

# POSTES CANADA : UNE OUVERTURE À LA CONCURRENCE EST DE MISE

Après plusieurs mois de négociations infructueuses et de médiation, les employés de Postes Canada ont voté à 94,5 % en faveur d'une grève qui se déclenche à la fin mai s'ils n'arrivent pas à s'entendre avec leur employeur. Le moment est propice pour évaluer les coûts qu'une situation de monopole dans les services postaux impose aux consommateurs et à l'économie dans son ensemble. Pour déterminer quelles réformes sont susceptibles de procurer le meilleur service au meilleur prix dans le secteur postal, il y a lieu d'étudier les expériences d'autres pays.



Cette Note économique a été préparée par **Vincent Geloso** et **Yuri Chassin**, respectivement économiste et coordonnateur de la recherche à l'IEDM.

## Les défis à surmonter chez Postes Canada

Postes Canada est l'une des plus grandes entreprises du pays : ses revenus se sont élevés à 7,3 milliards de dollars en 2009 et ses 71 000 employés ont livré 11 milliards d'articles de courrier<sup>1</sup>. Elle concurrence aussi des compagnies comme Fedex et UPS pour la livraison de colis et de courrier exprès. Cependant, elle profite d'un monopole sur la distribution des lettres<sup>2</sup>.

Autrefois un ministère du gouvernement fédéral, Postes Canada est devenue en 1981 une société de la Couronne ayant le gouvernement du Canada comme seul actionnaire. Bien qu'elle n'ait pas acquis une pleine indépendance, elle a obtenu une plus grande flexibilité de gestion. Ce changement structurel impliquait aussi que Postes Canada ne recevrait plus de subventions pour compenser ses déficits de fonctionnement. La société peut emprunter des fonds au gouvernement fédéral, mais elle doit les rembourser entièrement avec intérêts. Cette nouvelle autonomie a permis à la direction de Postes Canada de changer certaines des pratiques de l'entreprise afin de générer des profits et d'être financièrement autosuffisante à



partir de 1988<sup>3</sup>. Malgré cette amélioration, Postes Canada doit toujours relever des défis structurels internes et externes.

D'abord, la croissance des coûts de plusieurs entreprises postales dépasse celle de leurs revenus partout dans le monde, en raison de la diminution du rythme de croissance du volume de courrier<sup>4</sup>. Le volume de courrier livré au sein des pays membres de l'Union européenne n'a pas suivi la croissance de l'économie depuis 1997 et a même décliné dans certains pays<sup>5</sup>.

Ce volume est aussi en baisse aux États-Unis<sup>6</sup>. Les rapports annuels de Postes Canada montrent que le nombre d'articles de courrier distribué par habitant a augmenté de façon constante de 1971 à 1996 au Canada. Cependant, en 1996, cette tendance s'est interrompue. Ce renversement s'explique principalement par l'avènement de solutions de rechange abordables et efficaces comme la télécopie, le courriel, ainsi que la facturation et les transferts de fonds électroniques.

Ensuite, Postes Canada souffre de problèmes de productivité liés à sa gestion des ressources humaines et doit moderniser ses infrastructures. En 2005, 16 jours de travail par employé à temps plein dans la livraison

Ensuite, Postes Canada souffre de problèmes de productivité liés à sa gestion des ressources humaines et doit moderniser ses infrastructures. En 2005, 16 jours de travail par employé à temps plein dans la livraison

1. Postes Canada, *Rapport annuel 2009*, p. 95 et 97.
2. Il existe des exceptions à ce monopole, notamment pour les lettres urgentes transmises à un tarif au moins trois fois plus élevé que pour l'envoi d'une lettre de 50 grammes.
3. J. Gregory Sidak et Daniel F. Spulber, « Monopoly and the Mandate of Canada Post », *Yale Journal on Regulation*, vol. 14, no 1 (hiver 1997), p. 9.
4. Brian J. Moran et Andre Pharand, *Mail Mavens*, Accenture Consultants, octobre 2009, p. 2; Brian J. Moran et Vineet Narang, *Achieving High Performance in the Postal Industry*, Accenture Consultants, juin 2009, p. 1.
5. Ita Consulting et Wik Consult, *The Evolution of the European Postal Market since 1997*, Commission européenne, août 2009, p. 36.
6. Boston Consulting Group, *Projecting U.S. Mail Volumes to 2020*, mars 2010, p. 8.

et le traitement du courrier ont été perdus en raison de l'absentéisme<sup>7</sup>. Ce nombre de jours d'absence est 60 % plus élevé que la moyenne canadienne des employés du secteur manufacturier et 20 % plus élevé que la moyenne des employés syndiqués. Selon une analyse effectuée en 2004, les employés syndiqués de Postes Canada ne travaillaient que 64 % de leurs heures rémunérées, soit 10 % de moins que dans d'autres entreprises syndiquées comparables au Canada. Cette situation implique que Postes Canada doit embaucher davantage d'employés que d'autres compagnies pour accomplir le même travail.

