

1. Introduction

Premier pays à ouvrir totalement son marché postal à la concurrence, la Suède a constitué au cours des dix dernières années un champ d'observation unique. Depuis 1993, l'opérateur en charge du service universel *Sweden Post* remplit ses obligations de service universel sans protection d'un secteur réservé, ni financement via un fonds de compensation. Avec l'apparition de concurrents sur certains segments de marché, l'environnement concurrentiel de l'opérateur "historique" s'est sensiblement modifié. Les très nombreux contentieux de la période 93-98, comme d'ailleurs les adaptations législatives progressives, en témoignent, l'application des règles de concurrence au secteur postal a nécessité une période d'apprentissage et d'adaptation pour l'ensemble des acteurs. Ce délai d'initiation a concerné certes les acteurs du marché au premier rang desquels *Sweden Post*. Il a concerné aussi les autorités de régulation ou de concurrence ainsi que le système législatif et judiciaire.

Le cas suédois, présenté en seconde partie traite, confirme que la concurrence est possible et qu'au-delà des économies d'échelle de la distribution, il existe des moyens d'entrée. La troisième partie relativise toutefois l'ampleur de cette ouverture : actuellement, l'opérateur historique suédois détient toujours près de 94% de part de marché. A partir de l'exemple de ce pays, la quatrième partie montre que les conditions équitables d'exercice de la concurrence conduisent à définir des "infrastructures postales" et que la libéralisation se traduit par des modifications substantielles des prix relatifs sur le marché postal. Cependant, ces dernières ne constituent qu'une facette de la mutation de l'ensemble des comportements et des acteurs. La cinquième partie souligne, qu'après 10 ans d'ouverture à la concurrence, l'augmentation de l'efficacité semble avoir bénéficié davantage aux grands clients qu'aux opérateurs. La sixième partie conclut, en comparant les caractéristiques de la dynamique concurrentielle à l'œuvre en Suède avec celles d'autres pays dont le marché a été partiellement libéralisé.

2. Ouverture et régulation du marché postal suédois

2.1. Les grandes dates de l'ouverture ¹

Jusqu'à l'année 1991, *Sweden Post* était l'unique opérateur sur le marché du transport des lettres en Suède. Vers la fin des années 80, les dirigeants postaux suédois avaient acquis la conviction que l'augmentation de la concurrence par les nouvelles technologies telles que le fax, la transmission de données informatiques, etc. mettaient en danger la pérennité de l'opérateur historique. Ils considéraient qu'il fallait à la fois rationaliser l'organisation de l'entreprise, la rendre plus efficace et développer à grande échelle de nouvelles activités

¹ L'histoire postale suédoise a fait l'objet de travaux universitaires approfondis de la part d'un historien (Bladh, 1999) et d'un économiste (Andersson, 2001). La thèse en économie de ce dernier décrit, à partir d'enquêtes et d'analyses économiques détaillées, l'ouverture du marché postal suédois à la concurrence. L'essentiel des travaux historiques est en suédois, à l'exception notable de Andersson et Bladh (2000).

s'appuyant sur les télécommunications et les nouvelles technologies de communication. Pour mener à bien l'ensemble de ces transformations, ils souhaitent disposer de liberté d'action au plan stratégique et opérationnel. En 1991, une nouvelle entreprise privée, *CityMail*, commence à distribuer du courrier à destination des particuliers dans la ville de Stockholm.

Or, la législation postale suédoise est très ancienne et l'interprétation du champ du monopole prête à contestation. Ainsi, *CityMail* en venant concurrencer la poste suédoise sur le marché du courrier industriel a soulevé un débat politique concernant la nécessité de confirmer les droits exclusifs de *Sweden Post* sur le marché postal. Dans un tel contexte d'incertitude juridique quant à la possibilité de préserver réellement leur monopole, les dirigeants postaux suédois ont préféré obtenir la possibilité de se développer dans les nouveaux services et les nouvelles technologies, la plus dangereuse des concurrences de long terme, à leurs yeux.

Le système suédois actuel résulte, à la fois, de modifications et d'adaptations législatives, et de décisions du régulateur et des autorités de concurrence. Il s'est mis en place entre 1993 et 1999. En janvier 1993, le monopole postal est juridiquement aboli. A partir de cette date, le système national de régulation postale va progressivement se mettre en place. En mars 1994, une nouvelle loi postale est adoptée, le *Postal Service Act*. Elle crée une autorité de régulation, *National Post and Telecom Agency (PTS)*. Simultanément, *Sweden Post* est transformée en une société anonyme, *Sweden Post AB*, dont le capital appartient en totalité à l'Etat. La loi postale est amendée dès 1996 et le 1^{er} janvier 1997 un régime de licences se met en place. Le 1^{er} juillet 1998, le *Postal Service Act* est amendé, en particulier pour respecter la Directive européenne de 1997.

Enfin, le dernier amendement du *Postal Act* concerne le 1^{er} juillet 1999 la mise en place de règles pour améliorer les conditions d'accès aux "infrastructures postales". A la suite de consultations et de travaux avec les acteurs du marché et en s'appuyant sur l'expérience des contentieux des années antérieures, les autorités suédoises définissent le champ des activités de *Sweden Post* qui doivent être accessibles à ses concurrents pour qu'une concurrence équitable et non discriminatoire s'exerce. L'accès au réseau postal par les concurrents doit concerner quatre domaines précis : l'accès aux informations relatives au changement d'adresse, l'accès aux boîtes postales situées dans les bureaux de poste, la possibilité pour les concurrents de *Sweden Post* de disposer de codes postaux pour leurs propres boîtes postales, enfin, la possibilité d'utiliser le service de réexpédition.

Quasi simultanément en 1999, et après la perte par la poste suédoise de plusieurs contentieux, *Sweden Post* et *CityMail* signent un accord transactionnel confidentiel au terme duquel *CityMail* arrête les poursuites contre la poste suédoise et reçoit en contrepartie environ 5 millions d'Euros ². Après une période riche de débats et de rebondissements, le cadre réglementaire et les modalités de la régulation postale semblent donc stabilisés. Ils sont décrits dans les paragraphes suivants.

2.2. Le champ et les outils de la régulation

Le régulateur *National Post and Telecom Agency (PTS)* ³ est une autorité de régulation indépendante commune aux secteurs des postes et des télécommunications. Dans le domaine postal, PTS est chargé de surveiller le marché postal, d'attribuer les licences et de vérifier que les obligations des opérateurs sont remplies. En ce qui concerne *Sweden Post*, depuis 1998, sa

² De l'ordre de 50 millions de SEK ; cf. Andersson (2001) p. 252.

³ Cf. www.pts.se

licence fixe ses obligations d'opérateur de service universel. PTS doit également contrôler le respect par *Sweden Post* de sa mission de service financier (possibilité de recevoir et d'envoyer de l'argent ou de payer des factures sur tout le territoire à des prix uniformes à partir ou non d'un compte bancaire suédois) et de vérifier l'accessibilité aux services postaux des suédois handicapés⁴. Il est également chargé d'ouvrir le courrier non distribuable dont le destinataire n'habite pas à l'adresse indiquée et dont l'expéditeur n'apparaît pas sur l'enveloppe⁵. Contrairement à d'autres autorités de régulation en Europe, PTS n'a aucun rôle de promotion de la concurrence.

La définition suédoise du service universel présente une caractéristique majeure. Dès le départ le service universel a été circonscrit au courrier égrené, c'est-à-dire aux envois de courrier émis en petite quantité, et le champ d'exercice de PTS concerne le seul service universel⁶. Ainsi, la politique tarifaire du courrier émis en grandes quantités ne fait pas partie de son champ de responsabilité. Plus précisément, PTS n'a aucune prérogative sur les tarifs et, plus généralement, sur les prestations qui ne ressortent pas du champ du courrier égrené, c'est-à-dire les envois de plus de 500 objets (à destination local) ou 1000 objets (à destination nationale) de poids et de taille identiques. Au-delà, c'est à l'autorité de concurrence d'exercer ses prérogatives (PTS, 1999).

