

Qu'est-ce que la libéralisation postale a apporté ?

Etude d'UNI Poste & Logistique
sur la libéralisation du secteur postal

	Page
Avant-propos	3
1e Partie: les origines de la libéralisation dans le secteur postal	
1. Les forces motrices de la libéralisation	5
2. Contexte national de la libéralisation	6
3. Évolution de l'opérateur historique dans la perspective de la libéralisation du marché	7
4. Formes et stades de la libéralisation	8
5. Libéralisation et privatisation	9
6. Formes d'action et rôle du régulateur	10
2^e Partie: Les effets de la libéralisation du secteur postal	
1. Concurrence	
i. Quel sort a été réservé à l'opérateur historique ?	12
ii. Jusqu'où va l'efficacité de la concurrence ?	12
a. Fluctuations du nombre de concurrents et concurrents et de leurs parts de marché	12
b. L'écémage	14
2. Impact sur l'emploi et les conditions de travail	
i. Niveau de l'emploi	14
ii. Migration des emplois de l'opérateur historique vers les nouveaux concurrents	15
iii. Impact sur la qualité de l'emploi	15
iv. Précarisation du travail	17
v. Dumping salarial	18
3^e Partie: Comment les syndicats ont réagi au processus de libéralisation	21
Conclusion	27
Références	28

Avant-propos

"Je suis mère célibataire avec deux enfants en âge scolaire. J'ai droit à l'aide sociale mais pour montrer que je n'ai pas l'intention de rester toute la journée à la maison, je suis devenue factrice à Selekt Mail et Sandd. (...) Officiellement, je travaille le mardi, le jeudi et le vendredi, mais en réalité, ce travail m'occupe tous les jours (...) Je ne sais pas exactement combien d'heures j'effectue, mais ma journée de travail est en tous cas plus longue que si je travaillais à horaire fixe dans les locaux de l'employeur..."

Je souhaiterais continuer à faire ce travail, mais il faudrait régler un certain nombre de problèmes. Par exemple, les cotisations à la sécurité sociale devraient être déduites, et il faudrait davantage de protection sociale en cas de licenciement. Si je calcule bien, je gagne approximativement trois euros de l'heure.

Je ne pense pas être assurée par les deux entreprises (...) Et maintenant, j'espère qu'il ne m'arrivera rien durant mon travail. La situation serait vraiment très grave si tel était le cas (...)

Il y a quelque chose de bizarre: vous travaillez pour une entreprise, vous assurez sa publicité mais vous devez vous-même payer le support (l'imperméable). Il en est de même pour la bicyclette.

Sandd donne parfois une trousse à outils mais ce n'est pas cela qui vous aidera à acheter un nouveau vélo lorsque le vôtre est usé, et c'est vite arrivé compte tenu du poids du courrier que vous transportez sur ce vélo.¹

Telle est la situation d'un facteur ou d'une factrice aux Pays-Bas. Comment cela est-il possible dans les pays industrialisés au 21^e siècle ?

C'est l'une des questions à laquelle la présente étude tente de trouver une réponse. Nous constatons que les conditions de salaire et de travail des employés du secteur postal se détériorent depuis le début du processus de libéralisation du secteur, et c'est pourquoi UNI Poste & Logistique a voulu comprendre comment nous en sommes

arrivés là. Il a donc été décidé d'entreprendre une étude mondiale sur la libéralisation des services postaux et son impact sur les travailleurs, afin d'aider nos membres à empêcher des situations comme celles que nous décrivons ci-après.

La présente recherche se fonde sur des études de cas effectuées par des pays qui ont subi la libéralisation et certains autres qui s'emploient à l'empêcher de s'installer – p.ex.: Argentine, Canada, Allemagne, Japon, Maroc, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Suède, Suisse, Tunisie, Royaume-Uni et États-Unis. Nous avons également examiné la documentation disponible sur le sujet.

La première partie traite du processus de libéralisation en tant que tel et en explique les origines dans le secteur postal: les forces motrices de la libéralisation, le contexte national dans lequel cette libéralisation est intervenue, et la façon dont l'opérateur public a été préparé à l'ouverture du marché. Parmi les autres sujets traités dans le cadre de cette recherche se trouvent notamment: les formes et stades de la libéralisation, la libéralisation et la privatisation, ainsi que les formes d'action et le rôle du régulateur.

Le deuxième chapitre de l'étude examine l'impact de la libéralisation, en étudiant tout d'abord la concurrence qui règne sur les marchés postaux et ses effets sur l'opérateur historique, le nombre de concurrents et leur part de marché ainsi que le phénomène de "l'écrémage". La deuxième partie de ce chapitre analyse les conséquences de l'ouverture des marchés sur l'emploi, par exemple, les effets sur le niveau de l'emploi, la qualité de l'emploi, les disparités des conditions de travail entre l'opérateur historique et les nouveaux concurrents, ainsi que les formes atypiques de travail et le dumping salarial.

Enfin, le rapport s'efforce de décrire comment les syndicats ont géré le processus de libéralisation de façon à réduire à un minimum son impact sur les travailleurs.

La présente étude n'aurait pas été possible sans le concours des affiliés d'UNI: STTP (Canada), ver.di (Allemagne), JPGU (Japon), FNTP-UMT (Maroc),

¹ FNV Bondgenoten, *Colophon, The black paper of FNV Bondgenoten, le plus grand des syndicats néerlandais, sur la réalité des livreurs de courrier aux Pays-Bas, Pays-Bas, 2007, p. 5*

Abvakabo FNB (Pays-Bas), FNV
Bondgenoten (Pays-Bas), EPMU
(Nouvelle-Zélande), SEKO (Suède),
Syndicat de la Communication (Suisse),
FG-PTT (Tunisie), NALC (Etats-Unis) et
Unite The Union (Royaume-Uni). Nous
tenons à les remercier de nous avoir fourni
des rapports et des informations ainsi que
le soutien indispensable pour la
compilation de cette étude et sa réalisation
qui peut être une ressource précieuse
pour nos lecteurs et pour UNI Poste &
Logistique Global Union.

1^e Partie: les origines de la libéralisation du secteur postal

1. Les forces motrices de la libéralisation

On pourrait être tenté d'attribuer la libéralisation des services postaux aux circonstances nationales de chaque pays, mais nous constatons qu'il existe quatre forces principales qui poussent à la libéralisation du secteur. Certaines sont universelles et liées à l'idéologie néolibérale qui remonte aux années 1980 et au début des années 1990, époque où ce processus fut initialement envisagé.

La crise économique survenue dans certains pays durant le processus de libéralisation a été l'un des premiers déclencheurs de la libéralisation postale. Ce fut le cas pour la Nouvelle-Zélande et pour la Suède: En ce qui concerne la Nouvelle-Zélande, *la crise économique a été le catalyseur qu'ont exploité les réformistes et leur Consensus de Washington, laissant croire que "les problèmes structurels étaient tous résolus automatiquement par les principes du Consensus et par le fonctionnement sans entrave du mécanisme des prix du marché libre".*²

Un autre déclencheur de la libéralisation réside dans l'évolution des technologies et la baisse structurelle du volume de courrier qui est de plus en plus remplacé par le courrier électronique, comme c'est par exemple le cas en Suède. *"En concurrence avec la libéralisation des services postaux, le marché a subi des changements structurels majeurs liés à l'expansion toujours plus grande des technologies de l'information. Dès le début des années 1990, sont apparus des signaux clairs montrant que l'évolution des TI avait eu un impact sur la distribution des lettres en Suède : En conséquence, on a constaté :*

- *une réduction ou la stagnation du volume de lettres*

- *une ruée vers les tarifs postaux moins coûteux, au détriment d'affranchissements à tarifs plus élevés (de A à B), encore renforcée par la concurrence de Bring Citymail*
- *expansion du courrier électronique*
- *développement du marché de la publicité*
- *Augmentation de la part du publipostage.*

*La société suédoise est très fortement informatisée, et de ce fait, les particuliers comme les entreprises se sont rapidement tournés vers les services électroniques moins coûteux. Le nombre de lettres envoyées entre particuliers en Suède est aujourd'hui quasiment négligeable, soit 1% du volume total des lettres. Et les lettres affranchies par timbres sont principalement utilisées par les petites entreprises et les associations.*³ Ce facteur peut aussi expliquer les pressions en faveur de la libéralisation en Allemagne.

Le troisième facteur susceptible d'expliquer la libéralisation, cette fois dans le cadre des Etats membres de l'union européenne, tient aux pressions exercées par la Commission de l'Union européenne depuis l'adoption de la première directive relative au secteur postal en 1997. Les considérants 1 et 2 de la Directive évoquent clairement la valeur ajoutée que peut apporter un marché intérieur du secteur postal. *"... Considérant qu'il importe d'adopter des mesures visant à établir le marché intérieur conformément à l'article 7a du Traité ; considérant que ce marché comporte un espace sans frontières intérieures où la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée; considérant que l'établissement du marché intérieur dans le secteur postal est d'une importance avérée pour la cohésion économique et sociale de la communauté, les services postaux étant un instrument essentiel de communication et*

² Kenny A., *Beyond the Propaganda, Postal Deregulation in New Zealand*, EPMU, Wellington, 2006, p.2

³ SEKO, Case study for UNI Poste & Logistique on the libéralisation of postal services in Sweden, Stockholm, 2009, p.1

d'échange...⁴. Les pays les plus engagés sur cette voie sont l'Allemagne et les Pays-Bas, de même que la Suède, ces trois Etats ayant anticipé la libéralisation telle que présentée dans la plus récente Directive postale de l'UE.

Quant au quatrième facteur, observé en Argentine, la libéralisation (et la privatisation) des services postaux ont été préconisées et instaurées dans le cadre de programmes d'ajustement structurel recommandés par le Consensus de Washington. En effet, pour recevoir des prêts de la Banque mondiale, certains pays, en particulier d'Amérique latine, ont dû réduire leurs dépenses publiques et ouvrir leurs marchés (autrement dit privatiser et libéraliser certains secteurs).

De fait, quels que soient les problèmes politiques et/ou économiques que rencontraient tous ces pays dans leur secteur postal avant la libéralisation, la méthode préconisée était toujours la même : la libéralisation du secteur résoudra tous les problèmes, qu'il s'agisse d'une crise économique ou d'un problème plus structurel tel que la baisse de volume du courrier. Le Royaume-Uni en est un bon exemple, en ce sens que, selon le livre blanc publié en 1999 et intitulé "Post Office reform: a world-class service for the 21st Century", *"La poste prend des mesures pour améliorer son efficacité, introduire des services modernes et accéder à de nouveaux marchés. Le gouvernement fera en sorte que la poste investisse davantage dans son avenir afin de concrétiser cette perspective.*

Nous imaginons également des clients qui auraient davantage de choix dans les services postaux avec l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché, qui répondraient à la demande des consommateurs tout en rivalisant avec la Poste pour produire des services plus efficaces. Nous contribuerons à la réalisation de cette idée en facilitant la concurrence, en renforçant le Conseil national des usagers de la poste (POUNC) afin que les intérêts des clients soient pleinement pris en compte, et en créant une fonction de régulateur chargé

⁴ DIRECTIVE 97/67/EC DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du 15 décembre 1997, considérants 1 et 2.

d'assurer une saine concurrence sur le marché postal britannique."⁵

Cet argument est encore préconisé aujourd'hui. En effet, compte tenu de la crise économique actuelle, des pressions s'exercent pour la libéralisation des services postaux ou en tout cas pour leur privatisation. Tel est le cas au Canada, en France, en Suisse et au Royaume-Uni.

2. Le contexte national de la libéralisation

Il semble que la plupart des processus de libéralisation aient été lancés à l'époque où étaient en place des gouvernements conservateurs dans les pays visés dans notre étude. Ils pourraient aussi avoir été déclenchés par des facteurs externes basés sur l'idéologie néolibérale telle par exemple que les programmes d'ajustement structurel préconisés par le Consensus de Washington. L'approche commence souvent par une évaluation critique des services postaux, suivie de recommandations de libéralisation ou de privatisation. C'est le cas en Nouvelle-Zélande, où il a été procédé à une évaluation de la Poste de Nouvelle-Zélande en 1986, qui fut suivie de sa privatisation en 1987 et de la libéralisation du marché en 1998. Au Royaume-Uni, l'examen du secteur postal s'est déroulé durant la période 1992-94 sous le gouvernement conservateur de John Major et a été suivi d'un Livre vert qui avançait l'idée de privatiser Royal Mail, toutefois sans succès⁶. En Allemagne, la libéralisation avait tout d'abord été proposée par le gouvernement conservateur-libéral au milieu des années 80, mais l'aspect social de la réglementation a été introduit ultérieurement par un gouvernement social-démocrate (SPD).

