

LIBÉRALISATION DES POSTES (I)

Un service universel garanti... et financé ?

CHRISTOPHE DEGRYSE

La libéralisation des services postaux en Europe constitue l'un des derniers grands chantiers de libéralisation de l'Union européenne. Un chantier ouvert en 1990 avec la première étape de la libéralisation des télécommunications et qui s'est poursuivi jusqu'à aujourd'hui avec la libéralisation du rail, du transport aérien, du gaz, de l'électricité. Ce 1^{er} octobre, les ministres des Télécommunications des États membres devraient, selon les prévisions, lancer l'ultime étape de la libéralisation des Postes. Dans cet article, nous examinons les enjeux européens de cette libéralisation. Dans le numéro prochain de Démocratie, nous examinerons les enjeux spécifiquement belges.

Il y a tout juste 15 ans, en 1992, la Commission lance un premier débat au sujet du développement d'une « politique postale européenne »⁽¹⁾. À cette époque d'achèvement du marché intérieur, elle centre sa réflexion sur l'harmonisation des conditions régissant le secteur postal et la fixation de normes européennes de qualité. Trois ans plus tard (juillet 1995), elle présente une première proposition de directive « concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service ». Après de longues négociations politiques entre gouvernements, celle-ci est adoptée par les Quinze en décembre 1997⁽²⁾ ; elle prévoit une libéralisation très partielle des services postaux. Ainsi, en Belgique, elle ouvre les premières brèches au monopole de La Poste en limitant celui-ci sur le courrier intérieur adressé aux envois d'un poids inférieur à 350 grammes. La directive définit également la notion de « service postal universel » en ces termes : levée et distribution quotidiennes, au moins cinq jours par semaine, que ce soit dans un centre-ville, au sommet d'une montagne ou sur une île éloignée, principes tarifai-



res communs, délais d'acheminement, etc. Afin d'assurer le respect de ces obligations, les États membres sont appelés à désigner une autorité réglementaire nationale. En Belgique, c'est l'IBPT (Institut belge des services postaux et des télécommunications) qui joue ce rôle.

Dès 1997, une distinction est donc faite entre, d'une part, les services postaux « réservés » aux prestataires du service public (levée, tri, transport et distribution des envois de correspondance intérieure inférieurs à 350 grammes et cinq fois le tarif de base) et, d'autre part, la prestation de services non réservés, c'est-à-dire ouverts à la concurrence. Ces derniers peuvent être soumis à autorisation par l'État concerné – via par exemple l'octroi de licences –, et être subordonnés à des obligations de service universel. Liberté est laissée aux États membres d'établir un fonds de compensation et de soumettre l'octroi de licences à l'obligation, pour l'opérateur, de contribuer financièrement à ce fonds. D'emblée, un certain nombre de gouvernements décident d'ouvrir leur marché postal au-delà de ce qu'impose la directive : Danemark, Allemagne, Finlande, Italie, Pays-Bas, Suède et Espagne.

Cinq ans plus tard, une nouvelle phase de libéralisation est décidée en 2002⁽³⁾, afin d'ouvrir à la concurrence de nouveaux services postaux tels que la livraison de colis et les services express. Un seul pan de l'activité postale demeure « réservé » aux opérateurs historiques : la distribution de courriers pesant moins de 50 grammes. Ce secteur est extrêmement important : il représente à lui seul plus de 70 % du total des lettres postées en Europe et environ 60 % des recettes globales des services postaux. La directive de 2002 prévoit qu'à partir de 2006, la Commission effectuera une étude sur une « éventuelle » libéralisation complète des services postaux en 2009.

Service universel

Sans grande surprise, cette étude aboutit, le 18 octobre 2006, à une troisième proposition de directive visant à libéraliser, cette fois totalement, les services postaux dès 2009. Cette proposition relance toutefois les débats dans les États membres, dans les organisations syndicales et chez les opérateurs historiques. Très sensible est en effet la question du maintien des obligations de service universel et, surtout, du financement de ces obligations. Une question sur laquelle le projet de la Commission n'apporte pas de réponse univoque.

Jusqu'ici, le service universel pouvait être financé via le monopole « rentable » des opérateurs historiques sur le courrier de moins de 50 grammes, qui compensait les services déficitaires. En brisant ce monopole et en exigeant simultanément le respect du service universel, un problème de financement surgit inévitablement. La solution proposée par la Commission est sibylline : il s'agit d'autoriser les États membres à financer, comme ils le souhaitent le coût de prestation du service universel (marchés publics, fonds de compensation alimenté par les prestataires de services et/ou les utilisateurs, subventions directes...), à condition que cela ne crée pas de distorsion sur le marché. Une « autorisation » dont se méfient fortement certains opérateurs postaux, notamment en Belgique, en France, en Italie, qui craignent que, d'ici quelques années, la Commission se mette à lan-



cer des procédures d'infraction pour aides d'État contraires à la concurrence. En revanche, dans les pays qui ont déjà libéralisé le service postal, les opérateurs estiment qu'il est possible de remplir le service universel sans mécanismes de financement supplémentaires. Il faut toutefois noter que certains de ces anciens monopoles, comme au Royaume-Uni ou en Allemagne, bénéficient – indûment, selon la Commission – de l'exonération de TVA relative aux services postaux, au motif qu'ils ont des obligations particulières en ce qui concerne la prestation du service postal universel. Le problème est que ces anciens monopoles historiques, tout en bénéficiant de cet avantage fiscal national, se lancent avec délectation dans la course à la concurrence chez leurs voisins européens, étendant leurs activités dans toute l'Europe et... se plaignant des inégalités de traitement fiscal dont ils sont victimes sur les autres marchés nationaux.