Il faut de plus noter qu'il n'y a aucune obligation de péréquation tarifaire nationale. De fait, l'interprétation donnée par le législateur service universel suédois à l'obligation de "tarif uniforme" à l'intérieur du service universel formulé par le *Postal Service Act* est moins large que l'habituelle péréquation géographique postale, pratiquée en France ou au Royaume-Uni par exemple. Dans ces cas là, la péréquation géographique postale correspond à un tarif unique indépendant du lieu d'émission et de destination. En Suède, il s'agit d'une conception de la péréquation géographique tarifaire plus limitée qui renvoie à la très classique notion "d'égalité d'accès" devant le service public. Le commentaire de l'exposé des motifs des amendements à la loi postale du 1^{er} juillet 1998 est extrêmement clair :

"The requirement of the State concerning uniform postage tariffs remains. However, it is made clear by the wording of the Act that this only applies to individually mailed items included in universal services. This means that operators are free to agree on prices for mail that is left for delivery in a manner other than individually.

The requirement for uniform prices does not prevent differentiated pricing for various kinds of services for which there is a differentiated costs profile. For example, a service that involves local delivery of letters at a lower cost can consequently be offered at a lower price. However, this

⁴ Pour ces missions, *Sweden Post* reçoit des compensations. La plus importante concerne les services de caisse pour lesquels *Sweden Post* a reçu, pour 2003, 44 millions d'euros (Décision favorable de la Commission européenne du 2 juillet 2002). *Sweden Post* reçoit depuis sa création une compensation pour ses prestations financières. Jusqu'à présent, les montants étaient inférieurs de moitié environ à celui décidé pour 2003. Pour le courrier en braille comme pour les services supplémentaires des facteurs ruraux, *Sweden Post* reçoit environ pour chacune des prestations 5 millions d'euros ; cf. PTS (2001).

⁵ Pour le législateur suédois, cette solution est celle qui préserve le mieux le principe du secret de la correspondance. Elle occupe 7 salariés de PTS.

⁶ La directive est muette sur la question du périmètre, prestation par prestation, du service universel. Chaque pays a donc défini de façon plus ou moins précise les caractéristiques du service universel. Les néerlandais et les allemands semblent s'inscrire dans la même perspective que les suédois. Les néerlandais ont ainsi exclu du service universel le publipostage. Toutefois, il est plus ou moins admis en Europe aujourd'hui, sans d'ailleurs qu'il y ait de véritable base législative ou réglementaire, que le service universel doit contenir la totalité du secteur réservé. Ceci explique un très fréquent contour flou du service universel.

*presupposes that the service is offered throughout Sweden and that the price for local delivery of individually mailed items is uniform throughout Sweden.*⁷"

Enfin, le dernier pilier de l'édifice réglementaire suédois concerne le système d'autorisations. Il a été institué en 1997 alors que le marché postal connaissait une réelle effervescence et des contentieux nombreux. Il s'est alors substitué à un simple système de déclarations. L'objectif des licences est double. D'une part, il s'agit d'assurer la protection du consommateur en instituant des critères d'honorabilité, de compétence et de capacité financière. L'octroi des autorisations est conditionné au respect d'un certain nombre de conditions concernant la sécurité du stockage, le choix de locaux appropriés, de personnels qualifiés et sérieux respectant les critères de confidentialité. D'autre part, il doit permettre l'accès des concurrents aux infrastructures postales. En dernier ressort, quand un opérateur postal n'observe pas les règles du *Postal Service Act*, PTS peut supprimer la licence. Ce système est perçu de façon positive par les petits opérateurs car il leur permet d'afficher une certaine respectabilité à l'égard de leurs clients.

3. Les nouveaux entrants sur le marché postal suédois

La concurrence s'est organisée autour d'opérateurs locaux opérant sur des villes petites ou moyennes et, surtout, de *CityMail* entreprise emblématique de la concurrence privée sur le marché postal européen. Force est de constater qu'après dix ans de concurrence sur le marché suédois, *Sweden Post* détient toujours une part de marché de 94%.

Les nouveaux entrants sur le marché postal suédois sont de deux types. D'un côté, de petits opérateurs sont actifs sur le courrier local interentreprises. Ils occupent 0,5% de part de marché. Depuis 1997, année où simultanément à une forte augmentation des tarifs postaux, le nombre des opérateurs avait fortement augmenté, le nombre d'opérateurs diminue régulièrement. De l'autre côté, un seul acteur significatif, *CityMail*, s'est développé sur le marché du courrier industriel. Ces deux types de concurrence sont analysés dans les paragraphes suivants.

Tableau 1
Nombre d'opérateurs postaux en Suède (au 31 décembre)

Année	Nombre d'opérateurs postaux
1993	2
1996	12
1997	105
1998	82
1999	64
2002	36

Source : PTS

⁷ Ministry of Transport and Communications (1998). A noter que l'expression "*individual mail*" renvoie à la notion de courrier égrené.

3.1. Les petits concurrents de Sweden Post

La grande majorité des nouveaux entrants est constituée d'opérateurs locaux opérant dans des villes de taille moyenne ou petite (de moins de 100 000 habitants), offrant un service de collecte et de distribution du courrier local, avec une distribution le même jour ou le jour suivant. Dans la plupart des cas, ils utilisent leurs propres timbres et boîtes aux lettres et chaque opérateur manipule des volumes allant de 150 à 2 500 lettres par jour (PTS, 2000a), avec un chiffre d'affaires annuel moyen de l'ordre de 150 000 euros. Ils se partagent 0,4% du marché, ce qui représente 13,5 millions d'objets en 2002.

Andersson, (2001) exprime un profond scepticisme sur les bienfaits du développement de cette forme de concurrence. Il a étudié, pour cela, l'activité et les comptes de 48 des 55 opérateurs qui avaient une activité quotidienne en 1999⁸. La plupart de ces petits concurrents ont commencé leur activité en 1997, après l'augmentation très importante des prix du courrier égrené réalisée par *Sweden Post*. En effet, de 1993 à 1998 les tarifs du courrier de moins de 20 grammes ont presque doublé, passant à la suite de plusieurs augmentations de 2,9 à 5 SEK⁹. *Sweden Post* a, non seulement augmenté les prix pour intégrer l'application de la TVA aux services postaux (25% de TVA en Suède), mais fait aussi passer en 1997 les prix du courrier égrené (TTC) de 3,85 SEK à 5 SEK pour une lettre ordinaire de classe A (1^{re} classe). De nouveaux opérateurs locaux ont alors pu trouver une niche face à *Sweden Post*, en proposant un tarif de 3 à 3,5 SEK par objet contre les 5 SEK de la poste suédoise. Outre l'écart de prix, les nouveaux entrants se sont surtout appuyés sur la dégradation de la qualité du service local, à la suite de la mise en place laborieuse d'une nouvelle organisation du réseau d'acheminement et de tri du courrier plus automatisé. Le trafic de ces opérateurs locaux a ainsi pu augmenter de 50% de 1996 à 1998, avant de diminuer à nouveau.

L'étude confirme la facilité d'entrée sur le marché postal sans innovation technologique ni marketing des prestations proposées. En 1999, un tiers seulement des entreprises était rentable. Andersson (2001) met clairement en évidence que la concurrence locale s'est développée grâce à un coût du travail plus bas et en écrémant les prestations les moins coûteuses. Il conclut en contestant que cette forme de concurrence puisse avoir un impact positif sur l'intérêt général.

*"With their lower prices, due to lower production costs, local operators are able to divert some of the local mail to themselves. It can make the production of this local mail less expensive, but simultaneously, Sweden Post loses economies of scope. The result may well be that the overall cost of producing mail services is higher, despite the gains in the production of local mail in isolation. The conclusion is that competition from local operators at least in many places is destructive. The gains, which go to relatively few senders of local mail, may be outweighed by small losses for all postal customers, and the postal sector as a whole is worse off. Can these static losses be compensated by dynamic effects? It is unlikely that there should be major dynamic effects from this kind of fringe competition. Local mail comprises a small fraction of the entire market, about 15 per cent according to Sweden Post. The overall market share of the operators on the local market is thus 1/30. It is an insignificant pressure on Sweden Post and it has not responded to this kind of competition with any major measures".*¹⁰

⁸ Andersson (2001) p. 253-265.

⁹ La couronne suédoise vaut environ 0,1 euro.

¹⁰ Andersson (2001) p. 265.