⁵ Post Office Reform: A world class service for the 21st century Presented to Parliament by the Secretary of State for Trade and Industry by Command of Her Majesty July 1999

⁶ Pond, Richard, *Liberalisation, privatization and regulation in the UK postal services sector*, Pique, Londres, 2006, p.3

3. Évolution de l'opérateur national au regard de la libéralisation du marché

Lorsque nous examinons comment l'ex opérateur historique a réagi au processus de libéralisation et dans quelle mesure il avait été préparé à l'affronter, nous voyons apparaître un modèle dominant et souvent lié à la privatisation, mais non systématiquement.

Ce modèle est le suivant: l'opérateur historique est transformé en une entreprise, qui est initialement la propriété de l'État et est ensuite divisée pour former différentes entreprises ou holdings, selon la structure initiale, qui comprenait souvent les secteurs des télécommunications, de la banque voire de l'assurance. C'est ce qui s'est produit au Japon en 2003, lorsque les services postaux ont été transformés en une entreprise détenue par l'État. Ensuite, l'entreprise a été privatisée et subdivisée en quatre entreprises : la gestion de courrier, les caisses d'épargne postale (devenue la Japan Post Bank) l'assurance-vie distribuée par la poste (devenue la Japan Post Insurance) et le réseau des agences (devenu le Japan Post Network) tous rassemblés dans un holding : le Japan Post Group.

De même en Nouvelle-Zélande, en 1987, La Poste est devenue une entreprise d'État, à l'instar d'autres anciennes agences publiques qui ont dû être privatisées) puis a été intégrée au réseau postal. En 1993, la poste & télécommunications de Nouvelle-Zélande ont été subdivisées en trois entreprises : la poste, la banque postale et les télécoms. Ces deux dernières ont par la suite été vendues à une entité privée. En 1998, la Poste s'est vu retirer son monopole de la distribution mais elle a conservé son obligation de service universel à la suite d'une convention signée avec l'Etat.

On retrouve ce même modèle en Suède, où la Poste a été privatisée en 1994 pour devenir Posten AB, entreprise d'État à responsabilité limitée. Sa séparation de la banque postale est intervenue en 2002.

Ce même processus se retrouve aussi par exemple aux Pays-Bas. Dans les années 1970, les services postaux néerlandais avaient déjà commencé à orienter leur

politique d'entreprise vers des activités tournées vers le profit plutôt que vers le "bien public" assuré par le gouvernement, en offrant par exemple des produits et des services sur mesure pour répondre aux besoins des clients. En 1989, les PTT ont été privatisées et transformées en une société par actions: KPN (the Royal PTT Netherlands, TPG Post Ltd étant l'opérateur postal). En 1994, KPN a été introduite en bourse. En 1996, KPN a racheté TNT (Thomas Nationwide Transport) et l'a fusionnée avec l'opérateur postal. La scission des unités de la poste et des télécoms en deux entités distinctes est intervenue en 1998. À cette époque, PTT poste et TNT sont devenues une filiale du Groupe TNT Post Group (TPG) et TPG s'est séparé de KPN afin de figurer en bourse sur une liste séparée. PTT post a alors changé de nom pour devenir TPG post et finalement, TNT post.⁷

En Allemagne, l'évolution de la poste a été comparable, mais en sens inverse. Les différentes entités qui constituaient les PTT ont été séparées en 1989 et transformées en sociétés anonymes en 1995. C'est en 2004 qu'a commencé graduellement la privatisation de la poste allemande par offres publiques sur la poste allemande et 72 005 que la majorité des actions est passée entre les mains des investisseurs privés en 2005, bien que le gouvernement allemand, par le biais de la Reconstruction Loan Corporation (établissements de crédit) conserve environ 36% de l'entreprise.⁸

Le cas de l'Argentine suit à peu près le même modèle en ce sens que la privatisation de l'opérateur historique est intervenue un peu avant la libéralisation du marché. ENCOTEL a été transformé en une entreprise privée, ENCOTESA. En 1997 est intervenu un processus d'appel d'offre nationale et internationale pour la concession d'ENCOTESA. Cette concession était en principe valide pour une période de 30 ans. En août de la même année, la concession portant le nom de Correos Argentina SA (CASA) a

⁷ Pour de plus amples informations, voir: Abvakabo FNV, Étude de cas pour UNI Poste & Logistique sur la libéralisation des services postaux aux Pays-Bas, Pays-Bas, 2009

⁸ Drews K., *Libéralisation, privatization and regulation in the German postal services sector*, Pique, Düsseldorf, 2006, p.17

été accordée à un consortium composé de Itron SA et Sidec SA (détenant 73,5% des actions), la Banco de Galicia of Buenos Aires (12,5% des actions) et les salariés (14,5% des actions). Les services postaux britanniques ont apporté une assistance technique à la mise en place de la société. Le consortium a rapidement connu des difficultés financières qui ont conduit à des licenciements par vagues et à la recherche de nouveaux partenaires. Exxel était l'un d'entre eux. Toutefois, aucun de ces partenariats n'a fonctionné. En 2001, des discussions ont été engagées en perspective d'une renégociation du contrat de consortium et en 2003, il a été pris la décision de mettre un terme à ce contrat. Les services postaux sont alors revenus dans le giron du Ministère des communications. L'entreprise a été renationalisée, et 99% sont entre les mains du Ministère de la planification, de l'investissement public et des services, le dernier 1% étant détenu par le Ministère de l'économie et de la production.

Sur la base de nos études de cas, il ressort que seul le Royaume Uni fait exception à ce modèle: l'opérateur postal a été subdivisé en différentes sociétés anonymes mais non privatisé. Il est intéressant de le souligner: bien que Royal Mail n'ait pas encore été privatisé, et bien que sa libéralisation soit intervenue en 2006, le monopole de Royal Mail avait déjà été réduit en 1981 à la distribution des lettres et colis d'une valeur inférieure à 1£. Les changements structurels de La Poste avaient déjà été mis en place vers le milieu des années 1980, sous forme d'une division en cinq entités: Royal Mail, Parcelforce, Post Office Counters, Girobank et Subscription Services.⁹ En 2001, La Poste a été transformée en société par actions dont le gouvernement était le seul actionnaire, avec un plafonnement de son activité à 75 Mios £. Des pourparlers ont été lancés avec TPG (maintenant TNT) en 2001 en vue d'une éventuelle coentreprise, néanmoins sans succès.¹⁰ Il est intéressant de noter ici les similitudes avec l'évolution des opérateurs historiques d'Allemagne et des Pays-Bas dans le cadre du processus de libéralisation. Les

deux opérateurs postaux ont suivi le même schéma, consistant à investir massivement à l'étranger. Au dire de TNT Post "l'idée était d'utiliser une marque mondiale pour renforcer la position de l'entreprise, tant au niveau national qu'international sur le long terme". La Deutsche Post a également suivi la même approche. De plus, ces entreprises ont ceci en commun que la majorité de leurs actions est aux mains d'investisseurs privés, l'Etat ne conservant qu'environ 1% dans le cas de TNT¹¹, et environ 36% dans le cas de la Deutsche Post.¹²

4. Formes et stades de libéralisation

D'après les informations provenant de nos études de cas, nous remarquons que la libéralisation du marché postal n'est pas intervenue d'un seul coup. Elle est passée par différentes étapes et chaque fois, elle réduisait un peu plus l'ampleur du secteur réservé pour élargir le champ d'action des concurrents. Le cas de l'Allemagne est intéressant, puisque la libéralisation est passée par différentes étapes en laissant à l'opérateur historique le temps de s'adapter aux changements d'environnement. En fait, la libéralisation est intervenue en quatre étapes. La réduction du secteur réservé de la Deutsche Post (DP) est intervenue en 1989, en 1998, en 2003 et en 2006, pour culminer avec l'abolition du secteur réservé en 2008. Tout au long de cette période, la première réforme de la poste est intervenue en 1989, lorsque fut donné le feu vert au processus de libéralisation. La deuxième réforme postale a eu lieu en 1995, avec la conversion des trois entités qui constituaient La Poste & Télécommunications en sociétés anonymes (la poste, la banque et les télécoms). C'est en 1998 qu'a été adoptée la Loi postale qui incluait des règles et une réglementation pour les nouveaux concurrents.¹³

⁹ Pour de plus en plus amples informations, voir: Pond, Richard, *Liberalisation, privatization and regulation in the UK postal services sector*, Pique, Londres, 2006

¹⁰ Hayes B. and Bell S., *Monopoly to Competition in the UK Mail Market – Conflicting approaches*, United Kingdom, 2008

¹¹ Pour de plus amples informations, voir: Abvakabo FNV, *Case study for UNI Poste & Logistique on the liberalisation of postal services in the Netherlands*, The Netherlands, 2009, p.2

¹² Drews K., *Liberalisation, privatization and regulation in the German postal services sector*, Pique, Düsseldorf, 2006, p.17

¹³ Ibidem p.2

Au Japon, le marché n'est pas encore complètement libéralisé, mais la situation est en cours d'examen, la libéralisation partielle étant intervenue en 2003.

On notera que lorsque le processus de libéralisation a été moins bien conduit ou mal compris, il a eu pour effet d'affaiblir durablement l'opérateur postal national. C'est notamment le cas du Royaume-Uni, où en 2002, l'autorité de régulation qui avait été mise en place lors de l'entrée en vigueur de la Loi postale de 2000, Postcomm, avait estimé que la libéralisation du marché postal devait s'effectuer par étapes. Mais en 2005, il fut finalement décidé de réaliser le projet en deux étapes avec la libéralisation des envois en nombre (4000 articles et plus) en 2003, et la libéralisation totale à dater du 1er janvier 2006.

L'Argentine est aussi un bon exemple en ce sens que les concurrents du secteur privé ont tiré parti des différentes lois et réglementations pour accéder au marché avant qu'il soit officiellement libéralisé. Dès 1979, des mesures ont été prises en perspective de la libéralisation et elles ont permis à l'Etat, dans certaines conditions limitées, de déléguer des services postaux à des opérateurs privés. Le processus de libéralisation s'est poursuivi en 1987 avec un décret qui autorisait la libre concurrence dans le domaine d'activité des entreprises publiques, et qui abrogeait toute loi accordant des droits exclusifs ou des privilèges. Au début des années 1990, l'Argentine a mis en oeuvre un programme massif de privatisations et de régulation, sur recommandation de la Banque mondiale et du FMI, à l'ère du Consensus de Washington. C'est sur la base de ce programme qu'ENCOTEL est devenu ENCOTESA. En 1993, un nouveau décret a institué la déréglementation officielle ainsi que les conditions d'accès au marché postal pour les nouveaux arrivants. Ce décret a également conduit à la création d'un registre national des fournisseurs de services postaux, contrôlé par le régulateur TNCS. La libéralisation n'a pas été convenablement ordonnée et les dispositions légales n'étaient pas rassemblées dans une loi générale sur les services postaux. Pis encore, ces règles n'étaient ni orientées vers la qualité des services ni vers l'investissement, et les règles concernant la responsabilité des entreprises n'étaient pas suffisantes.

Aux Pays-Bas, la libéralisation semble aussi avoir été chaotique en ce sens que l'ouverture totale du marché a été annoncée puis reportée à plusieurs reprises ces dernières années. La raison en est que l'aspect social de la déréglementation n'a pas été examiné et qu'en effet le marché ne serait pas ouvert à la concurrence à moins que certaines normes minimales d'emploi soient établies. Conformément à la Loi postale adoptée par la Chambre basse du parlement en juin 2007, la libéralisation aurait dû intervenir le 1er janvier 2008 avec la promulgation de la Loi. Toutefois celle-ci a été reportée deux fois (la Chambre haute n'ayant pas adopté la loi) jusqu'en juillet 2008, puis janvier 2009, étant donné que les conditions de travail des facteurs/factrices n'avaient pas été prises en compte. Le Ministre des affaires sociales et de l'emploi a récemment examiné le dossier et a fait promulguer un décret administratif sur le secteur postal, selon lequel "les contrats professionnels"¹⁴ seraient graduellement supprimés. Cette initiative a ensuite conduit à la décision de libéraliser totalement le marché postal néerlandais au 1er avril 2009.

