'La Poste accélère sa privatisation', La valise diplomatique, 19 octobre 2006

Leroy, Christophe, 1999, 'L'intérêt général comme régulateur des marchés', site de la faculté de droit de Paris Saint-Maur, rubrique droit européen, 10 novembre 1999

http://chrisleroy.free.fr/droit_europeen.htm

Lévêque, François, 2005, 'Economie de la réglementation', Collection Repères, n 238, La Découverte

Loi n 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de La Poste et à France Télécom, version consolidée au 21 mai 2005

Loi n 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

Loi n 2005-516 relative à la régulation des activités postales, 20 mai 2005

Loos, F., 2007, Le Monde, propos recueillis par Anne Michel, 16 janvier 2007

Lucia Kubosova, 2006, 'Brussels unveils plan for full opening of EU postal services', EU Observer, 18 octobre 2006

Morgan de Rivery, E., le Berre-Dodet, N., Rabeux, L., 2005, 'La longue marche vers la libéralisation du secteur postal', page 439 à 446, R.A.E – L.A.E, mars 2005

Moriarty, R., Smith, P., 2005, 'Barriers to entry in post and regulatory responses', p101 à 118, chapitre 5 dans 'Regulatory and economic challenges in the postal and delivery sector', Crew, M.A., Kleindorfer, P.R.

Noguet, Michel, 2006, 'La nouvelle régulation économique postale', conférence à l'IEP de Strasbourg, 3 novembre 2006

Observatoire des activités postales, 2006, 'année 2005', site ARCEP (Autorité de régulation des communications électroniques et des postes), 21 décembre 2006

<http://www.art-telecom.fr/index.php?id=9114>

OCDE, 2001, 'Promouvoir la concurrence dans le secteur postal', Synthèses de l'OCDE, février 2001

Post&Telestyrelsen, 2006, 'Accessibility in the postal network, PTS-ER: 37'

PriceWaterHouseCoppers, 2006, Final Report, Study commissioned by the European Commission, Internal Market and Services Directorate General, 'The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009', DG MARKT/2005/03/E, mai 2006

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil COM/2006/594 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté, 18 octobre 2006

PTS, 2007, 'The liberalised Swedish postal market: the situation 14 years after the abolition of the monopoly', Post&Telestyrelsen, 8 mars 2007

Rapport d'activité La Poste, 2005

http://www.laposte.fr/IMG/pdf/rapport_d-activite_2005.pdf

Rapport financier La Poste, 2005

http://www.laposte.fr/IMG/pdf/rapport_financier_2005.pdf

Revue économique de l'OCDE, 2001, 'Mise en œuvre et effets de la réforme de la réglementation: leçons à tirer et problématique actuelle', n°32

Site Commission, rubrique liens utiles, Le marché unique de l'UE, Marché intérieur, Service postaux, Législation postale de l'UE

http://ec.europa.eu/internal_market/post/links_fr.htm

Sudptt, 2006, 'Accord social Grand Public du 20 décembre 2005 : un accord de faux-semblants' janvier 2006

<http://www.sudptt.fr/IMG/pdf/4paccordGP.pdf>

Sudptt, 2007, 'La face cachée de la directive postale', janvier 2007

<http://www.sudptt.fr/IMG/pdf/facecacheedirectivepost2006.pdf>

Von Hagen, J., et Pisani-Ferry, J., 2003, 'Pourquoi l'Europe ne ressemble-t-elle pas à ce que voudraient les économistes ?', Problèmes économiques, n°2834, 3 décembre 2003

Wik-Consult, 2006, Final Report, study for the European Commission: DG internal market, 'Main Developments in the Postal Sector (2004-2006)', Contract No. ETD/2005/IM/E4/63, mai 2006

Table des matières

Introduction	p2
I. <u>L'impulsion communautaire : un jeu à double face</u>	p10
A. <u>Une nouvelle logique des industries de réseaux : l'adéquation avec l'objectif d'achèvement du marché intérieur</u>	p10
I. <u>La propagation de l'objectif fondamental d'achèvement du marché intérieur</u>	p10
II. <u>Les effets attendus : théorie générale</u>	p13
<i>Les effets sur la qualité</i>	p14
<i>Les effets en terme de prix</i>	p15
III. <u>L'application théorique au secteur postal : la conception évolutive de la notion de réseau</u>	p19
1. <u>La vision traditionnelle : le monopole naturel</u>	p19
2. <u>Vers une nouvelle perspective : la décomposition de la chaîne de valeurs</u>	p23
<i>Les solutions classiques face à une situation de monopole</i>	p23
<i>Le nouveau postulat amène à de nouvelles solutions</i>	p24
IV. <u>Les faits : le marché postal de l'UE</u>	p27
1. <u>Aperçu général et caractéristiques spécifiques du secteur postal</u>	p27
<i>Un marché segmenté</i>	p27
<i>Une croissance future limitée</i>	p28