3.2. *CityMail* : une histoire mouvementée

Andersson (2001) estime que l'histoire de la libéralisation postale suédoise doit se lire à partir de la vision stratégique de deux personnages emblématiques. Ulf Dahlsten, Directeur Général puis Président de *Sweden Post* entre 1988 et 1999 après avoir été jeune sous secrétaire d'État à la Communication, a poussé le mouvement de dérégulation et d'abolition du monopole. Bror-Anders Mansson appartient à la même génération. Il a créé *CityMail* après avoir fait fortune et présidé plusieurs entreprises d'exportations suédoises importantes. Ils ont même, ensemble, défendu le projet de loi de libéralisation du marché postal et, semble-t-il, fait pencher la balance au Parlement à la fin 1993 vers l'ouverture totale du marché. L'idée de créer *CityMail* germe chez Bror-Anders Mansson dès le début de la décennie 90. Il va être le père de ce qui apparaît encore aujourd'hui comme l'un des deux *business models* les plus intéressants de la libéralisation du marché postal ¹¹.

CityMail s'attaque, en proposant une offre adaptée à ses besoins, au segment de marché du courrier industriel, qui a des caractéristiques économiques précises¹². La qualification de courrier "industriel" (*bulk mail*, traduit en français par "envois en nombre") s'applique à du courrier produit de façon informatique en grandes quantités tel que les factures, les relevés bancaires, la publicité adressée, les périodiques. De fait, le courrier industriel est un courrier bien préparé (pré-trié) et émis par un nombre d'émetteurs relativement réduit à destination d'un grand nombre de ménages. Alors que les dates de production de ce courrier sont régulières et prévisibles, la demande des clients en matière de délais de distribution relèvent davantage de la fiabilité que de l'urgence. Eu égard à ces caractéristiques, il s'agit d'une partie du trafic postal qui peut être commercialisé et distribué à des coûts sensiblement inférieurs à ceux du courrier égrené et urgent.

Le modèle économique de *CityMail* repose sur une distribution peu coûteuse, en éliminant les coûts de collecte et la quasi-totalité du tri. Tous les points du territoire couverts par *CityMail* sont distribués deux fois par semaine à des dates prédéfinies. Le trafic est émis par un nombre limité de clients (en 1998, les 200 premiers clients de *CityMail* représentaient 80 % du trafic), ce qui limite également les coûts commerciaux. De plus, le trafic est programmé à l'avance, il n'y a pas besoin de faire une tournée quotidienne, il n'y a pas de surcoût lié à l'urgence. Un tel système permet d'offrir la garantie de distribution à un jour prédéfini. *CityMail* s'est, de plus, toujours positionnée sur la qualité de service. L'entreprise a ainsi également innové en offrant le suivi des courriers mal adressés et la mise à jour des changements d'adresse sur les fichiers clients.

D'après *CityMail*, le courrier industriel représentait dans les années 1990 plus de 50 % du trafic postal suédois et sa croissance annuelle prévisionnelle était estimée entre 3 à 5 %. Aujourd'hui, l'estimation proposée est plutôt de 60% à 65% du trafic total avec la poursuite de la croissance de ce segment de marché à un taux de 2 à 3% par an ¹³.

Ainsi, *CityMail* est, à la fois, un segment de marché bien particulier et en croissance (le courrier industriel émis par les entreprises à destination des ménages vivant dans les zones de distribution les plus denses), une offre de délai garanti mais non urgent et du courrier peu coûteux et bien préparé. En éliminant la grande majorité des coûts en amont de la distribution

¹¹ Le second est symbolisé par *Hays*, entreprise britannique très rentable de courrier interentreprises.

¹² Le document d'introduction en bourse publié en 1998 le décrit de façon très détaillée. En 10 ans, peu de modifications ont été apportées.

¹³ *OptiMail* (2002) par ailleurs actionnaire minoritaire de *CityMail*.

et en minimisant les coûts de distribution avec seulement deux distributions par semaine pour un point de remise donné, le processus de production retenu permet de concurrencer l'opérateur en place, même si le trafic distribué est sensiblement inférieur.

Contrairement aux opérateurs locaux, *CityMail* s'est créée sur un modèle économique innovant. Sa stratégie est considérée dans le secteur postal comme l'un des modèles d'entrée crédibles en cas d'ouverture à la concurrence¹⁴. Et pourtant, depuis sa création en 1991, dépôts de bilan et changements d'actionnaires se sont succédés (*cf. infra* encadré). En 2002, *CityMail* n'était toujours pas profitable. Jusqu'en 1998, la situation s'explique très probablement, au moins en partie, par les comportements anticoncurrentiels de *Sweden Post*. Depuis le diagnostic est moins évident. Force est toutefois de constater que, depuis 1999, la croissance est relativement limitée. Mais le *stop and go* stratégique de l'an 2000 empêche tout diagnostic définitif. Fin 2000, les dirigeants de *CityMail* expliquaient les mauvais résultats par la couverture géographique.

*"Gothenburg and Malmö never attained sufficient volumes to be profitable because the geographical coverage, which only comprised the city centres, was not perceived as adequate by regional and local customers. A structural solution to expand distribution operations in Malmö and Gothenburg was called for. However, the financial risk associated with geographical expansion was considerable and the alternative was to continue only in Stockholm."*¹⁵

Malgré les dernières péripéties de changement d'actionnariat, la couverture géographique a été étendue. Avec environ 40% des points de distribution et 1.700.000 ménages couverts en 2001, la couverture géographique a continué de croître et, d'après les dirigeants, la taille critique est maintenant atteinte (Ohlsson, 2003). Quant à l'écart tarifaire entre *CityMail* et *Sweden Post*, il est stabilisé entre 5 à 15% selon les tranches de poids. Le tableau suivant récapitule les résultats connus de *CityMail* sur les 7 dernières années. La prise de contrôle de *CityMail* par la poste norvégienne a largement diminué la transparence des résultats.

¹⁴ *Cf.* en particulier Crémer et *al.* (2001) article reproduit dans le chapitre *Régulation et concurrence* du présent ouvrage.

¹⁵ *CityMail* (2000).

Tableau 2
Principales données financières de *CityMail*, 1996-2002

Données \ Année	1996*	1997	1998	1999	2000*	2001	2002
Chiffre d'affaires (<i>millions de couronnes</i>)	104	248	319	374**	317	380	430
Trafic estimé (<i>millions d'objets</i>)	51,5	124	151,5	163,5	149	175	185
Part de marché	1,5%	3,6%	4,4%	4,8%	4,3%	5,2%	5,6%
Part de marché du courrier industriel sur la zone couverte	n.s	22%	27%	30%	n.s.	21,2***	n.c.
Part du marché du courrier industriel	n.c.	6,3%	8%	9%	n.c.	8,1%***	n.c.
Résultat (<i>millions de couronnes</i>)	-84	-90	-59	-54	<<0	<<0	<0
Effectifs moyens	555	813	903	950	n.s.	1100	1100

Sources : CityMail, OptiMail, Ohlson

Notes :

* années non significatives en termes de parts de marché et d'effectifs : elles correspondent à des évolutions de couverture territoriale (passage à 30% courant 1996, passage à 40% en 2000) ;

** dont revenu transactionnel en provenance de *Sweden Post* ;

*** avec une part du courrier industriel évaluée aux 2/3 du courrier total, contre environ la moitié en 98/99.

Le pronostic des dirigeants de *CityMail* doit donc être confirmé par les faits. *CityMail* va-t-elle enfin arriver à dégager des bénéfices ? Quel est le bon niveau de couverture géographique qui permettra de faire basculer suffisamment de clients ? Quand les économies d'échelle à la distribution seront-elles suffisantes pour que les coûts soient inférieurs aux tarifs pratiqués ? Il est clair que, jusqu'à l'année 2002, ce cercle vertueux n'a pas encore été enclenché.

Les grandes dates de l'histoire de *CityMail*

En mai 1991, *CityMail AB* est créée par Bror-Anders Mansson. L'offre de *CityMail* couvre Stockholm avec environ 10% des destinataires. Cependant, à cette date, le monopole n'avait pas encore été aboli et *Sweden Post* réagit fortement aux plans tarifaire et juridique pour éliminer son nouveau concurrent. Un premier dépôt de bilan a lieu à la fin de l'année 1992.