5. Libéralisation et privatisation

Il faut noter que dans la plupart des cas étudiés, la privatisation (ou la constitution en société) de l'opérateur postal national est intervenue avant la libéralisation du marché postal. Dans la plupart des cas, la privatisation est intervenue par la transformation de l'opérateur national en société anonyme détenue par l'État. Cette méthode est souvent la première étape conduisant à la privatisation totale. Sur l'ensemble des entreprises examinées dans notre échantillon, deux seulement sont des entreprises réellement privées, à savoir TNT et DP DHL, la majorité de leurs actions étant entre les mains d'actionnaires privés.

Dans le cas du Japon et de la Suède, le processus de privatisation et de libéralisation est intervenu simultanément, ou à peu d'intervalle. Il est intéressant d'observer l'évolution de la Poste suédoise

¹⁴ Voir chapitre suivant pour de plus amples informations.

après sa fusion avec Post Danmark A/S, annoncée le 1er avril 2008. "Conformément à la lettre d'intention relative à la fusion, il sera établi une société-mère détenue conjointement par l'État suédois, l'État danois et le groupe CVC Capital Partners (actionnaire à 22% dans Post Danmark A/S depuis 2005). Les parlements danois et suédois ont approuvé l'accord en juin 2008, à condition que des accords définitifs soient signés et que les autorités de régulation aient leur mot à dire. Le 2 février 2009, les gouvernements suédois et danois ont signé conjointement un accord d'actionnaires et un accord de fusion entre Posten AB et Post Danmark A/S. La fusion sera réalisée après l'approbation formelle du Comité des finances du Parlement danois et après la mise en vigueur de la réglementation de l'Union européenne sur la concurrence.¹⁵

L'Argentine fait un peu exception à ce qui précède, puisque la libéralisation est intervenue avant la privatisation formelle. C'est aussi le cas du Royaume-Uni, où le marché postal est libéralisé depuis 2006, alors que la privatisation partielle de Royal Mail a été annoncée suite à la publication de l'étude indépendante du secteur des services postaux britanniques en décembre 2008. Toutefois, le livre vert de 1994, intitulé "Future of Postal Services"¹⁶ évoquait déjà l'éventuelle privatisation de Royal Mail, tandis que des entretiens secrets avaient aussi eu lieu avec TNT, l'opérateur postal néerlandais au sujet d'une privatisation partielle en 2001¹⁷.

6. Formes d'action et rôle du régulateur

L'ouverture du secteur postal s'accompagne également de changements dans l'environnement législatif. En effet, il fallait séparer les fonctions de "participation majoritaire" de l'opérateur postal de celles

¹⁵ SEKO, *Case study for UNI Poste & Logistique on the liberalisation of postal services in Sweden*, Stockholm, 2009, p.3

¹⁶ Pour de plus amples informations, voir: Pond, Richard, *Liberalisation, privatization and regulation in the UK postal services sector*, Pique, Londres, 2006, p.3

¹⁷ Hayes B. and Bell S., *Monopoly to Competition in the UK Mail Market – Conflicting approaches*, Royaume-Uni, 2008

du "régulateur", d'où la mise en place d'un organe de régulation indépendant mais néanmoins lié à l'État d'une façon ou d'une autre. L'organe de régulation exerce différentes fonctions, qui vont de l'attribution de licences aux nouveaux arrivants à la régulation des prix, surveillance du marché et du bon fonctionnement de la concurrence. Ses fonctions sont différentes d'un pays à l'autre et dans certains cas peuvent être contradictoires. Par exemple, comment un même organe peut-il réguler le marché, veiller à la concurrence tout en s'assurant que l'Obligation de service universel (OSU) est garantie en toute neutralité ?

Dans le cas du Royaume-Uni par exemple, l'autorité de régulation – Postcomm - a été mise en place après la promulgation de la Loi de 2000 sur le service postal. C'est aussi à cette époque qu'a été créée PostWatch, l'association de protection des consommateurs. Postcomm a notamment pour fonction d'assurer l'application de l'OSU ainsi que la surveillance de la concurrence et la régulation des prix - deux fonctions que l'on peut considérer comme antagonistes.¹⁸ De plus, on notera que Royal Mail a également besoin d'une licence et que l'entreprise a déjà été sujette à des amendes pour diverses raisons. Autre détail intéressant, Postcomm surveille les montants que Royal mail est autorisé à investir dans la modernisation. En sa qualité d'entreprise privée, Royal mail est assujéti à la législation britannique sur la concurrence.

Dans certains cas, la surveillance du marché est confiée à l'autorité de la concurrence, qui est indépendante du secteur postal; c'est le cas en Suède, où l'Autorité suédoise de la concurrence surveille le secteur postal.

Dans certains pays, il n'existe pas d'autorité et de la régulation en soi. C'est le cas en Nouvelle-Zélande, où il n'existe pas de régulateur spécifique. Toutefois, les fonctions liées à la propriété du capital et celles du régulateur sont séparées. La fonction liée à la propriété du capital est régulée par l'Unité chargée des entreprises d'État, tandis que la fonction de régulation est prise en charge par le Ministère du Commerce. De plus, NZ Post est sujet à la législation sur la concurrence.

¹⁸ Ibidem

Quant à la régulation sociale, l'Allemagne constitue un exemple intéressant étant donné que c'est le seul pays de notre étude de cas à avoir intégré des règles sociales dans la législation postale, bien qu'avec un succès mitigé, il faut l'admettre. Des discussions se sont déroulées avant l'adoption de la Loi de 1998 sur les services postaux, à propos de l'impact négatif de la libéralisation sur l'emploi et les conditions de travail. Cette réalité a encore été confirmée par l'expérience de la libéralisation sur le marché des colis. Le SPD redoutait que la libéralisation soit entreprise au détriment des employés de la poste, tant chez les nouveaux concurrents que chez l'opérateur historique. Un comité de conciliation a été mis en place entre les chambres haute et basse du Parlement (Bundestag et Bundesrat) et a permis d'arriver à un consensus selon lequel une clause sociale serait introduite dans la Loi sur les services postaux. En conséquence, durant la procédure d'attribution des licences, le régulateur doit vérifier si le candidat se conforme aux normes du travail.¹⁹ Toutefois, cette clause n'a jamais été appliquée et n'a pas empêché le dumping salarial sur le marché postal allemand.

¹⁹ Pour de plus amples informations, voir Ver.di, *Étude de cas d'UNI Poste & Logistique sur la libéralisation des services postaux en Allemagne*, Berlin, 2009.

2^e Partie: les effets de la libéralisation sur le secteur postal

1. Concurrence

i. Quel sort a été réservé à l'opérateur historique?

Les effets sur l'emploi seront examinés plus loin mais on peut dire d'emblée que les effets de la privatisation/constitution en société et/ou libéralisation sur l'opérateur national se traduisent par des résultats mitigés.

Dans certains cas, par exemple en Nouvelle-Zélande, la conversion de NZ Post en société anonyme a conduit au renforcement de la position de l'opérateur et de sa rentabilité. Cette progression tient à l'amélioration de la productivité, à la diversification et à l'augmentation des services fournis (p.ex. la Kiwi bank and la coentreprise avec DHL)²⁰. De même au Japon, la concurrence a incité l'opérateur historique à plus d'efficacité. En Tunisie, bien que l'opérateur national n'ait pas été privatisé et que le marché ne soit pas pleinement ouvert à la concurrence, on note déjà que les services fournis par certains opérateurs privés ont poussé le secteur public à innover et à offrir, lui aussi, une plus large palette de services.

Pour autant, la libéralisation a aussi dégradé très fortement la situation de certains autres opérateurs historiques, tel Royal Mail au Royaume-Uni, qui a vu ses bénéfices chuter au cours des deux dernières années, alors que ses coûts d'exploitation continuaient à monter, pour atteindre à présent plus de 6,9Mds £. C'est ainsi que Royal mail a enregistré sa première perte d'exploitation, (d'un montant de 3Mios £) en 2007-08 depuis la réorganisation de l'entreprise en 2001-2002.²¹ Par ailleurs, le rapport énonce que: "après la libéralisation, les nouveaux opérateurs collectent, trient et transportent

20% du courrier, avant de le remettre à Royal Mail pour distribution. Selon les estimations, l'introduction de la concurrence dans le secteur postal a réduit les bénéfices d'exploitation de Royal Mail de plus de 100Mios £ en 2007-2008."²²

ii. Jusqu'où va l'efficacité de la concurrence ?

a. Fluctuations du nombre de concurrents et de leur part de marché

Le nombre de concurrents évolue avec le temps. Il est généralement très faible au départ et augmente brutalement au cours des années suivant la libéralisation, puis commence lentement à décliner sur une longue période. C'est ce qui a été constaté en Argentine, en Nouvelle-Zélande et en Suède, où la déréglementation des marchés s'est étalée sur une période de plus de 10 ans. Dans le cas de la Suède, il existait quatre nouveaux concurrents en 1994, un an après la libéralisation, puis leur nombre a grimpé à 105 en 1997 mais est retombé à 31 en 2008.²³ Actuellement, le Japon se trouve dans une phase où le nombre de concurrents augmente. La situation de l'Allemagne est un peu différente en ce sens qu'avant l'ouverture totale du marché, les concurrents pouvaient déjà distribuer du courrier au titre de la "D-licence" (lettres de moins de 50 g et courriers exprès), ce qui a stimulé le marché au point qu'en 2007, on comptait près de 850 entreprises actives dans le secteur de la poste aux lettres.²⁴

²⁰ Kenny A., *Beyond the Propaganda, Postal Deregulation in New Zealand*, EPMU, Wellington, 2006, p.17

²¹ Hooper R., Hutton D. & Smith I., *Modernise or decline, Policies to maintain the universal postal service in the United Kingdom, An independent review of the UK postal services sector*, Royaume-Uni, 2008, p.58 §86

²² Ibidem p.48§66

²³ SEKO, *Case study for UNI Poste & Logistique on the liberalisation of postal services in Sweden*, Stockholm, 2009, p.10

²⁴ Ecorys, *Main Developments in the Secteur postal (2006-2008), Final report and Country Sheet summaries*, Rotterdam, 2008, p.327

Ces chiffres peuvent paraître impressionnants, mais la part de marché des concurrents par rapport à l'opérateur national reste faible: 8,6 % en Suède, 10% en Nouvelle-Zélande, 10,4% en Allemagne et 0,1% seulement au Japon. Au Royaume-Uni, "Royal Mail n'est pratiquement exposé à aucune concurrence pour la distribution du courrier adressé" selon la revue Hooper.²⁵ En effet, dans la concurrence de bout en bout, la part de marché des concurrents n'est que de 0,2%²⁶. Toutefois, ils détiennent 20% du volume d'accès au marché. Autrement dit, les concurrents assurent le traitement de 20% du courrier amont total.²⁷

Même la Direction générale du marché intérieur des services postaux de la Commission européenne a commenté cet aspect de la concurrence: "la concurrence sur le marché de la poste aux lettres commence à se manifester mais se développe lentement, et nous sommes encore loin d'une concurrence significative. Les parts de marché des concurrents, bien qu'en augmentation, restent faibles même dans les États membres qui ont totalement libéralisé leur marché postal."²⁸

L'ampleur relativement limitée des parts de marché des nouveaux concurrents sur le marché de la poste aux lettres tient à plusieurs facteurs: la réglementation d'accès au marché, le choix des concurrents de se limiter à certaines niches du marché, le déclin du marché postal etc.