En plus d'afficher une faible productivité, Postes Canada doit composer avec une croissance de ses coûts de main-d'œuvre qui représentent près des deux tiers de ses dépenses totales<sup>8</sup>. Des coûts de main-d'œuvre élevés en proportion des coûts globaux impliquent un faible degré d'automatisation des procédés de traitement ainsi que des techniques de livraison inefficaces.

Par ailleurs, Postes Canada accuse un retard technologique quant à ses infrastructures (comme les centres de tri postal), qui nécessitent d'importants travaux d'entretien et de modernisation. Selon un examen stratégique de l'entreprise, on estime que 4,4 milliards de dollars devront être investis au cours des 7 prochaines années pour entretenir les infrastructures et les mettre à jour<sup>9</sup>.

Le même rapport a souligné qu'en raison de cette combinaison de coûts de main-d'œuvre en croissance et du besoin de s'adapter aux technologies actuelles, Postes Canada a de la difficulté à maîtriser ses coûts. Ce constat signifie que les consommateurs canadiens pourraient profiter d'un service de meilleure qualité à moindre coût si on pouvait s'attaquer à ces problèmes.

Les auteurs du rapport concluent qu'il sera difficile d'améliorer l'efficacité de Postes Canada sans changements structurels majeurs. Grâce à son monopole de distribution des lettres, ce qui la protège de la concurrence, Postes Canada est tentée de hausser ses tarifs plutôt que de réduire ses coûts. C'est d'ailleurs la stratégie qu'elle a adoptée par le passé<sup>10</sup>. L'entreprise poursuit dans la même voie : elle a annoncé en 2009 qu'elle hausserait le prix des timbres de 0,54 \$ à 0,65 \$ d'ici 2014<sup>11</sup>, une augmentation de 20 % en cinq ans que devront assumer les consommateurs.

## Autres modèles en matière de services postaux

Le modèle de monopole sur la distribution des lettres, à l'image de celui dont jouit Postes Canada, est de plus en plus abandonné dans plusieurs pays, les gouvernements décidant d'ouvrir le marché des services postaux à la concurrence (libéralisation) et parallèlement, dans certains cas, de vendre leur société d'État responsable des services postaux à des actionnaires privés (privatisation). Ces autres modèles ont recours à la concurrence et à la pression des investisseurs privés afin d'inciter les entreprises postales à devenir plus innovatrices et à offrir le meilleur service au moindre coût.

Une libéralisation implique que des concurrents soient autorisés à offrir leurs services dans le marché des services postaux de sorte que la société d'État sera forcée d'innover et de devenir plus efficace afin de conserver sa part de marché. De plus, une entreprise privatisée subit la pression constante de ses actionnaires qui poussent l'équipe de direction à améliorer son rendement. Dans le cas de Postes Canada, le seul actionnaire est le gouvernement fédéral, qui possède des intérêts politiques qui ne sont pas nécessairement compatibles avec les intérêts économiques de l'entreprise. Il est peu probable que le gouvernement laisse la société d'État faire faillite, éliminant ainsi une autre source de pression qui l'inciterait à améliorer son rendement. Sans de telles pressions, les consommateurs canadiens – et non le gouvernement – devront assumer les coûts du manque d'efficacité du monopole d'État en payant des prix plus élevés pour un service de moindre qualité. Voilà pourquoi une privatisation, c'est-à-dire un transfert de propriété à des investisseurs privés, a le potentiel d'engendrer des avantages substantiels<sup>12</sup>.

Devant relever des défis semblables à ceux avec lesquels doit composer Postes Canada, plusieurs pays ont choisi de libéraliser et de privatiser leurs services postaux. Il est donc utile d'étudier l'expérience de ces autres pays afin d'obtenir des idées de réformes permettant d'améliorer la qualité des services tout en réduisant les coûts.