En 1993, le monopole est aboli et le management investit à nouveau pour créer *CityMail* n°2. Le développement de *CityMail* s'accompagne de très nombreux contentieux concernant les pratiques tarifaires de *Sweden Post* et l'accès aux infrastructures. Début 1995, *CityMail* est à nouveau au bord du dépôt de bilan. Pour les observateurs la disparition de *CityMail* est perçue comme l'échec du processus de libéralisation postale suédois. Pour l'éviter et prendre le temps de trouver une solution, le régulateur PTS incite fortement *Sweden Post* à acquérir *CityMail*. Le 4 avril 1995, *Sweden Post* acquiert 75% des parts de *CityMail* et l'Autorité de Concurrence pose comme condition à cette acquisition, la gestion de *CityMail* par *Sweden Post* comme une compagnie indépendante.

Le 7 décembre 1995, après un automne de désaccords concernant le développement futur de *CityMail AB*, le deuxième dépôt de bilan a lieu. Le 3^e *CityMail* est en préparation.

Début 1996, le management et de nouveaux financiers (*Deutsche Bank*, *Mercury Asset Management*, *Handelsbanken Fonder* et *S-E-Banken Företagsinvest*) ont apporté 111 millions de couronnes (environ 11 millions d'euros). Le plan de développement prévoit le triplement de la couverture géographique. Les trois plus grandes villes en Suède, Stockholm et ses environs, Gothenburg et Malmö sont couvertes, et par l'intermédiaire de sous-traitants, l'île de Gotland et le comté de Kronoberg. Ainsi, à la fin de l'année 1996, *CityMail* couvrait 26% de la population et 32% du marché.

Au cours de l'été 1998, *CityMail* est introduite en bourse et la poste britannique acquiert 11,7% du capital. Entre 1996 et 1998, le marché financier a permis à *CityMail* d'obtenir près de 300 millions de SEK (environ 30 millions d'euros) destinés à financer sa croissance et son expansion géographique.

Ce financement pouvait suggérer que *CityMail* allait enfin entrer dans une phase de développement moins chaotique puisque l'assainissement financier s'accompagnait d'un cadre concurrentiel plus favorable. En effet, en 1999, la loi postale est modifiée pour intégrer l'accès aux infrastructures postales. Quasi simultanément, et après de nombreuses condamnations par les Autorités de concurrence suédoises, *Sweden Post* semble décidée à adopter des pratiques commerciales plus respectueuses des règles de concurrence. De son côté, et moyennant un dédommagement significatif d'environ 5 millions d'euros, *CityMail* accepte de retirer ses dernières plaintes. Les deux concurrents enterrent la hache de guerre. Pourtant, les changements ne sont pas finis.

Début 2000, les mauvais résultats financiers conduisent les actionnaires majoritaires à décider un repli sur la seule zone de distribution de Stockholm. Ils considèrent ne pas disposer des moyens financiers nécessaires pour poursuivre l'expansion géographique.

En juin 2000, les créateurs de *CityMail* se tournent vers une activité de courrier international et de logistique (*CityMail Group*). Les actionnaires financiers se retirent. *Royal Mail* prend 67% du capital et *CityMail Group* conserve 33%. Le plan de fermeture de Gothenburg et Malmö est écarté et de nouveaux projets d'expansion voient le jour. Fin 2000, la couverture géographique s'étend aux environs de Gothenburg et Malmö, et une petite entreprise de distribution est achetée en 2001 sur l'île de Gotland. La couverture géographique passe à 40% des ménages.

Les difficultés de *Royal Mail* au Royaume-Uni et l'arrêt de ses plans de développement en Europe conduit à un nouveau changement d'actionnaires.

Mi-2002, *Royal Mail* se retire et c'est au tour de la poste norvégienne de prendre la majorité du capital. Si tout se passe comme prévu, les autres actionnaires (dont Bror-Anders Mansson à hauteur de 29% et *CityMail Group* avec 14%) se retireront en 2006.

La concurrence sur le marché postal suédois apparaît relativement stabilisée. Certes, *CityMail* semble gagner lentement des parts de marché et l'année 2002 annonce peut être le retour d'une phase de croissance. Le tableau 3 synthétise les grands mouvements opérés sur le marché suédois depuis 1995.

Tableau 3
L'évolution du marché postal en Suède (trafic en millions d'objets)

Année	Activité	<i>Sweden Post</i>	<i>City Mail</i>	Autres	Total
1995	Trafic	3 370	33	4	3 407
	Part de marché	(98,9%)	1%)	(0,1%)	(100%)
1996	Trafic	3 361	51,5	9	3 421
	Part de marché	(98,2%)	1,5%)	(0,3%)	(100%)
1997	Trafic	3 311	55,5	19,5	3 386
	Part de marché	(97,8%)	1,6%)	(0,6%)	(100%)
1998	Trafic	3 275	151,5	19,7	3 446
	Part de marché	(95%)	4,3%)	(0,5%)	(100%)
1999	Trafic	3 247	163,5	14	3 424
	Part de marché	(94,8%)	4,7%)	(0,4%)	(100%)
2000	Trafic	3 266	149,3	14	3 429
	Part de marché	(95,2%)	4,3%)	(0,4%)	(100%)
2001	Trafic	3 148	175	14	3 337
	Part de marché	(94,3%)	5,3%)	(0,4%)	(100%)
2002	Trafic	3 100	185	13,6*	3 298
	Part de marché	(94%)	5,6%)	(0,4%)	(100%)

Source : www.pts.se

Notes :

* à ce trafic pourraient être ajoutés les 8 millions d'objets d'*Optimail* ; mais cela reviendrait à changer le périmètre puisqu'il s'agit de courrier import.

4. Les grands débats : infrastructures postales et politique de prix

La question de l'évolution des prix postaux a été au cœur des contentieux postaux suédois. Elle a, avec l'accès aux infrastructures et informations postales, constitué l'un des deux sujets de débat de la période 1993-1999. Depuis sa création, le 1^{er} juillet 1992 et jusqu'en 1999, l'Autorité de la Concurrence suédoise a eu à traiter plus de cent affaires concernant *Sweden Post*. La moitié était relative à des plaintes de la part de clients ou de concurrents, un quart à des demandes d'avis de *Sweden Post*, les affaires restantes faisaient suite essentiellement à des auto saisines des autorités de concurrence et à des procédures d'appel. Le plus souvent, il s'agissait d'autoriser ou d'interdire des pratiques tarifaires de *Sweden Post*. Avant de présenter la question de la délimitation des marges de manœuvres de *Sweden Post*, il est exposé, dans un premier temps, comment le système postal suédois a traité la question de l'accès aux "infrastructures" postales, autre sujet dont ont été saisies les autorités de concurrence.

4.1. Les "infrastructures" postales

Au jeu classique de l'analogie auquel les observateurs ont l'habitude de s'adonner en matière d'industrie de réseaux, la question de l'interconnexion et de l'accès au réseau postal revient toujours comme un leitmotiv. Après les tarifs d'interconnexion du secteur des télécommunications et les tarifs de transport du gaz et de l'électricité, la pratique des analogies conduit souvent à penser que la condition nécessaire au développement de la concurrence dans le secteur postal réside dans la définition de tarifs, ouverts aux seuls concurrents, de distribution du courrier (*down stream access*). Tel n'a pas été à la fin des années 90, et après 7 ans d'ouverture du marché, le diagnostic des acteurs du paysage postal suédois. La réponse à la question de l'éventuel "accès au réseau" postal n'a pas d'équivalent direct dans les autres

secteurs d'activité régulés. La loi postale suédoise a introduit en 1999 l'obligation pour *Sweden Post* de donner accès à ses concurrents à quatre "infrastructures" postales très spécifiques. Faute d'accord sur les conditions d'accès, PTS règle les différends entre les opérateurs.