Il faut aussi souligner que même si les opérateurs concurrents sont nombreux, 1 sur 4 seulement est réellement compétitif face à l'opérateur national et détient la plus grande part du marché détenu par la concurrence. En Allemagne, on compte deux opérateurs postaux concurrents: le

PIN Group et TNT Post; deux au Royaume-Uni, à savoir UK Mail et TNT post²⁹, deux aux Pays-Bas: Sand et Selekt Mail, quatre en Nouvelle-Zélande et 1 seulement en Suède: Bring Citymail.

Tout cela pour dire que le marché censé promouvoir la concurrence, comme l'affirment les tenants du libéralisme, évolue plutôt vers une forme d'oligopole. Et de surcroît, dans le contexte européen, chaque opérateur historique est en concurrence non seulement à l'intérieur du pays mais aussi sur les marchés au-delà de ses frontières nationales.

Quant aux questions de régulation, certaines autorités prônent l'accès obligatoire au réseau de l'opérateur historique, comme en Allemagne ou au Royaume-Uni. La Nouvelle-Zélande a déjà accordé cet accès afin de dissuader les concurrents d'établir leur propre réseau, alors que dans certains cas comme au Japon, l'une des conditions que doivent remplir les concurrents pour avoir une autorisation d'accès au marché est précisément de posséder eux-mêmes un réseau de bout en bout. Cette approche a réellement un effet sur la concurrence - si nous comparons les chiffres entre le Japon et le Royaume-Uni, où les concurrents détiennent respectivement une part de marché de 0,1% pour le premier et jusqu'à 20% de volume d'accès en amont pour le second, créant une situation où la concurrence s'est développée au-delà des limites prévues³⁰.

Les tenants de la libéralisation des services postaux faisaient valoir que la dérégulation, en créant la concurrence, contribuerait aussi à l'innovation. Or, dans un marché en déclin comme le marché de la poste aux lettres, la concurrence se fonde plutôt sur les prix et c'est l'une des raisons pour lesquelles les nouveaux concurrents recherchent les créneaux les plus rentables. Ainsi, au lieu d'instaurer la libre concurrence, on a facilité "l'écémage" du marché postal, mettant en péril, dans certains cas, la survie de l'opérateur historique.

²⁵ Hooper R., Hutton D. & Smith I., *The challenges and opportunities facing UK postal services, An initial response to Evidence, An independent review of the UK postal services sector*, Royaume-Uni, 2008, p.5

²⁶ Ecorys, *Main Developments in the Postal Sector (2006-2008), Final report and Country Sheet summaries*, Rotterdam, 2008, p.1010

²⁷ Ibidem p.952

²⁸ Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application de la directive postale (Directive 97/67/EC modifiée par la directive 2002/39/EC)p.6

²⁹ Ecorys, *Main Developments in the Secteur postal (2006-2008), Final report and Country Sheet summaries*, Rotterdam, 2008, p.950

³⁰ Hayes B. and Bell S., *Monopoly to Competition in the UK Mail Market – Conflicting approaches*, Royaume-Uni, 2008

b. L'écrémage

Certaines études de cas révèlent que les opérateurs postaux en concurrence recherchent les créneaux les plus rentables du marché, comme d'entreprise à entreprise, des entreprises aux consommateurs ou envois en nombre, et dans certains cas, ne s'intéressent qu'à certaines régions géographiques ou villes. Quant au Japon: "les nouveaux arrivants sur le marché japonais ciblent des zones géographiques spécifiques et les services spécialisés."³¹. C'est également le cas au Royaume-Uni, où cette situation a été commentée par la presse: " *Les règles biaisées de Postcomm pour accéder aux activités de distribution de Royal Mail sont réellement la cause de la déroute de Royal Mail puisqu'elles ont permis aux opérateurs privés d'accéder aux segments les plus rentables du marché. Ils traitent à présent 40% du marché juteux du courrier en nombre, qui compensait les distributions dans les lieux éloignés, et ont ainsi transformé le bénéfice d'exploitation de Royal Mail de 233 Mios £ en 2006-7 en une perte de 279 Mios £ cette année.*"³²

L'écrémage a non seulement des répercussions sur le fournisseur de service universel mais aussi sur les travailleurs, sachant que pour pratiquer des prix compétitifs, les concurrents postaux tendent à réduire leurs coûts au maximum et comme dans le secteur postal les coûts de main-d'œuvre sont les plus importants, ces entreprises tentent de les réduire par tous les moyens, comme nous allons le voir au chapitre suivant.

2. Impact sur l'emploi et les conditions de travail

i. Le niveau de l'emploi

Toutes les études de cas faisant l'objet de la présente recherche démontrent que le

³¹ JPGU, *Case study for UNI Poste & Logistique on the liberalisation of postal services in Japan*, Tokyo, 2009, p.4

³² Milne S., *Corporate cherry-picking isn't delivering the goods*, The Guardian, 22 mai 2008

processus de libéralisation a causé des pertes massives d'emplois - des dizaines de milliers d'emplois dans presque chacun des cas étudiés. En Allemagne, la Deutsche Post a supprimé plus de 21.000 emplois à plein temps et plus de 12.000 emplois à temps partiel entre 1999 et 2006. Au Japon, le nombre de travailleurs à plein temps dans le secteur de la distribution du courrier est passé d'environ 120.000 à 109.000. En Nouvelle-Zélande, le nombre de salariés est passé de 12.006 à 6.892 équivalents plein temps entre 1987 et 1997 (43%). Aux Pays-Bas, le nombre d'emplois équivalents plein temps est passé de 40.000 à 24.000. En Argentine, on comptait 40.409 travailleurs qui traitaient 808 millions d'articles postaux en 1997 et en 2000, ils n'étaient plus que 31.985 pour traiter 1.053 millions d'articles.³³

Ces emplois n'ont pas disparu du jour au lendemain lors de l'ouverture du marché postal de chacun de ces pays – ils sont tout simplement le résultat du processus de libéralisation dans son ensemble.

Dès lors, les principaux opérateurs postaux ont restructuré leurs activités, souvent durant une période de privatisation précédant une libéralisation. Le cas de la Suisse en est une bonne illustration. SwissPost est toujours une entreprise publique avec statut de monopole mais pour anticiper la libéralisation du marché, elle a entrepris une réorganisation, une automatisation du traitement du courrier, une restructuration du réseau postal, une réduction des services dans les régions périphériques, et la réorganisation des processus de distribution. Il en est de même avec les conditions de travail et les niveaux d'emploi. On constate une déqualification des emplois, l'augmentation du travail à temps partiel et une augmentation des durées de travail atypique.

Les principales causes des suppressions d'emplois peuvent s'expliquer par la restructuration entreprise par l'opérateur national pour anticiper l'ouverture du marché, l'automatisation et la modernisation. C'est aussi le cas en Suède, où le nombre de facteurs est resté plus ou moins le même chez l'opérateur historique soit environ 16.000 salariés, ce qui

³³ Ces chiffres proviennent des questionnaires d'UNI Poste & Logistique Global Union auxquels les affiliés ont répondu.

pourrait nous inciter à dire que la plupart des suppressions d'emplois tiennent au traitement automatisé du courrier. La concurrence accélère l'investissement dans la technologie afin d'accroître la productivité.

La régression structurelle du volume du courrier est également responsable des suppressions d'emplois, certes dans une moindre mesure mais durablement. C'est ce que l'on note là encore, en Suède, où dans l'ensemble des services postaux, le nombre d'emplois équivalents plein temps a régulièrement diminué d'environ 30% depuis 1996.

Il est intéressant de relever qu'en Argentine, l'emploi total a été réduit suite à la libéralisation et au processus de privatisation mais a augmenté après la renationalisation du secteur postal, ainsi qu'il apparaît dans le rapport³⁴. La progression de l'emploi peut s'expliquer par la renationalisation et aussi par la relance économique.

ii. Migration des emplois de l'opérateur historique vers les nouveaux concurrents

Si l'on en croit la doctrine économique, l'ouverture des marchés se traduit par une concurrence accrue et donc par une augmentation du nombre d'emplois qui pourraient compenser les suppressions d'emplois de l'ex monopole. Mais il ne faut pas s'y tromper: tel n'est pas le cas. Bien entendu, les opérateurs postaux concurrents ont créé de nouveaux emplois, mais pas dans les mêmes proportions et certainement pas de la même qualité que ceux qui ont été perdus par l'opérateur postal historique.

Au Japon, "il n'y a pas eu de déplacement de l'emploi de l'opérateur historique vers ses concurrents."³⁵

³⁴ Manzanelli P., Azpiazu D. and Basualdo F. *Case study for UNI Poste & Logistique on the libéralisation of the postal services in Argentina*, Buenos Aires, 2009, p.22
³⁵ JPGU, *Case study for UNI Poste & Logistique on the libéralisation of postal services in Japan*, Tokyo, 2009, p.3

En Argentine également "il n'existe aucun élément probant susceptible de démontrer que les salariés vont d'un employeur à un autre, mais toutefois, selon des études et des entretiens antérieurs, on peut démontrer qu'il existe deux facteurs principaux causant la migration des travailleurs du secteur public vers les opérateurs privés : l'excédent de personnel chez l'opérateur historique dans certains secteurs et les faibles rémunérations qu'il offre aux travailleurs qualifiés, comparées aux salaires du secteur privé."³⁶ Le deuxième facteur est exceptionnel étant donné que le contexte économique en Argentine lors de la libéralisation et la privatisation était très différent de celui que connaissent les Etats européens actuellement.

iii. Impact sur la qualité de l'emploi

Les restructurations et dans certains cas, l'automatisation, sont aussi des éléments qui ont pesé sur les conséquences du processus de libéralisation et ont porté atteinte à la qualité de l'emploi. Ils ont non seulement contribué à réduire le nombre d'emplois à plein temps, comme nous le verrons plus loin, mais ils ont surtout dégradé les termes et conditions d'emploi et dans certains cas, entravé toute évolution durant de longues années, comme par exemple au Royaume-Uni. De plus, le travail en lui-même est devenu plus difficile et plus intense, notamment en raison de l'automatisation. C'est le cas en Suisse, où le travail dans le secteur postal "est devenu plus difficile et les travailleurs sont plus stressés, le rythme de travail s'est intensifié."³⁷ La raison en est que l'opérateur national se prépare à l'ouverture du marché.

S'il existe des différences significatives entre les conditions de travail de l'opérateur historique et celles des nouveaux concurrents, les différences existent aussi au sein même du personnel

³⁶ Manzanelli P., Azpiazu D. and Basualdo F. *Case study for UNI Poste & Logistique on the libéralisation of the postal services in Argentina*, Buenos Aires, 2009, p.25
³⁷ Syndicat de la Communication, *Étude de cas pour UNI Poste & Logistique sur la libéralisation des services postaux en Suisse*, Berne, 2008

de l'opérateur national, entre les anciens salariés et les nouveaux arrivants (c'est-à-dire entre les ex fonctionnaires et les nouveaux embauchés).

Les différences de conditions de travail entre les nouveaux concurrents et l'opérateur historique ainsi qu'au sein même de ce dernier, sont par exemple illustrées par le cas des Pays-Bas, où Sandd et Selekt Mail sont en concurrence avec TNT. *"Actuellement, Sandd et Selekt Mail (qui fait partie de Deutsche Post) et VSP (qui fait partie de TNT) emploient près de 27.000 facteurs et factrices sur la base d'un contrat de services professionnels. Ils n'ont aucune protection de l'emploi, ne sont pas payés lorsqu'ils sont malades ou prennent des vacances, n'ont pas droit aux indemnités de chômage et n'ont aucune assurance invalidité. Les emplois à plein temps sont massivement convertis en "emplois d'appoint" sans la protection légale d'un contrat de travail.*

*Pour résister à la concurrence croissante de Sandd et Selekt Mail, TNT a pris la décision de remplacer quelques milliers de facteurs par des livreurs de courrier. Eux aussi exercent un emploi de distribution de courrier sans couverture et sont moins payés. Tandis que le nombre de facteurs et de factrices employés par TNT va être radicalement réduit dans les années à venir, le nombre de livreurs de courrier employés par sa filiale VSP devrait fortement augmenter. À présent, près de 27.000 livreurs de courrier sont employées dans le secteur sur la base d'un contrat de services professionnels."*³⁸ Ici, nous pouvons constater que l'opérateur TNT a créé une entreprise indépendante, VSP, qui pratique des conditions de travail inférieures à celle de la société-mère afin de soutenir la concurrence sur son propre marché !