2. <u>Sur la concentration</u>	p29
<i>Le critère des revenus</i>	p29
<i>Le critère des parts de marché</i>	p29
<i>Le critère du volume</i>	p30
<i>Le critère du nombre</i>	p31
3. <u>Sur les prix</u>	p32
<i>Vérification empirique pour le segment des colis</i>	p32
<i>Vérification empirique pour le prix du timbre</i>	p33
<i>Discrimination et tarifs spéciaux</i>	p35
4. <u>Sur la qualité</u>	p41
V. <u>Une certaine prudence : la mise en place d'un processus progressif et contrôlé</u>	p43
<i>Les étapes successives vers une libéralisation totale : le contenu des directives</i>	p43
<i>Transposition en droit interne français et mécanisme d'encadrement du secteur réservé</i>	p45
<i>Importance du secteur réservé : le choix de chaque Etat membre</i>	p46
<i>Raisons d'une remise en question du 'modèle postal'</i>	p46
<i>Vers une unification graduelle au niveau européen : le paradigme de l'objectif d'harmonisation technique</i>	p47
B. <u>Objectif de consistance et d'uniformité des services postaux au niveau supranational : les principes irrévocables du service universel</u>	p48
I. <u>La vision historique du réseau de distribution du courrier et ses caractéristiques</u>	p48
<i>Naissance et continuité de la péréquation tarifaire et de l'ubiquité</i>	p48
<i>La nécessité d'un mécanisme de compensation des coûts</i>	p51
<i>La solution communautaire</i>	p53

II. <u>La justification du maintien de cette dimension par la Commission</u>	p54
III. <u>Les dispositions particulières du droit dérivé relatif au marché postal</u>	p56
1. <u>la naissance d'un concept général de service universel appliqué au secteur postal</u> ...	p56
<i>La nécessité d'une définition précise du contenu et du champ du service universel</i>	p56
<i>La dérivation du concept de service d'intérêt général communautaire amène au service universel</i>	p57
<i>Méthode d'intégration des prestations dans le champ du service universel</i>	p59
2. <u>Le service universel postal 'à la loupe'</u>	p61
<i>Objectif de qualité</i>	p61
<i>Objectif de prix</i>	p64
<i>Objectif de respect de principes d'action</i>	p64
3. <u>Les inquiétudes vis-à-vis du service universel</u>	p66
IV. <u>Le service universel en pratique dans l'Union</u>	p67
<i>L'objectif de qualité en question</i>	p68
<u>Preuves issues du droit français</u>	p68
<u>La qualité : une notion évolutive</u>	p69
<u>Une mesure concrète difficile</u>	p70
<u>Indices de qualité :</u>	
<u>Les performances en terme de temps de livraison : la rapidité de distribution</u>	p70
<u>Sur l'amélioration de l'accès au service</u>	p72
<u>Sur la distance parcourue</u>	p73
<u>Sur la levée du courrier</u>	p73
<i>Sur la notion de prix raisonnable</i>	p74

II. Le choix du niveau d'application : entre disparités des Etats membres et mécanisme uniforme.....p76

A. Les justifications d'une mise en œuvre au niveau national : le principe de subsidiarité.....p76

I. Le rôle des Etats membres : théorie du partage des compétences.....p76

L'affirmation du partage des compétences dans le droit communautaire.....p76

Les théories économiques et juridiques du choix de l'échelon décisionnel.....p77

Le principe de subsidiarité.....p77

Le fédéralisme budgétaire.....p78

La dynamique de la transposition : des avancées différenciées.....p78

Le respect des diversités : la solution de flexibilité.....p80

II. Constat de dissemblances.....p81

Population et capacités économiques.....p81

Urbanisation et densité de population.....p82

Le critère du volume des envois postaux.....p82

Combinaison des critères de différenciation.....p83

Des envois de nature diversifiée.....p84

La circonstance de la diversité culturelle.....p85

Le maillage de chaque territoire national.....p85

Elasticité de la demande.....p86

La volonté politique de chaque entité nationale.....p87

L'indépendance de l'autorité de régulation.....p88

La nécessaire séparation des trois rôles de l'Etat : Etat législateur, Etat propriétaire et Etat régulateur..... p89