*"The definition of the postal infrastructure comprises the structures and facilities necessary to guarantee the consumers an effective and reliable mail conveyance in the country. It is thus for the benefit of the consumers that the examination of the postal infrastructure has been conducted since the public mustn't be subjected to any negative consequences following the deregulation of the postal market and the presence of new competing postal operators. The attention has focused on four crucial points in the mail conveyance, namely the postcode system, post-office boxes, forwarding of mail items and the change of address. These points were considered to constitute a possible bottleneck for private operators when entering the postal market. Yet, the definition doesn't include what is designated as "down stream access", such as access to operators' postal terminals, letter-sorting equipment and staff. The major part of the postal infrastructure is still in the hands of Sweden Post."*¹⁶

La question des infrastructures postales avait été envisagée dès la loi de 1993, mais il a fallu de nombreux débats, quelques contentieux et une étude de PTS en 1998 pour que le sujet soit traité dans la loi. De fait, dans les quatre cas retenus par le législateur suédois, la connaissance pratique du marché et de l'organisation postale permet de comprendre les difficultés que peuvent rencontrer les nouveaux entrants, en cas de comportement non coopératif de l'opérateur historique. C'est depuis 1999 que la loi postale a intégré, comme un droit des opérateurs concurrents de *Sweden Post*, l'accès aux infrastructures et informations suivantes.

- Le *code postal* a, certes, été mis en place par l'opérateur historique. Il est toutefois devenu dans tous les pays un mode de découpage géographique du territoire qui s'impose à l'ensemble des acteurs postaux. Il est impossible d'imaginer qu'un nouvel entrant décide d'entrer sur le marché postal en adoptant un autre découpage géographique. Très concrètement d'ailleurs, il décrira nécessairement sa zone de couverture géographique et, donc, son offre de services postaux, en énumérant les codes postaux couverts. Ceci explique la nécessité de considérer le code postal comme une infrastructure postale.
- Les *boîtes postales* sont, dans un certain nombre de cas, le seul moyen de communiquer avec des destinataires qui n'ont pas de boîte aux lettres. Or, elles sont disposées à l'intérieur des bureaux de poste. Ne pas pouvoir faire distribuer le courrier à destination des boîtes postales de la zone couverte constituerait un désavantage concurrentiel pour les nouveaux entrants. Si tel était le cas, le client serait obligé d'extraire de son courrier à destination d'une certaine zone géographique le courrier des boîtes postales. De plus, cela reviendrait à conserver le monopole de la distribution vers les boîtes postales.
- La *réexpédition du courrier* est une prestation qui consiste, en cas de changement d'adresse du destinataire, à réexpédier le courrier envoyé par l'émetteur à l'ancienne adresse vers la nouvelle adresse. Cette prestation est proposée aux clients, par exemple, en cas de déménagement. L'offre de réexpédition doit, elle aussi, être incluse dans les prestations d'un nouvel entrant. Faute de quoi, elle sera perçue dès l'abord comme moins attractive par rapport à l'offre de l'opérateur universel. Or, il est dans l'incapacité de distribuer hors de sa zone de couverture géographique. Pour permettre au nouvel entrant

¹⁶ PTS (2000c). Interrogée, *CityMail* a toujours affirmé que la question de l'accès à la distribution n'avait pas à être réglementée.

de concurrencer l'opérateur historique, il faut que ce dernier réalise pour lui les prestations de réexpédition quand la nouvelle adresse est hors de sa couverture géographique.

- *L'information sur les changements d'adresse* est une information essentielle pour fournir un service de bonne qualité. Historiquement, cette information a été très naturellement communiquée à l'opérateur détenteur du monopole postal. Il convient donc de mettre en place le système permettant aux nouveaux entrants d'accéder à cette information à des conditions économiques raisonnables.

4.2. La délimitation des marges de manœuvre tarifaire de Sweden Post

Entre 1992 et 1998, *Sweden Post* a réalisé un grand mouvement de réaménagement tarifaire. Il s'explique par le souhait de l'opérateur historique de répondre aux politiques tarifaires de ses nouveaux concurrents. Pour schématiser, d'un côté *Sweden Post* a très sensiblement augmenté ses tarifs de courrier égrené et urgent vendus à l'unité. De l'autre, il a mis en œuvre avec ses moyens et grands clients une politique de baisses tarifaires plus ou moins sélectives. *Sweden Post* a ainsi essayé de limiter les risques d'écrémage.

De fait, avant l'ouverture du marché, les tarifs ne reflétaient pas les coûts. Plus précisément, les écarts de tarifs entre les prestations ne reflétaient que faiblement (ou même pas du tout) les écarts de coût entre les prestations urgentes et les prestations non-urgentes, entre le courrier industriel pré-trié et le courrier égrené, entre le courrier déposé à l'unité en boîte postale sur la voie publique et le courrier émis en grande, voire en très grande quantité, par les entreprises et déposé en centre de tri et, enfin, entre le courrier distribué en zone dense et le courrier distribué en zone moins dense ou rurale.

Certaines des baisses pratiquées relevaient de pratiques très classiquement condamnées par les autorités de concurrence avec la qualification d'abus de position dominante. C'est ainsi qu'à plusieurs reprises *Sweden Post* a été condamnée pour avoir pratiqué des remises de "fidélité" et avoir attribué des primes annuelles, passé des accords d'exclusivité avec ses clients ou encore pour avoir appliqué des clauses de modifications tarifaires unilatérales (Giry, 2000).

Mais les questions posées par la politique tarifaire de la poste suédoise ne relevaient pas seulement de l'application classique et simple du droit de la concurrence. Dans un certain nombre de cas, il a fallu construire les outils pertinents permettant d'appliquer la directive et le droit de la concurrence. Les questions auxquelles ont dû répondre les autorités de régulation et de concurrence ont été de savoir dans quelle mesure ces évolutions, le plus souvent légitimes pour l'opérateur dominant qui souhaitait minimiser ses pertes de part de marché, étaient licites du point de vue de la concurrence. Pour augmenter la difficulté, comme évoqué précédemment, les contraintes réglementaires sont différentes selon que les services postaux concernés relèvent ou non du service universel. A l'intérieur du service universel, c'est-à-dire en Suède pour le courrier égrené, PTS en charge de la régulation des tarifs doit appliquer les principes de la directive. A l'extérieur du service universel, c'est aux autorités et aux règles de concurrence de prendre le relais.

Un rapport de PTS, rédigé en 2000, résume les problèmes rencontrés et les solutions apportées, pour les prestations relevant du service universel, au regard des pratiques constatées et des principes de la directive européenne. En particulier, après s'être interrogé sur le sens à donner aux exigences d'abordabilité des tarifs de l'article 7, d'orientation des tarifs

sur les coûts, de transparence, de non-discrimination, et de possibilité de tarification uniforme de l'article 12, il présente les interprétations retenues par le législateur et le régulateur suédois à la lumière d'un certain nombre de cas concrets (PTS, 1999 et 2000b).

Au-delà de l'argumentation technique, il est frappant de constater le caractère extrêmement pragmatique des points de vue présentés. De fait, au fur et à mesure des situations, PTS a été amené progressivement à construire un corpus de règles qui permet de rendre au cas par cas des avis. PTS admet par avance que certaines règles n'ont pas de caractère intangible et que la compatibilité avec la directive n'est pas toujours garantie. C'est ainsi que sur la définition du courrier industriel, sujet crucial pour la régulation suédoise qui n'appartient ni au champ du service universel ni à celui de la régulation, PTS indique qu'il n'est pour l'instant pas prêt à en donner une définition définitive ¹⁷.

Entre 1993 et 1997, l'augmentation du courrier égrené urgent a atteint 72% pour la 1^{re} tranche de poids (y compris l'introduction de la TVA à 25%), alors que les prix à la consommation augmentaient de 5,8%. C'est toutefois la hausse record de 1997 qui a provoqué une modification de la loi postale. En effet, la loi postale de 1994 prévoyait un *price-cap* sur un panier de services postaux qui reflétait essentiellement la consommation des ménages. Le niveau maximum d'augmentation des prix devait être identique à celui des prix à la consommation. En donnant accès aux ménages à des prix incluant des remises substantielles sur les tarifs, *Sweden Post* a contourné le *price-cap* et a augmenté les autres tarifs égrenés de 30%. Cette augmentation a fait scandale. C'est pourquoi, au nom du caractère abordable des tarifs pour les petites entreprises en particulier, la loi postale a été modifiée de façon à ce que tous les tarifs égrenés soient contrôlés individuellement par PTS avec le même niveau de *price-cap*.