C'est également le cas en Allemagne où *"en 2006, les concurrents ont employé 27.928 personnes dans des emplois dits marginaux (ou emplois d'appoint qui ne sont pas assujettis à des cotisations de sécurité sociale). Autrement dit, 18% seulement des emplois créés par les concurrents de Deutsche Post sont des*

*emplois à plein temps; plus de 24% des salariés ont des contrats à temps partiel et 58% exercent des "mini emplois" précaires (la rémunération de ces mini emplois est inférieure à la moyenne de 400 € par mois). Ainsi, 80% des emplois créés par les concurrents ne procurent pas un salaire suffisant pour vivre. Les emplois qui étaient décentement rémunérés à la Deutsche Post ont été progressivement abandonnés et remplacés par des emplois précaires chez les concurrents au lendemain de la libéralisation des marchés. Les emplois à long terme assujettis à des cotisations sociales sont l'exception plutôt que la règle chez les nouveaux opérateurs de la poste aux lettres".*³⁹

La situation en Nouvelle-Zélande n'est pas différente. En effet, *"la majorité des travailleurs employés par les concurrents du secteur n'ont pas de convention collective, sont employés sur contrats individuels et dans l'ensemble, obtiennent des termes et conditions d'emploi minima; dans certains cas, ils doivent fournir eux-mêmes la bicyclette pour effectuer leurs tournées. Alors que les employeurs, et dans le cas de NZ Post, les actionnaires, ont bénéficié d'une plus forte rentabilité, le niveau de vie de bon nombre de travailleurs de NZ Post (à quelques exceptions près) n'a évolué que très lentement et seulement marginalement. Les gains des travailleurs des postes sont sans commune mesure avec les succès commerciaux de ces entreprises."*⁴⁰

Le projet de recherche Pique résume bien la détérioration des conditions de travail : *"Les secteurs des services étant plutôt caractérisés par une forte intensité de main-d'oeuvre (le secteur de l'électricité est une exception en ce domaine), les entreprises tendent à faire porter aux travailleurs la pression du marché et s'efforcent d'anéantir leur ancien régime privilégié de relations du travail dans le secteur public.*

D'où la conclusion générale, entre autres, à un amenuisement du pouvoir syndical, la fragmentation des structures de négociations et par conséquent des conditions d'emploi et de salaires chez les presta-

³⁸ Pour de plus amples informations, voir : FNV Bondgenoten, *Colophon, The black paper of FNV Bondgenoten, the largest Dutch trade union, about the reality of mail deliverers in the Netherlands*, Pays-Bas, 2007

³⁹ Ver.di, *Case study for UNI Poste & Logistique on the liberalisation of postal services in Germany*, Berlin, 2009, p.3

⁴⁰ Kenny A., *Beyond the Propaganda, Postal Deregulation in New Zealand*, EPMU, Wellington, 2006, p.24

taires de l'ancien monopole (p. ex. des structures salariales à deux vitesses partagées entre les nouveaux et les anciens emplois après la privatisation ou la libéralisation, et à deux vitesses également entre les salariés selon qu'ils ont ou non un statut de fonctionnaire) et également entre les anciens prestataires du monopole et les nouveaux concurrents. Dans plusieurs secteurs et pays, les nouveaux concurrents n'ont pas de convention collective ou ont des conventions différentes et tirent profit de la dégradation des normes du travail (bas salaires et durées de travail plus longues ou plus flexibles).⁴¹

iv. Précarisation du travail

Non seulement les conditions d'emploi offertes par les entreprises postales concurrentes (et parfois même par l'opérateur historique) sont inférieures mais on constate aussi une précarisation du travail dans le secteur postal en général. Cette évolution peut être interprétée comme une évolution générale vers le travail à temps partiel, l'augmentation des formes de travail atypiques ainsi qu'une tendance à l'externalisation de certaines tâches et fonctions.

Il semble que l'on voit s'installer un modèle général d'abandon du travail à plein temps en faveur du travail à temps partiel, plus flexible. C'est le cas au Japon, en Suède ou aux Pays-Bas, où le nombre d'emplois équivalents plein temps a chuté de 40.000 à 24.000 chez TNT Post. Qui plus est, l'entreprise n'embauche pratiquement plus aucun salarié à plein temps.⁴² En Allemagne, le nombre de salariés à temps partiel embauchés par les concurrents est passé de 4160 en 1999 à 11.626 en 2006.⁴³

⁴¹ Brandt T. and Schulten T., *Liberalisation and privatization of public services and the impact on labour relations: A comparative view from six countries in the postal, hospital, local public transport and electricity sectors*, Pique, Düsseldorf, 2007, p.128

⁴² Abvakabo FNV, *Case study for UNI Poste & Logistique on the liberalisation of postal services in the Netherlands*, Pays-Bas, 2009, p.3

⁴³ Ver.di, *Case study for UNI Poste & Logistique on the liberalisation of postal services in Germany*, Berlin, 2009, p.3

De plus, la palette des formes de travail atypique s'est également élargie. Elle inclut désormais les travailleurs sous contrat, les travailleurs payés à l'heure, les travailleurs payés à la pièce, les travailleurs temporaires, les travailleurs en contrat de durée déterminée, le réemploi de travailleurs retraités, les travailleurs exerçant des "mini-jobs" etc. La forme de travail atypique dépend du contexte national et de la législation nationale du travail, ou plutôt de l'absence de législation.

Voici quelques exemples de ce qui se passe sur certains marchés libéralisés dans le monde:

"À présent, le Japan Post Service occupe environ 130 000 travailleurs irréguliers. En réalité, dans cette unité, on compte plus de travailleurs irréguliers que de travailleurs réguliers. Les travailleurs irréguliers sont embauchés sur contrat à durée déterminée dans le cadre d'un emploi instable car non assorti d'une promesse de renouvellement du contrat. En même temps, les conditions de travail sont inférieures à celles des travailleurs réguliers."⁴⁴

"En Suède, Bring Citymail emploie environ 1000 travailleurs payés à l'heure, contrairement à Posten AB dans les mêmes conditions ; ce travail représente leur principale forme d'emploi et de revenu."⁴⁵

"En Allemagne, parmi les nouveaux opérateurs, le pourcentage de salariés engagés avec un contrat de travail d'appoint (c-à-d. avec un salaire inférieur à 400 € sans prestations de sécurité sociale) atteint presque 60%. Le problème est encore exacerbé par l'augmentation du nombre de salariés en CDD. Les emplois sont caractérisés par l'incertitude, l'instabilité et la dépendance."⁴⁶

Un autre exemple intéressant vient des Pays-Bas, avec les contrats dits "overeenkomst van opdracht (OVP)". Ce sont des "contrats professionnels" comme nous l'avons vu, utilisé principalement par

⁴⁴ JPGU Research Institute, Yoneda Y., *Presentation on The universal Service Crisis*, Tokyo 2009

⁴⁵ SEKO, *Case study for UNI Poste & Logistique on the liberalisation of postal services in Sweden*, Stockholm, 2009

⁴⁶ Ver.di, *Case study for UNI Poste & Logistique on the liberalisation of postal services in Germany*, Berlin, 2009

les concurrents de TNT Post. Ces contrats ne sont pas réglementés par la législation néerlandaise et ressemblent davantage à un contrat entre un fournisseur de services indépendants, "le contractant" et une entreprise, qu'à un véritable contrat d'emploi. En conséquence, la personne sous contrat (le "livreur de courrier" est payé au nombre d'articles distribués, n'a aucune protection sociale, c'est-à-dire pas de congés de maladie, congés payés, assurance invalidité, ni aucun droit à l'allocation chômage. L'entreprise n'a pas à payer de cotisations d'assurance sociale étant donné que selon la législation néerlandaise, l'employeur en est exempté dès lors que le client (entreprise de courrier) paie au contractant un salaire inférieur de 40% au salaire minimum.⁴⁷ Certains livreurs de courrier ne savent même pas qu'ils ont accepté ce type de contrat en lieu et place d'un contrat d'emploi.⁴⁸ On dénombre actuellement 27.000 livreurs de courrier détenant ce type de contrat.

Les syndicats se sont battus pour que le gouvernement déclare illégale cette forme de contrat et il a été décidé en mars 2009 qu'en raison de l'ouverture totale du marché postal, ces contrats seront éliminés progressivement au cours des quatre ans à venir.

Certains services portant sur d'autres fonctions que la distribution du courrier sont également sujets à l'externalisation, notamment dans les domaines de la comptabilité, des ressources humaines et des TI. Ces pratiques existent en Suède et au Royaume-Uni. Toutefois, en Suède, la tendance s'orienterait plutôt vers l'internationalisation.

Le Royaume-Uni fait exception, selon la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, en ce sens que l'emploi intermittent a été massivement réduit afin d'améliorer la motivation et les services, et répondre aux préoccupations des clients soucieux de l'intégrité du courrier. Les travailleurs

⁴⁷ FNV Bondgenoten, Colophon, The black paper of FNV Bondgenoten, the largest Dutch trade union, about the reality of mail deliverers in the Netherlands, Pays-Bas, 2007, p.7

⁴⁸ Ibidem

intermittents étaient 20.000 en 2004 et ne sont plus que 500.⁴⁹

L'énorme augmentation de ces formes de travail atypiques résulte de la concurrence sur le marché postal, en ce sens que cette catégorie de main-d'œuvre est plus flexible et peut donc s'adapter rapidement aux variations de la demande sur le marché. Elle est aussi beaucoup moins coûteuse, comme nous le verrons dans le chapitre suivant.

Ces nouvelles formes de travail posent de nombreux problèmes, non seulement aux syndicats mais aussi aux clients et pour le service universel. En Allemagne, selon une étude conduite par Input Consulting GmbH en 2007, 3.5% seulement de l'ensemble des nouvelles entreprises de courrier tenues par la loi d'avoir un comité d'entreprise ont créé une quelconque structure de représentation. Les directions font tout pour empêcher l'activité syndicale et la création de comités d'entreprise.⁵⁰ Ce qui s'est passé au Royaume-Uni est un bon exemple du mécontentement des clients en termes de qualité du service et d'intégrité du courrier. Pour ce qui est de ce dernier aspect, la situation des livreurs de courrier aux Pays-Bas est tout à fait alarmante car ils sont payés à la pièce. Interrogé dans le cadre d'une étude du FNB Bondgenogten, un ancien livreur a expliqué la situation : "lorsque je devais faire 20 minutes à vélo pour aller à tel endroit et encore 20 minutes dans l'autre sens pour livrer ma dernière lettre, tout cela pour un peu de petite monnaie, je regardais si la lettre était importante et en général, ce n'était pas le cas, donc je la jetais dans une bouche d'égout."⁵¹

v. Dumping salarial

Dans le secteur postal, le processus de libéralisation a non seulement conduit à la détérioration des conditions de travail mais

⁴⁹ Ecorys, *Main Developments in the Sector postal (2006-2008), Final report and Country Sheet summaries*, Rotterdam, 2008, p.1016

⁵⁰ Ver.di, *Case study for UNI Poste & Logistique on the liberalisation of postal services in Germany*, Berlin, 2009, p.4

⁵¹ FNV Bondgenoten, *Colophon, The black paper of FNV Bondgenoten, the largest Dutch trade union, about the reality of mail deliverers in the Netherlands, Pays-Bas, 2007, p.12*

aussi à la dégradation des niveaux de salaires et dans certains cas, au dumping salarial.

L'évolution des salaires avant et après la libéralisation du marché postal chez les opérateurs historiques est relativement variable selon les pays. En Nouvelle-Zélande, les salaires ont suivi le rythme de l'inflation et en Suède, malgré un ralentissement après la libéralisation et la privatisation, la tendance a récemment changé de cap.⁵² Cependant en Allemagne, une fois la Deutsche Post privatisée, "les salariés ont reçu un grade en fonction du travail qu'ils étaient tenus d'exécuter sur la base d'une description des emplois. Dans la pratique, l'initiative a résulté dans une réduction moyenne des salaires d'environ 30%".⁵³

Les faits sont encore plus alarmants concernant les salaires payés chez les opérateurs postaux concurrents. De fait, en Allemagne et aux Pays-Bas, il est manifeste ces entreprises fondent leur compétitivité sur les faibles coûts de main-d'œuvre.