B. <u>Le modèle commun de régulation : socle uniforme garant du mécanisme communautaire à double articulation</u>	p92
I. <u>La consécration d'un nouveau modèle : de la déréglementation à la réglementation</u>	p92
<i>Les autorités de régulations de l'Union : application concrète</i>	p96
II. <u>Les grands principes d'action des autorités de régulation et leurs limites</u>	p98
1. <u>Organisation et contrôle de la concurrence</u>	p98
<i>Le mécanisme communautaire d'accès au marché postal comme condition première d'une évolution vers la concurrence</i>	p99
<i>L'interconnexion en pratique et les limites du pouvoir de décision du régulateur : l'exemple des dispositions françaises</i>	p101
<i>Les risques issus de la situation de fait de l'ex-monopole : l'intégration verticale</i>	p102
<i>Les solutions tarifaires d'accès au marché : access pricing</i>	p104
<i>L'accès au réseau en pratique dans l'Union : un bilan plutôt positif</i>	p106
<i>Particularité du marché postal : l'interconnexion double</i>	p107
2. <u>Monitoring de l'offre de service universel en univers concurrentiel</u>	p109
<i>Les clauses de qualité du service universel intégrées dans le schéma réglementaire</i>	p111
<i>Le rôle du régulateur quant aux prix du service universel</i>	p112
<i>Les différents modes de tarification possibles en situation de régulation</i>	p112
<i>Encadrement des prix du service universel et autorités de régulation dans l'Union</i>	p114
<i>Le financement du service universel</i>	p116
<i>Les subventions croisées : danger spécifique au marché postal</i>	p118
<i>Résoudre les risques de financement oblique : la comptabilité analytique</i>	p122
3. <u>Limites du contrôle par le régulateur : l'asymétrie d'information</u>	p124
<i>Solutions au problème informationnel</i>	p125

III. Impact sur les logiques microéconomiques : entre risques et opportunités..... p129

A. Stratégies et restructuration des acteurs postaux : faire face au nouveau contexte et aux nouvelles règles du jeu du côté de l'offre.....p129

I. La reconfiguration des opérateurs historiques.....p129

1. L'objectif principal : la marche vers la compétitivité.....p130

Modernisation des équipements : l'investissement capitalistique.....p130

Une nouvelle logique à intégrer : l'alignement coût-prix.....p131

Gestion du personnel : souplesse et adaptation du facteur travail.....p132

2. La révolution de la logique commerciale.....p133

Développement de la ligne de produits.....p133

Diversification des services : la Banque postale.....p135

Une opportunité à saisir de longue date.....p135

3. A la conquête du marché international.....p136

4. L'inévitable changement de statut : face à une possible privatisation.....p138

Gestion privée et actionnariat : une chance à saisir, un risque à courir.....p138

Mouvement général dans l'Union.....p140

Le cas français : La Poste, personne morale de droit public.....p142

5. Les résistance internes au changement de statut : le facteur travail.....p143

Emploi : un enjeu au niveau européen.....p143

La nouvelle gestion des opérateurs historiques modifie le cadre des emplois et déclenche des tensions internes.....p144

Le problème du statut des employés des opérateurs historiques suite au changement de statut.....p145

6. <u>Un parfum de pérennité : la certitude d'avantages inaltérables pour l'opérateur historique</u>	p146
<i>Une institution séculaire : théories sur les avantages en terme d'efficacité économique de l'opérateur historique</i>	p146
<i>Avantages immatériels : information et effet de réputation</i>	p147
<i>Un zeste de volonté politique et d'instrumentalisation ?</i>	p149

II. Les défis à relever par les nouveaux entrants et les charges qui pèsent sur l'opérateur historique : un rééquilibrage des forces ?.....p150

1. <u>Les stratégies des nouveaux entrants en question</u>	p150
<i>Un jeu séquentiel</i>	p150
<i>Une visibilité limitée au moins à court terme</i>	p151
<i>La stratégie dominante d'un nouvel entrant</i>	p153
2. <u>Une charge lourde supplémentaire à assumer pour l'opérateur historique : la mission d'aménagement du territoire</u>	p154
<i>Les implications de la mission d'aménagement du territoire en France : l'incorporation de la présence postale dans le droit et son évaluation</i>	p154
<i>Le financement</i>	p157

B. Le consommateur : entre nouvelles opportunités et attachement au modèle traditionnel.....p158

<u>I. Une situation passée qui dure : l'encerclement des choix du consommateur</u>	p159
<i>Le pouvoir du mécanisme de loyauté</i>	p159
<i>Rôle social du facteur</i>	p160
<i>Dématérialisation des échanges : la valeur papier</i>	p161
<i>Une confusion des rôles de l'opérateur historique qui subsiste dans l'esprit du consommateur</i>	p163

II. <u>Renforcement de la protection du consommateur : le parallèle nécessaire aux possibilités de choix libre et éclairé</u>	p165
<i>L'application du droit de la concurrence</i>	p165
<i>Coopération entre les autorités de régulation et les autorités de la concurrence</i>	p168
<i>Pouvoir de sanction et de dénonciation : l'action directe du consommateur</i>	p169
Conclusion	p172
Bibliographie	p183