Simultanément à cette forte augmentation des tarifs, *Sweden Post* a mis en place un certain nombre de remises destinées à tel ou tel type de trafic. PTS cite, par exemple, une remise de 4,3% pour 100 objets déposés en bureau de poste et affranchis avec une machine à affranchir, ou encore 17,4% pour un dépôt de 250 objets de moins de 100 grammes à l'intérieur d'une même ville. Ces remises ont permis d'atténuer les effets des hausses sur le courrier égrené émis par les entreprises essentiellement démarchés par les opérateurs locaux.

Le courrier industriel relève, lui, des règles de concurrence. Outre les problèmes relatifs à la mise en place sous des formes différentes de clauses de fidélité, la question de la différenciation géographique des prix pratiquée par *Sweden Post* a fait l'objet de plusieurs affaires de concurrence. La plus longue a opposé pendant plus de deux ans *Sweden Post* à *CityMail*, au cours de laquelle les décisions ont été partiellement modifiées par les tribunaux d'appel. Elle a conduit à poser les problèmes de marchés pertinents, tant au plan du produit qu'au plan géographique, de méthodes d'imputation des coûts et, surtout, de la limite au-delà de laquelle le comportement de *Sweden Post* passait du comportement concurrentiel "normal" à celui dont l'intention était de supprimer la concurrence.

En 1996, *Sweden Post* a proposé un système de prix par zone, avec quatre zones géographiques, qui s'appliquerait à la distribution d'envois en nombre. Or, le zonage proposé par *Sweden Post* coïncidait parfaitement avec les destinations offertes par *CityMail*. En effet, le tarif le plus bas pour le courrier industriel, inférieur de 30% environ du reste de la Suède,

¹⁷ "The PTS has been unwilling to announce any definite decision on what may regarded as bulk mail because there is an infinite number of circumstances which may affect each case, and the technical development may quickly make a 'ruling' obsolete.", in PTS (2000b).

devait être appliqué dans la seule zone de couverture de *CityMail*. L'autorité de la concurrence a considéré que ce mécanisme de tarification de *Sweden Post* ne se justifiait pas par une différence de coûts. De plus, il conduisait à des "conditions différentes pour des services équivalents" et à certaines pratiques de "prix sélectif" qui avaient été décidées avec une intention volontaire de nuire à la concurrence. Pour cette raison, cette pratique a été considérée comme un abus de position dominante, point de vue qui a été confirmé en appel. A *contrario*, face à une nouvelle proposition de *Sweden Post* de créer une tarification sur deux zones, l'interdiction prononcée par l'autorité de la concurrence a été invalidée en appel. Ainsi, la possibilité de mettre en place une différenciation géographique tarifaire a été jugée acceptable à la condition que la preuve soit apportée que le mécanisme de tarification repose sur une différence de coûts.

Depuis ces différentes décisions, les principes de tarification que doit respecter *Sweden Post* semblent établis. L'accord transactionnel entre *Sweden Post* et *CityMail* a signalé la fin des différends officiels (*cf. supra*). Cela n'empêche pas un certain nombre d'analystes de contester les raisonnements fournis à l'occasion de ces décisions. En particulier, la question du marché géographique pertinent défini par l'émetteur, et non par le destinataire, devrait probablement revenir à l'ordre du jour en Suède ou ailleurs en Europe (Nerep, 1997¹⁸).

En matière d'évolution tarifaire, le bilan précis est, selon l'aveu même de PTS difficile à établir. Il est toutefois probable considérer qu'entre les deux extrêmes que constituent l'augmentation de près de 50% (hors taxe) du courrier urgent égrené et la baisse de près de 40% du courrier industriel distribué en zones denses, les tarifs ont baissé assez sensiblement pour les grandes organisations et augmentés pour les petits consommateurs. PTS justifie toutefois ces hausses par la consommation des ménages qui reste très faible, de l'ordre d'une vingtaine d'euros par an en produits postaux.

5. Quel bilan après 10 ans de libéralisation du marché ?

Après cette rapide analyse historique de l'ouverture du marché postal suédois, il est important d'examiner de façon synthétique la situation actuelle et de la comparer, quand cela a du sens, à celle qui prévalait au début de la décennie 90.

a) *La situation réglementaire*

Celle-ci apparaît assez largement pacifiée et les contentieux postaux n'occupent plus la une des quotidiens. Depuis 1999, la loi n'a plus été modifiée, elle semble stabilisée.

b) *La situation financière des entreprises postales*

En ce qui concerne les nouveaux entrants, *CityMail*, le principal concurrent de *Sweden Post* n'est toujours pas parvenu à l'équilibre, même si la tendance semble toutefois favorable ; quant aux petits opérateurs locaux, leur activité relève davantage d'une logique de survie artisanale que d'une logique de développement industriel.

De son côté, *Sweden Post* a opéré, dans les trois dernières années, un important repositionnement stratégique. Elle se recentre sur le courrier et le colis/logistique. Cette stratégie s'est traduite en 2001 par la vente de *Postgirot*, activité financière pour laquelle la poste suédoise, malgré ses 40% de parts de marché sur les transactions financières,

¹⁸ Voir aussi Andersson (2001) p. 178-183.

considérerait ne pas avoir les moyens d'assurer le développement. Par ailleurs, l'entreprise a largement élagué dans ses activités liées aux nouvelles technologies de l'information. Les seules à avoir été préservées sont celles directement complémentaires des activités de courrier et de colis. Par ailleurs, depuis de nombreuses années *Sweden Post* faisait état de la baisse continue des opérations au guichet, de l'ordre de 7-8% par an jusqu'à la fin des années 90 et même 15% dans les dernières années. Pour diminuer les charges, le réseau avait été progressivement modifié. C'est ainsi qu'on a assisté à des fermetures de bureaux et à l'augmentation des points de contact franchisés. De 1989 à 1998, une première restructuration du réseau s'est traduite par le passage de plus de 2000 bureaux et d'une centaine de points de contact franchisés, à 1000 bureaux et 800 franchisés. Toutefois, cette première étape s'est révélée insuffisante pour supporter les coûts du réseau. En 2002, le réseau des points de contact a été totalement réorganisé. Il est maintenant constitué de 430 bureaux, essentiellement destinés à la clientèle des entreprises, et 2 800 points franchisés¹⁹. Plus original, les 2 600 facteurs ruraux (sur 15 300 au total) jouent un rôle explicite dans l'accessibilité au service universel postal et aux services financiers. Ils réalisent pour les clients à domicile les mêmes prestations.

Pour la Poste suédoise le courrier n'a clairement pas le rôle de vache à lait qu'il joue en Allemagne ou au Pays-Bas. Pour DPWN (Allemagne) comme pour TPG (Pays-Bas), la marge dégagée par l'activité courrier rapportée au chiffre d'affaires atteint, voire dépasse, les 20%. Tel n'est pas le cas en Suède où, de 1992 à 1999, le courrier a dégagé une marge comprise entre 5 et 10% du chiffre d'affaires. En 1999, le ratio atteignait 7,8%. Depuis, le rapport annuel ne fournit plus cette information en lecture directe. Toutefois, la dégradation du regroupement constitué avec le courrier, l'international et le colis/logistique est indéniable²⁰. Pendant la décennie 90, le taux de marge de cet ensemble avait environ deux points de moins que celui du courrier seul. En 1999, il était de 6%. Depuis, il se dégrade. En 2002, le profit de l'ensemble est nul. L'augmentation des tarifs postaux (+10% pour le prix de l'affranchissement de la lettre urgente de moins de 20 grammes à 5,5 SEK au 1^{er} janvier 2003, après une stabilisation depuis 1997) a permis de redresser les résultats opérationnels des activités courrier et colis qui retrouvent 3% de marge. Mais les coûts associés aux projets actuels de modernisation et de restructuration font plonger le résultat consolidé (Posten, 2003).

c) *L'emploi postal*

Il a sensiblement diminué. Avec 39 500 emplois en moyenne en 2002, *Sweden Post* a perdu 17 000 emplois par rapport à 1991. Parmi eux, 2 200 emplois seulement s'expliquent par la vente de *Postgirot*²¹. Chez les concurrents, le nombre d'emplois créés est inférieur à 2 000. Dans la mesure où, sur la période, le trafic a globalement sensiblement augmenté (forte croissance au début, relative stabilisation, voire faible baisse récemment), l'efficacité du secteur a cru surtout pendant la première partie de la décennie.

d) *La qualité*

L'amélioration de l'efficacité ne s'est pas faite au détriment de la qualité. Le régulateur, PTS, considère la qualité de service bonne et estime que son amélioration doit se mesurer, à la fois

¹⁹ 1 800 franchisés appartenant à quatre réseaux de distribution d'essence et de commerce de proximité commercialisent des produits prépayés 1 000 franchisés supplémentaires commercialisent en plus l'affranchissement national et international.