En Allemagne, selon "Input Consulting, "le salaire horaire payé en 2007 par les nouveaux opérateurs postaux aux travailleurs de la distribution s'élevait en moyenne à 7 € seulement en Allemagne de l'Ouest et à 5,90 € à peine dans la partie Est du pays. Les salaires mensuels moyens pour une semaine de 38,5 heures s'élevaient donc à 1.169 € en Allemagne de l'Ouest et 985 € en Allemagne de l'Est. En 2007, la Deutsche Post a versé à ces facteurs un salaire de départ de 1.698 € plus une allocation vacances (332.34 €), une prime de Noël (équivalente à un mois de salaire) ainsi qu'une prime variable de rendement. Ainsi, les salariés qui travaillent pour les nouveaux opérateurs postaux gagnent en moyenne 40% de moins que leurs collègues employés à la Deutsche Post dans l'Ouest de l'Allemagne et 50% de moins à l'Est."⁵⁴ Le rapport Pique explique clairement que les entreprises postales du secteur privé

utilisent souvent le dumping salarial comme stratégie pour accroître leur compétitivité face à la Deutsche Post.⁵⁵

La question du dumping salarial a souvent fait la une des journaux en Allemagne (et en Europe) l'année dernière. En effet, avec l'ouverture du marché, les syndicats se sont battus et ont réussi à obtenir un accord de branche sur un salaire minimum pour le secteur postal. Une convention sur le salaire minimum a été signée et une extension a été apportée à la loi sur le travail posté, qui a été adoptée par la chambre basse du parlement (Bundestag) et par la chambre haute (Bundesrat) en décembre 2007. Le salaire minimum qui devait entrer en vigueur au 1er janvier 2008 a été fixé à 8 € de l'heure dans la partie Est de l'Allemagne et de 9,80 € pour la partie Ouest. Il s'en est suivi une série de batailles juridiques déclenchées par les entreprises PIN Mail AG Berlin, BdKEP – l'Association fédérale des services internationaux d'envois exprès et de courrier, TNT Post Regioservice GmbH, Ridas Sicherheits- et Handelsgesellschaft mbH (filiale de TNT), toutes concurrentes de la Deutsche Post, sur la légalité de l'application d'un salaire minimum à tous les travailleurs employés dans le secteur postal, et elles ont gagné.

En février, le Bundestag et le Bundesrat ont approuvé une nouvelle version de la loi sur les travailleurs de la poste. Cette nouvelle version, qui reflète la décision du Tribunal administratif, autorise le gouvernement allemand à publier un décret. En résultat, une solution a été trouvée, qui assure davantage de certitude légale de façon à autoriser le Ministre fédéral du travail à imposer un salaire minimum pour le secteur de la poste aux lettres.⁵⁶

La situation aux Pays-Bas est visiblement préoccupante: un facteur employé par TNT gagne en moyenne 15 € de l'heure. Le coût total du salaire d'un facteur, y compris la protection de l'emploi, la cotisation retraite, les congés payés,

⁵² SEKO, *Case study for UNI Poste & Logistique on the liberalisation of postal services in Sweden*, Stockholm, 2009, p.7

⁵³ Ver.di, *Case study for UNI Poste & Logistique on the liberalisation of postal services in Germany*, Berlin, 2009, p.4

⁵⁴ Ibidem, p.5

⁵⁵ Drews K., *Liberalisation, privatization and regulation in the German postal services sector*, Pique, Düsseldorf, 2006, p.21

⁵⁶ Pour de plus amples informations, voir : Ver.di, *Case study for UNI Poste & Logistique on the liberalisation of postal services in Germany*, Berlin, 2009

l'assurance invalidité et l'assurance-chômage s'élève à 23 € de l'heure⁵⁷. Toutefois, un distributeur de courrier employé par Sandd ou Selett mail, payé à la pièce, gagne au total 7,60 € de l'heure. Le montant s'élève à 11 € de l'heure pour un employé couvert par une convention collective⁵⁸. Comme nous l'avons vu, les entreprises de courrier ne sont pas tenues de payer aux sous-traitants (les livreurs de courrier) une quelconque assurance sociale s'ils gagnent moins de 40% du salaire minimum, une aubaine que ces entreprises ne peuvent qu'exploiter en encourageant leurs salariés à travailler moins de 16 heures par semaine⁵⁹. Mais le plus préoccupant, selon l'étude effectuée par le FNV Bondgenoten, est que seuls quelques distributeurs de courrier savent à peu près ce qu'ils gagnent de l'heure (étant donné qu'ils sont payés à la pièce). Ils estiment gagner en moyenne 5 € de l'heure. Une étude plus ancienne effectuée par le FNV montrait que les distributeurs de courrier gagnaient en moyenne entre 6 et 8 € de l'heure.⁶⁰

La question cruciale est ici de savoir comment les gens peuvent vivre avec de tels salaires, si l'on peut encore parler de salaire.

Le secteur postal est un secteur dans lequel les coûts salariaux représentent une part importante des coûts totaux, ce qui fait de lui une activité à forte intensité de main-d'oeuvre. Les nouveaux concurrents peuvent recourir au dumping salarial pour gagner des parts de marché mais au prix de la souffrance des travailleurs et de la qualité du service, laquelle a des répercussions sur les clients et en retour, sur l'entreprise elle-même. Ce qui est grave également, c'est que ces bas salaires et ces médiocres conditions de travail créent une spirale à la baisse pour l'ensemble du secteur postal et plongent les travailleurs postaux dans la catégorie des travailleurs à bas salaires.

⁵⁷ FNV Bondgenoten, *Colophon, The black paper of FNV Bondgenoten, the largest Dutch trade union, about the reality of mail deliverers in the Netherlands*, Pays-Bas, 2007, p.3

⁵⁸ Ibidem p.16

⁵⁹ Ibidem p.15

⁶⁰ Ibidem p.11

3^e Partie: Comment les syndicats ont réagi au processus de libéralisation

L'ensemble du processus de libéralisation a placé les syndicats sous une énorme pression, car ils prévoyaient que cette libéralisation aurait des conséquences néfastes non seulement sur leurs adhérents mais aussi sur les syndicats eux-mêmes. Ils devaient donc faire face à une double menace: tout d'abord externe, liée aux changements du contexte économique et politique dans lequel ils menaient leurs activités et au changement d'attitude des opérateurs postaux, et une menace interne qui exigeait l'élaboration de différentes théories et stratégies pour faire face à la libéralisation, qui dans certains cas plongeait les syndicats dans la tourmente.

En ce qui concerne les pressions externes pesant sur les syndicats sur le plan économique, on note que les opérateurs postaux historiques ont durci leur position lors des négociations avec les syndicats en raison du contexte créé par la libéralisation. En effet, la concurrence contraignait ces entreprises à rationaliser leurs coûts et par ricochet, plaçait aussi les syndicats sous pression. Le cas des Pays-Bas est plus que symptomatique. *"La convention collective du KPN (devenu TNT Post) avait été initialement élaborée dans l'environnement protecteur d'une entreprise d'État, qui avait officiellement été privatisée mais qui n'était pas exposée à la même concurrence jusqu'en 1998. Après cette date toutefois, la concurrence s'est progressivement durcie et à la table des négociations, l'entreprise avançait de plus en plus souvent l'argument que les conditions de travail n'étaient pas "conformes au marché". Face à ce changement, l'entreprise a affirmé - et affirme encore - qu'il faut baisser les salaires horaires, et qu'il est nécessaire d'instituer des conditions de travail plus flexible. Les primes pour le travail irrégulier ou les heures supplémentaires ont été contestées, tandis que s'exerçaient aussi de fortes pressions sur la question des heures d'ouverture (y compris l'idée de les augmenter)."*⁶¹ La même situation

s'est présentée en 2003, lorsque l'entreprise a exercé des pressions sur le syndicat durant les négociations: *"les travailleurs devaient accepter une dégradation de leurs conditions de travail faute de quoi les emplois seraient supprimés. Selon TNT, le coût des conditions de travail devait baisser de 25% afin que l'entreprise puisse soutenir la concurrence avec les nouveaux opérateurs postaux et éviter les licenciements obligatoires."*⁶² La même situation s'est reproduite lors de la conclusion de l'accord de principe du 9 mars 2009.

Les changements économiques dans le secteur postal ont parfois été accompagnés de changements politiques notamment sous forme d'un durcissement des lois contre les syndicats. Désormais, il leur était deux fois plus difficile d'exercer leur mission dans un environnement ainsi transformé. Ce fut le cas en Nouvelle-Zélande, après la conversion de NZ Post en société anonyme: *"une nouvelle législation anti-syndicale a été mise en place de façon à affaiblir le syndicat, le recrutement et les négociations collectives, tout en restreignant les conditions consenties aux travailleurs."*⁶³

Les doutes internes que la privatisation et la libéralisation ont fait naître chez les syndicats pourraient tenir à des divisions sur la stratégie à adopter face à la libéralisation. Ce fut le cas chez SEKO en Suède: *"Lorsque Bring Citymail a été créé en 1991, les opinions étaient divisées au sein de SEKO quant à l'attitude que devait adopter le syndicat face à l'installation d'une entreprise qui allait se trouver en concurrence avec la poste nationale. Au début, la position de SEKO face à Bring Citymail était très partagée. D'une part, il y avait de fortes réactions contre le nouvel ordre et d'autre part, les syndicats ont compris que leur mission exigeait la syndicalisation du lieu de travail et la conclusion d'une nouvelle convention collective avec le nouvel arrivant."*

⁶¹ Abvakabo FNV, *Case study for UNI Poste & Logistique on the liberalisation of postal services in the Netherlands*, Pays-Bas, 2009, p.4

⁶² Ibidem p.5

⁶³ Kenny A., *Beyond the Propaganda, Postal Deregulation in New Zealand*, EPMU, Wellington, 2006, p.7

Au début du processus de libéralisation, *“SEKO a vivement réagi contre l'établissement de Bring Citymail et la libéralisation du marché postal. Les adhérents de Posten AB se sont énergiquement opposés à la libéralisation et à l'ouverture du marché postal à la concurrence.*

Le syndicat a mené plusieurs grandes actions et campagnes et a appelé le gouvernement à tenter de prévenir la libéralisation. Mais ce combat, nous l'avons perdu.

En même temps, SEKO a jugé indispensable de conclure une convention collective avec Bring Citymail. Il s'agissait notamment de garantir qu'aucun autre syndicat concurrent n'arrive sur place avant nous.”⁶⁴

La concurrence entre les entreprises postales peut aussi donner lieu à une concurrence entre les syndicats respectifs. La situation qui prévaut dans le secteur postal des Pays-Bas en est une bonne illustration. *“L'AbvaKabo FNV est le syndicat de TNT, anciennement PTT, entreprise d'Etat. Depuis la libéralisation et l'arrivée de nouveaux opérateurs postaux, le FNV Bondgenoten ('Comrades TUC') a également joué un rôle actif dans le secteur postal. Des pourparlers sont en cours pour la recherche d'une forme de coopération ou de coentreprise entre les deux syndicats, conduisant à la création d'une seule fédération FNV Bond ('Union TUC') pour le secteur postal. Mais les discussions piétinent. Le FNV Bondgenoten tient à prendre en compte les intérêts des salariés des nouvelles entreprises, tandis que l'AbvaKabo FNV défend les intérêts des salariés de TNT. Ce décalage a conduit à des prises de positions diamétralement opposées sur la libéralisation : l'AbvaKabo FNV a toujours été contre la libéralisation, tandis que le FNV Bondgenoten a toujours été en faveur de celle-ci.”⁶⁵*

Cette première partie a défini le cadre dans lequel les syndicats doivent inscrire leur action lorsque la libéralisation est en route. Nous allons à présent examiner les stratégies que les syndicats ont mises en

oeuvre pour combattre la libéralisation du marché postal dans leur pays. (Dans cette partie du rapport, nous avons décidé d'inclure des exemples de pays qui n'ont pas nécessairement subi une libéralisation pour l'instant, mais qui ont cependant fait campagne contre elle.)