En Europe, à l'initiative de la Commission européenne, le marché des services postaux a été graduellement libéralisé depuis 1997. Les monopoles postaux de tous les pays membres

*En raison de ses coûts de main-d'œuvre en croissance et de son besoin de s'adapter aux technologies actuelles, Postes Canada a de la difficulté à maîtriser ses coûts.*

7. Edward M. Iacobucci, Michael J. Trebilcock et Tracey D. Epps, *Rerouting the Mail: Why Canada Post is Due for Reform*, Institut C.D. Howe, février 2007. p. 4.

8. Postes Canada, *op. cit.*, note 1, p. 81.

9. Robert Campbell, Nicole Beaudoin et Dan Bader, *Examen stratégique de la Société canadienne des postes - Rapport du Comité consultatif*, Gouvernement du Canada, décembre 2008, p. 59. Note : le chiffre de 4,4 milliards de dollars comprend un coût annuel de 200 millions de dollars pour l'entretien des infrastructures. Le coût de la modernisation en tant que telle est de 3 milliards de dollars.

10. Adminware Corporation, *Canadian Philately: Elizabethan-era Definitives*, [http://www.adminware.ca/checklist/chk\\_rate.htm](http://www.adminware.ca/checklist/chk_rate.htm).

11. Michael Warren, « The Future of Canada Post », *Toronto Star*, 9 août 2010.

12. Voir : Aidan R. Vining et Anthony E. Boardman, « Ownership versus competition: Efficiency in public enterprise », *Public Choice*, vol. 73 (1992), no 2, p. 205-239; Andrei Shleifer, « State versus Private Ownership », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, no 4 (automne 1998), p. 133-150; Nandini Gupta, « Partial Privatization and Firm Performance », *Journal of Finance*, vol. LX, no 2 (avril 2005), p. 987-1015.

**TABLEAU 1**  
**Variation du prix du timbre**  
**pour l'envoi d'une lettre de 20 g**  
**dix ans après l'adoption de réformes dans divers pays**

	Libéralisation	Privatisation	Prix du timbre*
 Canada	✗	✗	+ 41 %
 Suède	✓**	✗	+ 51 %
 Nouvelle-Zélande	✓	✗	- 30 %
 Autriche	✓	✓	- 11 %
 Pays-Bas	✓	✓	- 15 %
 Allemagne	✓	✓	- 17 %

\* La hausse du prix du timbre a été calculée en euros, couronnes suédoises, dollars néo-zélandais et dollars canadiens constants (données de l'OCDE).

\*\* Cette analyse ne tient pas compte des réductions de tarifs pour les envois en nombre telles que celles observées en Suède où ces tarifs ont diminué substantiellement. Ainsi, ce tableau pourrait en réalité *sous-estimer* les avantages d'une libéralisation des services postaux.

Date du début des réformes : Canada (1981, transformation en société indépendante); Suède (1993, libéralisation); Nouvelle-Zélande (1990, libéralisation); Autriche (1998, libéralisation); Pays-Bas (1994, privatisation), Allemagne (1998, libéralisation).

Sources : Postes Canada, *Rapports annuels*; Sedelmynt, *Brevporto 1855-2009*; New Zealand Ministry of Economic Development, *Postal services in New Zealand*; Ita Consulting et Wik Consult, *The Evolution of the European Postal Market since 1997: Annex*, Commission européenne, août 2009; Deutsche Post, *Letter Prices in Europe*, 2009 et 2010; TNT Post (correspondance); OECD StatExtracts.

doivent être abolis d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2013. D'autres pays ailleurs dans le monde, comme la Nouvelle-Zélande, ont aussi opté pour la libéralisation. Contrairement à l'Autriche, à l'Allemagne et aux Pays-Bas, cependant, la Nouvelle-Zélande et la Suède n'ont pas privatisé leur société d'État responsable des postes, même si elles ont pleinement libéralisé leur marché des services postaux depuis plus d'une décennie.