²⁰ Les résultats en matière de colis étaient négatifs et ils ne semblent pas s'être améliorés. Par contre, ils étaient nettement positifs à l'international.

²¹ Pour être précis et comparer des périmètres comparables, il faut tenir compte des 1 600 emplois créés à l'étranger.

à partir des indicateurs de fiabilité (95% des lettres sont distribués le lendemain), mais aussi par l'adaptabilité des prestations aux besoins des clients (Lundgren, 2002).

e) Les prix

Sweden Post a rapproché sa structure tarifaire de ses coûts. Un grand mouvement de réaménagement tarifaire a été opéré. Schématiquement, aux deux extrêmes, le courrier urgent, égrené et déposé en boîte aux lettres sur la voie publique a vu ses prix croître fortement, alors que le courrier non urgent, déposé en grandes quantités, pré-trié à destination des zones denses a vu ses prix décroître tout aussi fortement. L'écart tarifaire entre ces deux extrêmes est supérieur à 2 (4,4 SEK l'affranchissement hors taxes pour un courrier égrené prioritaire de moins de 20 grammes, contre 2,05 SEK pour le courrier en nombre non urgent distribué en zone dense et 2,81 pour le même en urgent. Encore pour ces deux derniers prix s'agit-il de tarifs publics. Les différences de prix et de prestations en fonction des demandes spécifiques se sont multipliées.

Il faut toutefois constater qu'il n'y a pas eu de vraie remise en cause de la péréquation géographique nationale pour le courrier égrené. Ce résultat est d'autant plus significatif qu'il n'y a pas, dans la loi postale, d'obligation en ce sens. La seule contrainte porte sur l'égalité d'accès aux prestations dans des situations identiques.

6. Le modèle suédois est-il transposable ?

A l'issue de ce tour d'horizon de la libéralisation du marché postal suédois, une question émerge naturellement : dans quelle mesure l'expérience suédoise est-elle transposable à un autre marché ? Après tout, le territoire suédois présente des particularités géographiques fortes (densité moyenne de 48,3 hab. / km² sur les 41% du territoire habités et fortes disparités de densité) avec une population réduite (9 millions d'habitants). De plus, comment prendre en compte l'influence de la régulation sur l'organisation de la concurrence ? Sans que cela soit exhaustif, il est intéressant d'observer si des comportements similaires ont été observés dans des pays dont le marché a été partiellement ouvert à la concurrence. Il sera alors possible de dégager ce qui peut, dans "l'expérience" suédoise, se transformer en "modèle".

L'ouverture des marchés postaux européens est encore relativement limitée. Comme en témoigne le tableau 4, la libéralisation sur le marché postal en Europe ne concerne depuis le 1^{er} janvier 2003, à quelques exceptions près, que le courrier international sortant et les envois postaux de plus de 100 grammes et dont le prix est inférieur à 3 fois le tarif de base. Toutefois, même si les Pays-Bas, l'Allemagne et le Royaume-Uni présentent quelques traits spécifiques, des similarités apparaissent dans les différents modèles d'entrée. Les deux formes de concurrence observées en Suède sur le courrier national, courrier industriel et concurrence locale, se retrouvent couramment dès que l'ouverture du marché les rend possibles²².

Tableau 4

Champ du monopole et degré d'ouverture à la concurrence

²² Il ne sera pas question ici des entrées sur le courrier international. Toutefois, le même résultat est observable quand le sujet est approfondi : partout où ce marché est ouvert, le segment attaqué est celui du courrier émis par les entreprises et, en particulier, celles dont le trafic est relativement important.

Courrier Pays	Limites envois de correspondance avant le 31/12/02		Limites envois de correspondance à partir du 01/01/03		Ouverture publipostage	Ouverture courrier transfrontière sortant
	Poids	Prix	Poids	Prix		
Allemagne	200g *	5	100g *	3	50g	oui
Autriche	350g	5	100g	3		oui
Belgique	350g	5	100g	3		oui
Danemark	250g	5	100g	3		oui
Espagne	350g **	5	100g **	3	Enveloppes non cachetées et publipostage transfrontière	oui <i>Publipostage</i>
Finlande	Monopole légal aboli mais une seule licence activée (prestataire du service universel)					
France	350g	5	100g	3		oui
Grèce	350g	5	100g	3		non
Irlande	350g	5	100g	3		oui (janvier 2004)
Italie	350g	5	100g	3	10 000 plis	non
Luxembourg	350g	5	100g	3		non
Pays-Bas	100g	3	100g	3	0g sur les "imprimés" (sauf si tarif non négocié)	oui
Portugal	350g	5	100g	3		non
Royaume-Uni	350g	1 GBP	100g / 3 / <i>Postcomm</i> attribue des licences dans périmètre / envois en nombre > 4.000 plis libéralisés			oui
Suède	0g	0	0g	0	0g	oui

Notes :

* hors service à valeur ajoutée ;

** hors envois en local.

Après la Suède, l'Espagne est incontestablement le marché le plus ouvert à la concurrence. La concurrence s'est installée sur le marché local, depuis près de cinquante ans, avec une absence totale de régulation du marché postal. Une concurrence destructrice par les prix s'est alors mise en place entre un opérateur historique, offrant des prestations de mauvaise qualité à un prix très bas, et des opérateurs locaux concurrents dont les résultats étaient médiocres. *Correos* a ainsi généré des pertes particulièrement élevées, alors que le trafic postal espagnol reste exceptionnellement bas par rapport au niveau de développement économique espagnol.

Depuis la transposition de la directive en 1998, le marché postal espagnol semble s'assainir, la croissance du trafic est régulière malgré des hausses de prix significatives sur le courrier égrené. *Correos* commence à équilibrer ses comptes et la concurrence semble se structurer²³. Le marché espagnol présente les deux formes de concurrence identifiées en Suède (concurrence locale et concurrence sur les envois en nombre), avec toutefois une bien

²³ Certes, le marché espagnol est caractérisé par une recrudescence de contentieux en concurrence qui font penser à la situation du marché suédois au milieu des années 90, mais la tendance semble nettement à l'amélioration pour la plupart des acteurs.

moindre qualité de service que celle du marché suédois. Il en a résulté un développement significatif de la concurrence sur le courrier en J+1, sorte d'express local pour le courrier interentreprises. Contrairement à la situation suédoise, la concurrence n'est pas essentiellement une concurrence en prix, elle s'exerce aussi sur la qualité. Il existe par ailleurs un important opérateur alternatif, *Unipost*, regroupement constitué à partir de l'opérateur principal (*Suresa*) de la région de Barcelone, dont la taille est équivalente à celle de *CityMail* (environ 50 millions d'euros de chiffre d'affaires). A côté subsistent une multitude de petits opérateurs locaux qu'*Unipost* cherche à fédérer.

Aux Pays-Bas, la libéralisation des "imprimés", qui constituent une partie du courrier industriel (publicité adressée non nominative, publications,...), a rendu possible l'émergence de concurrents sur ce segment de marché. Deux concurrents se positionnent avec une stratégie "à la *CityMail*" en distribuant une à deux fois par semaine avec un tarif inférieur à celui de TPG. La forte densité géographique du territoire néerlandais leur permet de s'attaquer à près de 80% du territoire. L'équilibre économique n'est cependant pas, loin s'en faut, atteint.

En Allemagne, se retrouvent aussi des opérateurs sur le marché du publipostage (objets dont le poids est supérieur à 50 grammes), partiellement ouvert depuis quelques années. L'autre niche est celle du courrier local. La concurrence s'y est développée sur le segment dit de "services à valeur ajoutée" selon la même forme que celle observée en Suède. De très nombreux petits opérateurs locaux dans les villes petites et moyennes vendent des prestations de distribution le jour même de la collecte ou le lendemain matin, à des prix inférieurs à ceux pratiqués par la poste allemande pour son courrier urgent.