En premier lieu, tous les syndicats ont mis en oeuvre des activités de lobbying. Afin d'être efficace, chaque syndicat a ciblé les groupes pertinents, en fonction de son contexte national. Par exemple, certains syndicats du Canada ont ciblé les groupes de consommateurs, ce que n'ont pas fait les syndicats suédois. Mais tous ont ciblé des membres du Parlement, du gouvernement et de partis politiques, non seulement au niveau national mais aussi régional et local. Aux États-Unis, le NALC en est réellement un bon exemple. *“Le NALC a longtemps utilisé ces associations dans les 50 Etats pour faire avancer ses objectifs législatifs et politiques. Chaque année, la plupart des associations publiques envoient des délégations à Washington pour y recevoir une formation du syndicat national et faire pression directement sur les députés du Congrès à propos de questions législatives. Depuis plus d'une décennie, la réforme de la législation postale (traitant de la libéralisation et autres questions) était la priorité numéro un lors de ces tournées de lobbying. Des milliers de militants prenaient part à ce lobbying.”⁶⁶*

Le STTP du Canada et le Syndicat de la Communication en Suisse ont également fait pression sur les groupes spécifiques qui seraient les plus touchés par les effets de la libéralisation. En Suisse ces groupes incluent par exemple les consommateurs, les petites et moyennes entreprises (PME), et les citoyens de régions périphériques ou montagneuses. Quant au Canada, les cibles incluent aussi les principales associations nationales et les associations d'aînés.

Les sujets à traiter dans le cadre du lobbying doivent aussi être soigneusement pesés, car ils ne sont pas nécessairement les mêmes selon les pays et les contextes politiques. Au Japon, le JPGU a centré son action sur le champ et la vitesse de la

⁶⁴ SEKO, *Case study for UNI Poste & Logistique on the libéralisation of postal services in Sweden*, Stockholm, 2009, p.13

⁶⁵ Abvakabo FNV, *Case study for UNI Poste & Logistique on the libéralisation of postal services in the Netherlands*, Pays-Bas, 2009, p.11

⁶⁶ NALC, *Case study for UNI Poste & Logistique on the libéralisation of postal services in the USA*, Washington, 2009, p.8

libéralisation. En Suisse, le Syndicat de la Communication vise principalement le financement du service universel ainsi que la qualité et la quantité des services postaux offerts dans le contexte du service universel aux consommateurs individuels et également à l'économie mondiale.⁶⁷

Pour un maximum d'efficacité, il était important que ce lobbying soit soutenu par des recherches, des fiches de synthèse, des bulletins etc. Au Maroc, le syndicat FNPT-UMT a œuvré en coopération avec les universitaires pour étayer ses arguments contre la privatisation et la libéralisation du secteur postal et pour faire valider son argumentation par une tierce partie.⁶⁸

Le travail en réseau est un autre outil que les syndicats peuvent utiliser pour faire avancer leur combat contre la libéralisation. Le STTP l'a fait avec les grandes entreprises de courrier, les petites et moyennes entreprises et les principales associations nationales.⁶⁹

La participation des médias est également importante pour faire passer le message. Le JPGU du Japon a utilisé cette tactique. En effet, "les médias ont relayé les événements du secteur postal au niveau local, de même que les campagnes des consommateurs et des associations contre la privatisation postale. Les actions relayées par les médias ont eu des effets marqués sur les politiques générales nationales. Plus spécifiquement, les résolutions et les avis formulés par les leaders et les assemblées au niveau local ont des effets qui peuvent être assimilés à des mesures politiques. Il est par conséquent nécessaire d'organiser ces actions efficacement".⁷⁰

La coopération intersyndicale est également décisive pour faire avancer une

cause telle que la défense du secteur postal public. C'est ce qui s'est produit aux États-Unis dans le cadre de la loi de 2006 relative à la responsabilité postale et l'amélioration du service postal (Postal Accountability and Enhancement Act - PAEA). Les syndicats du courrier postal ont dialogué avec les principales parties prenantes du secteur postal. "...au niveau national, le NALC, l'APWU et le NPMHU ont formé une coalition avec les principaux acteurs postaux, notamment: Direct Marketing Association, Parcel Shippers Association, Mailers Council, Magazine Publishers Association, et les grands groupes de commercialisation comme Pitney Bowes, afin de définir de manière consensuelle les contours d'une réforme. Cette approche était principalement centrée sur le maintien du monopole mais tout en obtenant de nouvelles libertés commerciales pour le secteur postal des États-Unis. Le secteur des messageries a accepté de rester en retrait sur la question des changements dans les négociations collectives et les syndicats sont convenus de rechercher un système plus rationnel pour la fixation des tarifs postaux."⁷¹

Mais pour les syndicats, le moyen le plus important de combattre une cause telle que la libéralisation est avant tout et surtout de mobiliser leurs adhérents, en particulier dans le secteur postal où les travailleurs des postes sont en contact constant avec le grand public. Cela peut avoir un effet démultiplicateur sur une campagne en cours. Ainsi que le déclare le NALC, "le NALC et les autres syndicats postaux des États-Unis ont tiré les enseignements des dix ans de débats sur la réforme de la poste et c'est un acquis inestimable pour l'avenir. Ils savent avant tout qu'il est vital de mobiliser les adhérents syndicaux pour protéger le service universel et les emplois postaux de haute qualité."⁷²

Toutes les études que nous avons effectuées jusqu'à présent portent sur les tactiques syndicales en vue d'entraver le processus de libéralisation. Toutefois, il nous faut aussi réfléchir à ce qu'ont fait les syndicats après avoir perdu la bataille lorsque le marché postal a été ouvert à la concurrence. Tout cela peut se résumer

⁶⁷ Syndicat de la Communication, *Case study for UNI Poste & Logistique on the libéralisation of postal services in Switzerland*, Berne, 2008, p. 4

⁶⁸ FNPT-UMT, *Case study for UNI Poste & Logistique on the libéralisation of postal services in Morocco*, Rabat, 2009, p.7

⁶⁹ STTP, *Étude de cas pour UNI Poste & Logistique sur la libéralisation des services postaux Canada*, Ottawa, 2009, p. 3

⁷⁰ JPGU, *Case study for UNI Poste & Logistique on the libéralisation of the postal services in Japan*, Tokyo, 2008, p.7

⁷¹ NALC, *Case study for UNI Poste & Logistique on the libéralisation of postal services in the USA*, Washington, 2009, p.8

⁷² Ibidem p.9

en un mot : recruter. Prenons par exemple le cas de la Suède et voyons comment le SEKO a organisé le recrutement dans les nouvelles entreprises après la déréglementation.

Non à la libéralisation⁷³

Le SEKO a très vivement réagi contre la création de Bring Citymail et la libéralisation du marché postal. Des adhérents de Posten AB ont réagi très énergiquement face à la libéralisation et l'ouverture du marché postal à la concurrence.

Le syndicat a conduit plusieurs actions et campagnes majeures et a appelé le gouvernement à s'efforcer de bloquer la libéralisation. Ce combat-là, nous l'avons perdu.

Recrutement sur le lieu de travail et conventions collectives

En même temps, le SEKO a jugé indispensable de conclure une convention collective avec Bring Citymail. Il s'agissait entre autres de s'assurer qu'aucun des autres syndicats concurrents n'atteindrait le but avant nous. Une convention a été conclue et nous avons commencé à recruter des adhérents chez Bring Citymail. Au début, les représentants élus de SEKO et employés par Posten AB se sont chargés de recruter des adhérents et d'organiser les lieux de travail de Bring Citymail. Des travailleurs de Posten AB, bien que représentants élus mais toujours salariés, s'attachaient à mettre en place une organisation de SEKO chez Bring Citymail et cette organisation négocierait avec Bring Citymail. Mais l'entreprise a exploité cet arrangement pour faire du tort à SEKO.

La direction de Bring Citymail a posé la question de savoir si les employés de Posten AB, concurrent de Bring Citymail, serait un représentant crédible pour les salariés de Bring Citymail.

Évidemment, l'entreprise a tiré parti du fait que SEKO avait agi en tant qu'opposant à la libéralisation. Était-il possible qu'un syndicat comme le SEKO soit un représentant crédible pour les intérêts des salariés de Bring Citymail alors que SEKO s'était opposé à toute concurrence sur le marché ?

Malgré ce problème nous sommes parvenus à créer une organisation syndicale viable dans l'entreprise. Une convention collective a été conclue, qui au début n'était évidemment pas équivalente à une convention de Posten AB.

Des problèmes se sont également posés quant à la crédibilité non seulement des futurs adhérents actifs à Bring Citymail mais aussi celle des adhérents actuels de Posten AB. Les adhérents de Posten AB pensaient que leurs syndicats les avaient abandonnés lorsque SEKO a conclu une convention et créé une organisation du SEKO à Bring Citymail. Et les adhérents de Posten AB s'étaient tellement habitués, depuis si longtemps, à l'idée que Posten AB était l'entreprise dominante, qu'ils ont eu du mal à accepter que le marché ait été libéralisé. À cela s'ajoute qu'à l'époque, tant Posten AB que ses adhérents avaient dans les deux cas intérêt à maintenir l'ordre ancien.

Nouvelle direction

Toutefois le syndicat devait absolument modifier sa politique et sa stratégie. Nos fonctions syndicales qui consistaient à organiser dans une seule entreprise doivent maintenant s'adapter une activité syndicale dans plusieurs entreprises.

Il était également indispensable de veiller à ce que l'élaboration de la législation postale suédoise soit conçue de façon à n'accorder aucun privilège économique à l'une ou l'autre entreprise. Pour y parvenir, il fallait un travail prolongé et méthodique pour influencer les décideurs politiques.

À cet égard, le syndicat peut sans doute se targuer d'avoir réussi. Aujourd'hui nous avons pour le marché postal une législation qui est relativement neutre et favorable.

Le lobbying des syndicats était orienté vers les partis politiques, les députés et les représentants du gouvernement. Le mouvement syndical suédois a toujours entretenu de bonnes relations politiques, principalement avec le Parti social-démocrate suédois mais aussi avec d'autres partis.

En Suède, il n'y a pas de tradition de coopération avec d'autres organisations sur le même sujet, par exemple les organisations de consommateurs. Les syndicats suédois ont la chance d'avoir un niveau d'effectifs élevé et de compter de nombreux adhérents - c'est ce qui démontre que les syndicats jouent un rôle puissant dans la société. De plus, la

⁷³ Extrait de: SEKO, *Case study for UNI Poste & Logistique on the liberalisation of postal services in Sweden*, Stockholm, 2009, p.13-15

Suède ne connaît pas un mouvement de consommateurs particulièrement vif étant donné que les consommateurs ont l'habitude d'être représentés par l'État, c'est-à-dire les agences gouvernementales comme l'agence suédoise des consommateurs.

Il importe aussi de noter que Citymail a su orienter son lobbying de manière très intelligente en Europe, qui a bénéficié d'une libéralisation accrue du marché postal.

Des dispositions égales dans les conventions collectives

Pour assurer de bonnes relations dans les deux grandes entreprises, il est important que les conventions collectives ne privilégient pas la concurrence de l'une au détriment de l'autre. Il est important d'empêcher les entreprises de fonder leur concurrence sur les conditions d'emploi de nos adhérents. Il est préférable que le syndicat s'efforce de veiller à ce que les conditions d'emploi soient les mêmes.

Ici encore, on peut dire que le syndicat a eu d'assez bons résultats.

Aujourd'hui, SEKO emploie des responsables syndicaux chargés de gérer les contacts durant les négociations avec l'une ou l'autre des entreprises, afin que l'on ne puisse en aucun cas reprocher à SEKO de conférer un avantage compétitif à l'une ou l'autre des entreprises. Toutefois, la suspicion persiste, surtout chez Bring Citymail.

Il reste encore un problème historique qui touche tout particulièrement les travailleurs de Stockholm, où Bring Citymail a installé sa première entreprise. Bon nombre de travailleurs de Stockholm ne sont pas membres de SEKO car ils pensent que le syndicat représente principalement les travailleurs de Posten AB. La situation est meilleure à Göteborg et à Malmö, où la densité syndicale est élevée chez Bring Citymail.