En 1988, la société d'État responsable des postes en Nouvelle-Zélande (New Zealand Post) a perdu ses subventions gouvernementales servant à compenser ses déficits de fonctionnement. Dans les années 1990, le marché des services postaux de ce pays a été progressivement ouvert à la concurrence. Pour répondre à ces défis, la société d'État a réussi à réduire sa main-d'œuvre de 40 %, principalement par attrition et en offrant des incitations à une retraite hâtive, tout

*Devant relever des défis semblables à ceux avec lesquels doit composer Postes Canada, plusieurs pays ont choisi de libéraliser et de privatiser leurs services postaux.*

en doublant sa productivité globale<sup>13</sup> (soit les recettes divisées par le nombre d'employés). Dans les dix ans suivant la réforme, cette productivité améliorée a permis à la société de transmettre aux consommateurs des économies de 30 % sur le tarif d'envoi d'un timbre en monnaie constante.

En Suède, le gouvernement a décidé d'abolir rapidement le monopole de sa société d'État responsable des postes (Posten AB) en 1993. À la suite de cette ouverture à la concurrence, le principal concurrent de cette dernière, Bring Citymail, a réussi à obtenir une part de marché substantielle et à distribuer du courrier à un peu plus de la moitié des ménages suédois<sup>14</sup>. Cette forte concurrence a poussé la société d'État à mettre en œuvre d'importantes réformes pour diminuer ses coûts : la taille de sa main-d'œuvre a été réduite d'environ 30 % et sa productivité a augmenté de 32 %<sup>15</sup>. Les tarifs pour les envois en nombre (c'est-à-dire, le courrier qui est tarifé en partie par le poids et par le nombre d'articles dans l'envoi), qui constituent les trois quarts du volume total de courrier, ont diminué en valeur réelle depuis la libéralisation bien que les tarifs d'envoi d'une lettre individuelle aient augmenté. Néanmoins, les consommateurs jugent que la qualité des services reçus est élevée et que les entreprises postales répondaient davantage à leurs exigences qu'avant la libéralisation<sup>16</sup>.

L'Allemagne et les Pays-Bas ont opté pour la privatisation de leur société d'État responsable des postes, en partie ou en totalité<sup>17</sup>. Parallèlement, ils ont ouvert leur marché des services postaux à la concurrence, qui a gagné plusieurs segments du secteur, même les plus difficiles à percer. Subissant à la fois les pressions de la concurrence et de leurs actionnaires, ces deux anciens monopoles ont été forcés de se renouveler afin de garder leurs clients.

En Allemagne, la société d'État Deutsche Post a réussi, principalement grâce à l'attrition, à réduire progressivement la taille de la main-d'œuvre de 38 %<sup>18</sup>. Après sa privatisation en 2000, la société a continué de réduire les coûts de sa division postale et avait haussé sa productivité de 20 % en 2010<sup>19</sup>. Aux Pays-Bas, dans les dix ans suivant la première vague de privatisation de la société d'État PTT Post (aujourd'hui TNT Post), la compagnie a réussi à limiter ses coûts de main-d'œuvre, qui sont passés de 55 % de ses coûts totaux en 1994 à 41 % en 2004<sup>20</sup>. Parallèlement, la productivité a augmenté de 16 %.

13. Richard Geddes, « Policy Watch: Reform of the U.S. Postal Service », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 19, no 3 (été 2005), p. 227.

14. Ita Consulting et Wik Consult, *The Evolution of the European Postal Market since 1997: Annex*, Commission européenne, août 2009, p. 146.

15. Peter Andersson, « Liberalization and market performance: towards higher efficiency in Sweden »

dans James Campbell, Michael Crew et Paul Kleindorfer Elgar Publishing (dir.), *Handbook of Worldwide Postal Reforms*, 2009, p. 308.

16. *Id.*, p. 306.

17. Ita Consulting and Wik Consult, *op. cit.*, note 14, p. 51 et 104.

18. Richard Geddes, *op. cit.*, note 13, p. 229.

19. Deutsche Post World Net, *Rapports annuels* 2000 et 2010.

20. TNT Group, *Rapports annuels* 1997 et 2005. La privatisation a eu lieu en deux étapes. Le premier bloc d'actions a été vendu en 1994 et le second en 1995.



En Autriche, le gouvernement a décidé en 2006 de vendre une participation minoritaire dans la société d'État Österreichische Post AG à des investisseurs privés<sup>21</sup>. De plus, le 1<sup>er</sup> janvier 2011, la libéralisation du marché des services postaux autrichien, entamée en 1998, a été complétée. La société a réduit la taille de sa main-d'œuvre de 25 % en dix ans et des investissements ont été effectués dans de nouveaux équipements pour améliorer la productivité et la qualité du service. Parallèlement, les coûts de main-d'œuvre ont diminué de 64 % à 50 % des coûts totaux<sup>22</sup>. Pour ce qui est de la productivité, elle a presque doublé<sup>23</sup>.