Tableau 5
La concurrence dans quelques marchés postaux européens en 2002

<i>Pays</i>	Nombre d'opérateurs sur le marché	Parts de marché en volume de l'opérateur historique	Part de marché en valeur de l'opérateur historique
Allemagne	450	98,3%	97,6%
Espagne	Environ 1.000	81%	90%
Royaume-Uni	10	96%	97%
Pays-Bas	environ 4	95%	98%
Suède	36	95%	97%

Sources : régulateurs nationaux, estimations

Le Royaume-Uni fait figure d'exception dans ce paysage à un double titre. D'une part, l'ouverture récente du marché des envois en nombre de plus de 4.000 objets n'a pour l'instant pas généré d'entrée sur ce marché. L'absence de candidats à la concurrence sur le courrier industriel s'explique peut-être par la faiblesse des tarifs britanniques. D'autre part, un opérateur, *Hays*, a réussi depuis plusieurs années à développer des services extrêmement rentables sur la niche du courrier interentreprises. Ces services n'ont jamais relevé du monopole britannique. Il s'agit de prestations dites "d'échange de documents" entre groupes fermés d'abonnés échangeant du courrier via des boîtes aux lettres, de services de "sacoche" ou de services express distribués avant 8h du matin. Toutes ces prestations s'adressent à des secteurs d'activités spécifiques (services financiers, assurances, optique, avocats,...) échangeant des envois réguliers. Depuis de nombreuses années, *Hays* dégage sur ces activités une marge de 20% ou davantage. Il semblerait que la concentration financière de la City à Londres ait joué un rôle très important dans la rentabilisation des activités de *Hays*.

De toutes façons, la concurrence est, pour l'instant, partout nettement cantonnée en termes de part de marché (*cf. supra* tableau 5). En dehors des pays cités, seule l'Italie, dont la situation ressemble par de nombreux aspects à l'Espagne, a vu se développer de la concurrence sur son marché du publipostage. Il est intéressant de remarquer que cette similarité sur les formes et les niveaux de pénétration de la concurrence n'a pas pour origine l'identité de la régulation dans les pays européens. Certes, les grands principes de la directive sont partout respectés. Par contre, les contraintes concrètes de service universel de l'opérateur historique (champ de l'offre de service, accessibilité physique aux prestations, contrôle tarifaires) et les contraintes pesant sur les nouveaux entrants (champ et objet du régime de licences) sont sensiblement différentes.

C'est probablement pour cette raison que les résultats financiers des opérateurs sont eux nettement différents. Un certain nombre d'opérateurs, dont les plus emblématiques sont les allemands et les néerlandais, dégagent sur le courrier, des marges très élevées, au contraire de la poste suédoise. Les britanniques sont dans une situation très différente qui s'explique par un retard de modernisation et des relations sociales très dégradées. Depuis 1999, la poste britannique a affiché un montant de pertes cumulées de 1,7 milliard de GBP. La situation britannique est d'autant plus intéressante pour l'analyste que *Royal Mail* avait été qualifiée avec raison par Henry (1997) de "poste la plus efficace du monde" au milieu des années 90. Quand sont additionnés les difficultés d'évolution des bureaux de poste, les problèmes salariaux et sociaux et les prélèvements financiers (1,4 milliard de GBP, soit près de 300 millions de GBP de contributions au budget en moyenne de 1994 à 1998), il est compréhensible que ce soit plus l'Etat actionnaire que l'Etat régulateur qui soit en cause dans les difficultés britanniques. Une analyse détaillée des dernières années montrerait d'ailleurs que, jusqu'à l'année 2003, l'influence du régulateur sur le secteur postal britannique a été extrêmement limitée ²⁴.

Au terme de cette rapide comparaison, il est clair que l'expérience suédoise est riche d'enseignements, tant sur les formes prises par la concurrence et les conditions nécessaires à son développement que sur les évolutions tarifaires. Les types de concurrence se retrouvent à peu près sous les mêmes formes et l'orientation croissante des tarifs vers les coûts se traduit par des écarts de tarifs croissants entre grands et petits émetteurs de courrier. Pourtant, ces similarités ne se retrouvent pas à l'examen de la situation des différents opérateurs de service universel. D'un côté, aux Pays-Bas et en Allemagne, le niveau des prix conjugué avec des forts gains de productivité, sans incitation à en rétrocéder une partie aux clients, a permis d'atteindre des niveaux de profits substantiels. Cela n'a pas été le cas en Suède où les gains de productivité ont ralenti dans les dernières années et où la poste a préféré la baisse des tarifs à la perte de parts de marché. Au Royaume-Uni, une incapacité institutionnelle à augmenter les prix et/ou la productivité a conduit à une grave détérioration de la situation. Quant à la poste espagnole, l'amélioration de sa situation est tirée par une croissance régulière du trafic (+2% par an en moyenne) et une hausse significative des tarifs. Au total, le chiffre d'affaires de *Correos* a augmenté de 10% par an à périmètre constant depuis 1998.

²⁴ *Postcomm*, le régulateur britannique a été créé en 2000. Sa première décision tarifaire date de 2003. Quant à l'ouverture du marché, elle n'a consisté, dans un premier temps, qu'à régulariser la situation qui prévalait avant sa création : quelques petits opérateurs avaient développé des activités susceptibles d'être attaquées pour atteinte au monopole postal.

Bibliographie

Andersson, P., 2001, "Deregulation and Internet: New challenges to postal services in Sweden", Linköping Studies in Arts and Science, n°228, Linköping University, Sweden.

Andersson, P., et M. Bladh, 2000, "Experiences from liberalizing the postal market in Sweden" Paper presented to the Conference on Postal and Delivery Economics, Vancouver.

Bladh, M., 1999, *Posten, staten och informationssamhället*, KFB-Rapport, Stockholm.

CityMail, 2000, Annual Report.

Cremer, H., J.P. Florens, A. Grimaud, S. Marcy, B. Roy, et J. Toledano, 2001, "Entry and Competition in the Postal Market: Foundations for the Construction of Entry Scenarios", *Journal of Regulatory Economics*, 19:2 p.107-21.

Enskilda Securities, 1998, "*Invitation to acquire shares in CityMail Sweden Aktiebolag*".

Giry, J.B., 2000, "La Poste Suédoise Face au Droit de la Concurrence dans les Années 1990", mémoire de DESS, Rennes 1.

Henry, C., 1997, *Concurrence et services publics dans l'Union Européenne*, PUF, Paris.

Lundgren, A., 2002, "Sustainability of USO in a Liberalized Postal Market" in *Postal and Delivery Services: Pricing, Productivity, Regulation and Strategy*, M.A.Crew et P.R. Kleindorfer (eds), Kluwer Academic Press, Boston, p. 75-86.

Ministry of Transport and Communications, 1998, *Summary of Government Bill 1997/98:127*, Responsibility of the State in Postal Sector.

Nerep, E., 1997, "Current Competition law issues in regard to the De-(Re-)Regulation of the Swedish Postal Services Market" in *Diffusion of New Regulatory Approaches in the Sector Postal*, Ulrich Stumpf and Monika Plum (eds), WIK, Bad Honnef.

Ohlsson, H., 2003, "CityMail", WIK conference, novembre.

OptiMail, 2002, *Rapport d'activité*.

PTS, 1999, *Implementing a Price Regulation in a Deregulated Letter Mail Market: The Swedish Experience in Brief*, Report, août, in www.pts.se.

PTS, 2000a, *The liberalised Swedish postal market and the seven years after the abolition of the monopoly*, juillet, in www.pts.se.

PTS, 2000b, *Uniform Tariffs and Prices Geared to Cost: Swedish Experiences of the Incompatible Demands of the European Postal Directive*, in www.pts.se.

PTS, 2000c, *Definition of the postal infrastructure in Sweden*, août, in www.pts.se.

PTS, 2001, *The liberalised Swedish postal market and the situation eight years after the abolition of monopoly*, mai, in www.pts.se.

Posten, 2003, *Interim Report*, janvier septembre.