Deux camps se sont donc formés et s'affrontent sur cette question depuis plus d'un an : d'un côté, le « groupe du sud » (France, Italie, Espagne, Belgique, Hongrie...) qui craint à terme la disparition pure et simple de ses opérateurs publics et, de l'autre, les « pays nordiques » (Suède, Finlande, Royaume-Uni qui ont déjà complètement libéralisé leur marché ; ainsi qu'Allemagne et Pays-Bas où la libéralisation est prévue pour 2008). Ce deuxième groupe de pays souhaite que ses prestataires de services postaux aient le droit d'opérer dans tous les pays de l'Union.

Financement

Du côté des organisations syndicales européennes (UNI-Europa Poste), l'opposition à la libéralisation totale est vigoureuse, en particulier sur la question du financement du service postal universel. Ainsi, UNI-Europa souligne que la proposition visant à autoriser les États membres à accorder des aides publiques pour honorer les obligations de service universel revient en réalité à faire couvrir un déficit par les contribuables dans un secteur où, aujourd'hui, des bénéfices sont réalisés ! (Les plus cyniques y verront le comble de l'efficacité économique dans sa version libérale, la privatisation

et l'écrémage des profits nécessitant le creusement d'un déficit financé par la collectivité). S'opposant également à l'idée d'instaurer des fonds de compensation, dont l'expérience a jusqu'à présent démontré « leur inefficacité », UNI-Europa n'hésite pas à réclamer, en mai dernier, la démission du Commissaire européen en charge de ce dossier, l'Irlandais Charlie McCreevy, tant la proposition lui semble mal ficelée.

Outre la question de la pertinence économique d'une libéralisation totale, se pose celle de l'impact social qu'une telle libéralisation aura, selon toute vraisemblance, non seulement sur l'emploi dans le secteur et sur sa qualité, mais aussi sur la qualité du service rendu aux utilisateurs à prix constant. L'exemple de la libéralisation de l'énergie et de l'augmentation concomitante des prix de l'électricité est encore dans les mémoires (4). En ce qui concerne l'emploi, les pays qui ont déjà libéralisé leur Poste ont en commun de très fortes réductions d'emplois et des fermetures de bureaux de poste. Aux Pays-Bas, cela se traduit aussi par une explosion des contrats de travail à temps partiels, des intérimaires et autres formes d'emplois plus ou moins précaires. Lorsque cela s'ajoute à l'augmentation des tarifs et, dans un cas comme la Suède, à un service postal devenu déficitaire, on est loin de l'objectif initial qui était notamment – rappelons-le – l'amélioration de la qualité du service.

Report à 2011

À partir de mars dernier, le Parlement européen a tenté de trouver un compromis entre les positions des différents acteurs. Après avoir examiné le dossier au sein de différentes commissions parlementaires (Transports, Emploi, Marché intérieur, etc.), le rapporteur, le conservateur allemand Markus Ferber, a fait adopter le 11 juillet la position officielle de son institution. Cette position ne remet en cause ni l'objectif ni les modalités de la libéralisation, mais demande un report à 2011 de la suppression du monopole du courrier de moins de 50 grammes, ainsi que des dérogations jusque fin 2012 pour les nouveaux États membres, pour ceux qui ont une « faible population et une

taille limitée » (Luxembourg), ou des « topographies difficiles », notamment « un grand nombre d'îles » (Grèce). Cette position, somme toute très « disciplinée », a été soutenue à une grande majorité – 512 voix pour, 155 contre et 13 abstentions. Elle a été combattue notamment par les communistes, les Verts, les socialistes français et belges, malgré des amendements visant entre autres à apaiser les craintes : un amendement selon lequel « chaque État membre s'assure que le financement du service universel est garanti à tout moment dans un marché postal totalement libéralisé » (les États membres devront en outre notifier à la Commission, avant le 1^{er} janvier 2010, leurs plans nationaux de financement du service universel) ; et un amendement autorisant les États membres à exiger des opérateurs postaux qu'ils respectent « pleinement les législations du travail auxquelles ils sont soumis ».

C'est sur cette base que les ministres doivent en principe trouver un accord politique en ce début octobre. Cet accord doit principalement porter sur la date de la libéralisation, sur les plans nationaux de financement, sur les critères sociaux pour la délivrance des autorisations aux opérateurs, et sur l'idée d'un rapport de la Commission concernant les évolutions des conditions d'emploi dans le secteur postal une fois le marché totalement libéralisé. Autant de sujets sensibles qui continuent de diviser les États membres. En tout état de cause, l'ouverture totale à la concurrence va profondément modifier la structure des services et des opérateurs postaux en Europe. Selon certains, le secteur verra émerger, dans les dix années à venir, trois ou quatre très gros opérateurs européens, les autres continuant d'exister mais n'ayant plus vraiment la maîtrise de leur destin. Qu'est-ce qui attend la Belgique ? C'est ce que nous expliquera Edgar Szoc dans le prochain numéro de *Démocratie*.

(1) « Livre vert sur le développement du marché unique des services postaux », 11 juin 1992.

(2) Directive 97/67 du 15 décembre 1997.

(3) Directive 2002/39/CE du 10 juin 2002.

(4) Lire notamment « Énergie : le libéralisme en échec », in *Le Monde* du 23 juin 2007.