Grâce à ces approches de réduction des coûts, des économies substantielles ont été transmises aux clients. Dans les trois pays examinés ayant privatisé leur société d'État responsable des postes, les tarifs en valeur réelle pour l'envoi d'une lettre ont diminué dans les années suivant la privatisation (voir le Tableau 1).

## Vers un marché des services postaux libéralisé

Une réforme de Postes Canada pourrait commencer par un programme de vente d'actions aux employés, tel que proposé par l'examen stratégique de Postes Canada<sup>24</sup>, suivie d'une libéralisation progressive et d'une privatisation plus poussée. La première étape permettrait aux employés de bénéficier pleinement des hausses de productivité en tant qu'actionnaires et non simplement comme travailleurs. Devant la perspective d'une libéralisation, la nécessité de hausser la productivité deviendrait manifeste.

L'enjeu de la segmentation régionale des services postaux, qui est souvent invoqué comme justification pour maintenir le monopole en place, ne devrait pas bloquer une réforme. On ne

peut pas nier que les coûts des services sont plus élevés dans les régions éloignées et peu peuplées. Cependant, les entreprises postales livreront dans toutes les régions du pays tant qu'ils pourront ajuster les tarifs et la fréquence du service pour compenser les coûts supérieurs<sup>25</sup>. Afin de permettre une véritable concurrence, il serait donc nécessaire d'éliminer la tarification uniforme et de laisser les entreprises facturer des tarifs plus élevés dans certains endroits.

Les individus qui choisissent d'habiter dans une région rurale – où le prix des logements est plus faible et où des phénomènes comme les embouteillages et la pollution atmosphérique sont vraisemblablement moins présents – doivent aussi composer avec les désavantages de cette situation, soit des prix plus élevés pour certains produits et services ainsi qu'un accès plus limité à ceux-ci. Même si l'on désire absolument garantir le même accès aux services postaux à tous les consommateurs canadiens, il

n'est pas nécessaire de les subventionner par la réglementation, ce qui dissimule leur véritable coût. Une indemnisation directe versée aux consommateurs touchés serait plus efficace et moins coûteuse. Par exemple, puisque les prix sont plus élevés dans les régions nordiques, l'indemnisation pourrait prendre la forme d'une bonification des déductions fiscales pour les habitants de régions éloignées.

Pour relever les défis de l'avenir, le gouvernement devrait laisser Postes Canada évoluer pour devenir une entreprise postale moderne. L'objectif principal des réformes des services postaux doit être l'atteinte du meilleur service au meilleur prix pour les clients. À la lumière des expériences étrangères, la façon la plus efficace d'atteindre cet objectif est de libéraliser le marché des services postaux et de considérer la privatisation de Postes Canada.

*Dans les trois pays examinés ayant privatisé leur société d'État responsable des postes, les tarifs pour l'envoi d'une lettre ont diminué dans les années suivant la privatisation.*



1010, rue Sherbrooke O., bureau 930  
Montréal (Québec) H3A 2R7, Canada  
Téléphone (514) 273-0969  
Télécopieur (514) 273-2581  
Site Web www.iedm.org

L'Institut économique de Montréal est un organisme de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Par ses publications, ses interventions et ses conférences, l'IEDM alimente les débats sur les politiques publiques au Québec et partout au Canada en proposant des réformes créatrices de richesse et fondées sur des mécanismes de marché. Il n'accepte aucun financement gouvernemental.

Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration.

La présente publication n'implique aucunement que l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source.

Institut économique de Montréal  
© 2011

Imprimé au Canada

Illustration :  
Benoit Lafond

Infographie :  
Valna inc.

21. Ita Consulting et Wik Consult, *op. cit.*, note 14, p. 8.

22. *Id.*, p. 8; Österreichische Post AG, *Rapport annuel 2010*, p. 46 et 70.

23. Ita Consulting et Wik Consult, *op. cit.*, note 5, p. 86.

24. Robert Campbell, Nicole Beaudoin et Dan Bader, *op. cit.*, note 9, p. 104.

25. Richard Geddes, *op. cit.*, note 13, p. 225.