L'objectif est d'obtenir des accords similaires pour tous les opérateurs postaux. Il reste encore du chemin à faire sachant que la condition pour y parvenir est que les entreprises postales soient capables de siéger à la même table de négociation que leurs concurrents et elles sont loin d'en être à ce stade pour le moment.

Le problème le plus difficile aujourd'hui, chez Bring Citymail, est celui des rotations de personnel, qui sont extrêmement fortes sachant que les très jeunes travailleurs

composent la majorité du personnel. Cela crée naturellement un problème du point de vue de l'affiliation et du sens de la continuité pour les représentants syndicaux élus.

Enfin, il est important de souligner qu'il existe quelques petites entreprises postales qui déploient leurs activités au niveau local. Ces entreprises ne comptent qu'environ trois à quatre salariés. SEKO a également conclu des accords avec ces opérateurs de façon que les termes des conventions soient les mêmes.

Au final:

La libéralisation du marché postal s'est déroulée conformément aux décisions politiques prises par le Parlement suédois. À cette époque, SEKO a choisi de se lancer sur une voie qui satisfait aux principes majeurs ci-après :

- Neutralité de la législation
- Neutralité dans nos propres relations avec les entreprises postales
- Neutralité des accords en matière de concurrence afin de prévenir le dumping salarial

L'expérience du SEKO nous enseigne que la syndicalisation dans des entreprises en concurrence n'est évidemment pas chose facile. Et il n'est pas facile non plus pour les syndicats de mettre en jeu leur crédibilité et leur combat pour conclure une convention collective équilibrée avec la nouvelle entreprise. Mais il n'est pas plus facile aux travailleurs de l'opérateur historique d'accepter qu'ils ne sont plus les seuls à être représentés par leur syndicat. Il faut s'attendre aussi à une autre difficulté, celle du changement de politique et de stratégie du syndicat après l'échec de sa campagne contre la libéralisation. Mais ainsi qu'il ressort du rapport du SEKO: "...Nous avons compris que la mission du syndicat exigeait la syndicalisation du lieu de travail et la conclusion d'une nouvelle convention collective avec la nouvelle entreprise"⁷⁴. Bien entendu, il faut prendre en compte le contexte national et le système de négociation collective.

Néanmoins, comme nous l'avons vu dans la 2e Partie du présent rapport, les entreprises de services postaux pratiquent une concurrence basée sur les coûts,

⁷⁴ SEKO, Case study for UNI Poste & Logistique on the liberalisation of postal services in Sweden, Stockholm, 2009, p.13

donc au détriment des conditions de travail et de salaire des travailleurs. Pour empêcher cette pratique, *"il est préférable que le syndicat veille à ce que les conditions d'emploi soient les mêmes dans toutes les unités."*⁷⁵

Cet aspect est mis en lumière dans un rapport sur les relations du travail dans le secteur postal, publié par la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail : *"l'expérience des pays qui ont déjà libéralisé laisse supposer que la diffusion des conventions collectives sectorielles pourrait être une alternative à la détérioration sans doute imminente des conditions d'emploi et des relations du travail dans cet important segment du secteur des services. En fait, ces conventions pourraient contribuer à réduire la polarisation et accroître l'harmonisation des conditions d'emploi dans le secteur postal. Il importe de rappeler la situation de Royal Mail, qui a récemment renoncé à ses pratiques d'embauche massive de travailleurs occasionnels afin de maintenir la qualité de ses services. Dès lors, on peut supposer que dans ce secteur économiquement et socialement vital, il est également dans l'intérêt des entreprises postales de tableer sur les conditions d'emploi comme moyen d'améliorer la motivation et la coopération de leurs ressources humaines."*⁷⁶

⁷⁵ Ibidem

⁷⁶ Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *Industrial relations in the secteur postal*, Dublin, 2007, p.31

Conclusion

Si l'on en croit la théorie économique, la libéralisation du marché est censée créer de la concurrence qui à son tour engendrerait la croissance, l'innovation, la baisse des prix et l'emploi.

Que l'on ne s'y trompe pas - rien de tout cela ne s'est produit sur le marché postal :

- La concurrence reste très limitée sur le marché postal et les entreprises en concurrence ne détiennent que 0,1 % à 10 % des parts de marché.
- Les concurrents de l'opérateur historique ne sont pas nombreux – en général, entre un et quatre.
- Il n'y a que très "peu d'innovation puisque la concurrence est essentiellement basée sur les prix".⁷⁷

Quant à l'emploi, les prétendus "avantages" de la libéralisation sont très inquiétants :

- Des dizaines de milliers de suppressions d'emploi à l'échelle des pays.
- Aucun transfert significatif de l'emploi de l'ex opérateur national vers les nouveaux concurrents (du moins pas dans les mêmes quantités et certainement pas dans les mêmes conditions de travail).
- Déclin des emplois à plein temps et augmentation des emplois à temps partiel.
- Détérioration des conditions de travail chez les opérateurs concurrents et dans le secteur en général.
- Augmentation de la précarité du travail par la progression des formes de travail atypiques.
- Réduction des salaires.
- Dumping salarial.
- Moins de sécurité de l'emploi.
- Déqualification des emplois.

Alors, où sont les gains de la libéralisation ?

La présente recherche avait pour objectif d'aider les affiliés d'UNI Poste & Logistique à faire face à l'impact et aux conséquences de la libéralisation des marchés postaux sur l'emploi et les conditions de travail. Nous avons tenté ici de fournir des informations sur les réalités de la libéralisation à l'intention des travailleurs de la poste. C'est un premier pas. Mais nous devons voir plus loin où sont les solutions et savoir ce que nous pouvons faire pour prévenir des situations comme celles que connaissent les livreurs de courrier en Allemagne, aux Pays-Bas ou ailleurs.

L'initiative du SEKO en matière de syndicalisation est un témoignage intéressant. Il est de fait que la concurrence dans le secteur postal a fragmenté et partant, affaibli les syndicats à un moment où ils devaient être forts. La syndicalisation des nouvelles entreprises avantage non seulement les travailleurs, qui bénéficient des mêmes salaires et conditions de travail mais aussi les syndicats, à plus long terme, pour l'accroissement de leurs effectifs.

Le recrutement est par conséquent l'une de nos recommandations. Une autre serait d'examiner le "droit des utilisateurs à un service postal universel" au titre de l'article 3 du Règlement de la Poste aux lettres de l'UPU – instrument susceptible de protéger la qualité du service et les emplois de qualité. Nous pensons qu'il existe d'autres moyens de protéger les travailleurs des effets délétères de la libéralisation sur leurs emplois. Ces moyens exigeront des examens plus approfondis.

E. Bares 21.04.2009

⁷⁷ Hooper R., Hutton D. & Smith I., *The challenges and opportunities facing UK postal services, An initial response to Evidence, An independent review of the UK postal services sector*, Royaume-Uni, 2008, p.6

Références:

- Abvakabo FNV, *Case study for UNI Poste & Logistique on the liberalisation of postal services in the Netherlands*, Pays-Bas, 2009
- Accenture, *High performance. Delivered., Postal Universal Service Obligation (USO) International Comparison, International Postal Liberalization – Comparative Study of US and key Countries*, États-Unis, 2008
- Andersson M. and Thörnqvist C., *Liberalisation, privatization and regulation in the Swedish postal services sector*, Pique, Göteborg, 2006
- Bickerton J., *Postal Deregulation: Its impacts on postal workers and the response of a postal union*, Ottawa, 2006
- Bickerton J., Sauber J., Steinhoff K., *Is North America preparing to embrace postal deregulation?* Ottawa, 2008
- Brandt T. and Schulten T., *Liberalisation and privatization of public services and the impact on labour relations: A comparative view from six countries in the postal, hospital, local public transport and electricity sectors*, Pique, Düsseldorf, 2007
- STTP, *Etude de cas d'UNI Poste & Logistique sur la libéralisation des services postaux au Canada*, Ottawa, 2009
- STTP, *Dites non à la déréglementation postale, Fact Sheets 1-4*, Ottawa, 2008
- STTP, *Submission of the Canadian Union of Postal Workers to the Canada Post Corporation Strategic Review*, Ottawa, 2008
- CWU, *Case study for UNI Poste & Logistique on the liberalisation of the postal services in the UK*, Londres, 2009
- Drews K., *Liberalisation, privatization and regulation in the German postal services sector*, Pique, Düsseldorf, 2006
- Ecorys, *Main Developments in the Secteur postal (2006-2008), Final report and Country Sheet summaries*, Rotterdam, 2008
- Commission européenne, *Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application de la directive postale (Directive 97/67/EC amendée par la directive 2002/39/EC)*, Bruxelles, 2008
- Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *Industrial relations in the secteur postal*, Dublin, 2007
- FG.PTT, *Etude de cas pour UNI Poste & Logistique sur la libéralisation des services postaux en Tunisie*, Tunis, 2009
- Flecker J. and Hermann C., *How Companies react to the liberalization and privatization of public services*, Pique, Policy paper 4, Vienna, 2009

- FNPT-UMT, *Etude de cas pour UNI Poste & Logistique sur la libéralisation des services postaux au Maroc*, Rabat, 2009
- FNV Bondgenoten, *Colophon, The black paper of FNV Bondgenoten, the largest Dutch trade union, about the reality of mail deliverers in the Netherlands*, Pays-Bas, 2007
- Hayes B. and Bell S., *Monopoly to Competition in the UK Mail Market – Conflicting approaches*, Royaume Uni, 2008
- Hermann C. and Verhoest K., *Varieties and Variations of Public-Service Liberalisation and privatization in Europe*, Pique, Vienne, 2007
- Hooper R., Hutton D. & Smith I., *The challenges and opportunities facing UK postal services, An initial response to Evidence, An independent review of the UK postal services sector*, Royaume-Uni 2008
- Hooper R., Hutton D. & Smith I., *Modernise or decline, Policies to maintain the universal postal service in the United Kingdom, An independent review of the UK postal services sector*, Royaume-Uni 2008
- Input Consulting, *Liberalisation and Regulation of the Secteur postal in the European Union, Presentation*, Luxembourg, 2006
- Input Consulting, *Liberalisation and Precarisation – Employment Conditions of the New Letter Service Providers in Germany*, exposé, Luxembourg 2007
- Input Consulting, *Liberalisation and social regulation of the letter market in Germany*, exposé, Londres, 2008
- JPGU, *Case study for UNI Poste & Logistique on the liberalisation of postal services in Japan*, Tokyo, 2009
- JPGU Research Institute, Yoneda Y., *Presentation on The universal Service Crisis*, Tokyo 2008
- Kenny A., *Beyond the Propaganda, Postal Deregulation in New Zealand*, EPMU, Wellington, 2006
- Manzanelli P., Azpiazu D. and Basualdo F. *Case study for UNI Poste & Logistique on the liberalisation of postal services in Argentina*, Buenos Aires, 2009
- NALC, *Case study for UNI Poste & Logistique on the liberalisation of postal services in the USA*, Washington, 2009
- Pond, Richard, *Liberalisation, privatization and regulation in the UK postal services sector*, Pique, Londres, 2006
- Postcomm, *UK Postal Market Competitive Market Review 2008*, Royaume-Uni, 2008
- Schulten T. Brandt T., and Hermann C., *Liberalisation and privatization of public services and strategic options for European trade unions* in Transfer N°2, 2008
- SEKO, *Case study for UNI Poste & Logistique on the liberalisation of postal services in Sweden*, Stockholm, 2009
- Syndicat de la Communication, *Libéralisation du marché postal, Un risque pour notre économie*, Berne, 2008

Syndicat de la Communication, *Questionnaire, Procédure de consultation concernant la révision totale de la législation postale*, Berne, 2008

Syndicat de la Communication, Étude de cas pour *UNI Poste & Logistique sur la libéralisation des services postaux en Suisse*, Berne, 2008

Unite, *Case study for UNI Poste & Logistique on the liberalisation of postal services in the UK*, Royaume-Uni, 2009

Universal Postal Union, *The Evolution of the Secteur postal, Implications for Stakeholders (2006-2012)*, Berne, 2007

Ver.di, *Case study for UNI Poste & Logistique on the liberalisation of postal services in Germany*, Berlin, 2009