

Avril 2014

Note socio-économique

Faut-il privatiser Postes Canada ?

Périodiquement, l'idée de privatiser Postes Canada revient dans l'espace public. La conjoncture actuelle présente tous les signes du retour en force de ce débat : diminution des échanges postaux, vagues de libéralisation et privatisation en Europe, déficit anticipé à Postes Canada et annonces récentes de diminution de services. Dans cette note, l'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS) veut peser les pour et les contre d'une libéralisation du secteur de la poste et d'une privatisation de cette société de la Couronne, en se fondant sur des exemples internationaux. Notre recherche commencera d'abord par établir l'actuelle situation financière de l'organisation et par présenter les propositions des partisans de cette libéralisation ou privatisation. Ensuite, nous évaluerons le potentiel et les limites de ces propositions et avancerons d'autres pistes de solution, mieux adaptées croyons-nous à la situation spécifique de Postes Canada.

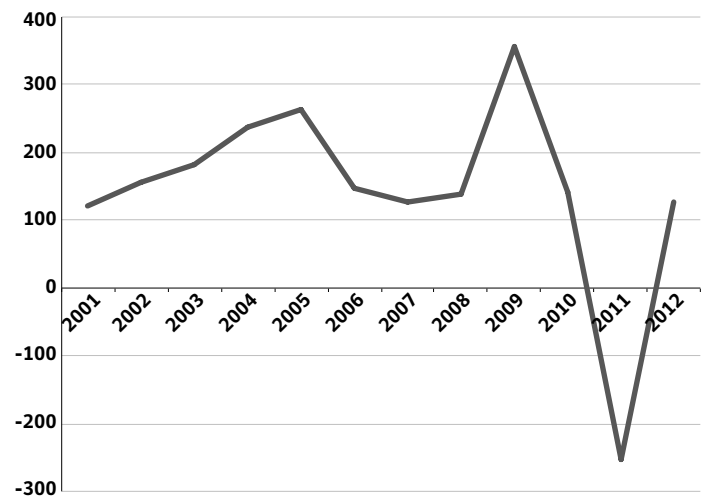
Situation financière

Anciennement le ministère des Postes et la Société canadienne des postes, Postes Canada¹ est créée en 1981 comme société de la Couronne ayant comme seul actionnaire le gouvernement canadien. Offrant un service pancanadien à tarification unique, elle détient aujourd'hui le monopole sur la livraison des lettres de moins de 500 g sur le territoire canadien. La livraison de lettres à l'étranger a été déréglementée en 2010 et est aujourd'hui soumise à la concurrence. Postes Canada est aussi active à travers d'autres entreprises en sa possession : dans des secteurs déréglementés tels que «l'envoi de colis

(Purolator), services en lien avec les systèmes d'information et avec les technologies de l'information (Innovapost), et en gestion de la logistique et du transport (groupe SCI inc.)² ».

Cette société d'État ne reçoit plus de subvention gouvernementale pour compenser ses déficits depuis 1988³. En 2011, sur une base consolidée, Postes Canada a enregistré une perte avant impôts de 253 millions de dollars, après une période de 16 années consécutives de rentabilité⁴. Le graphique 1 présente les bénéfices nets de Postes Canada au cours des 12 dernières années.

GRAPHIQUE 1 Bénéfices nets de Postes Canada, 2001 à 2012 (en M\$)



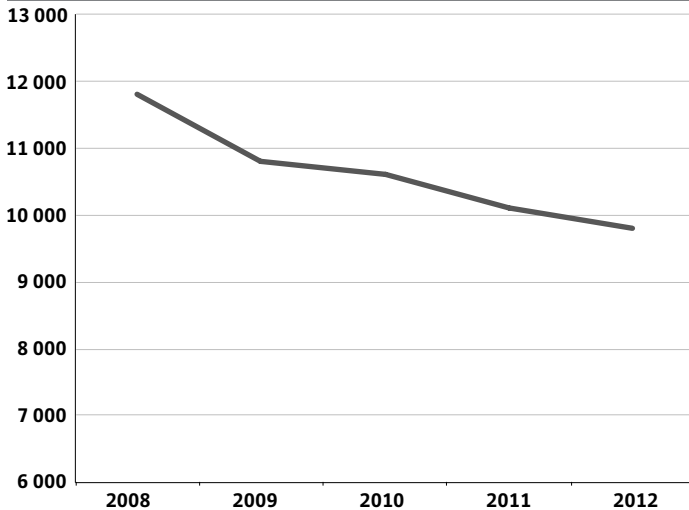
Source : Postes Canada, *Rapports annuels 2001 à 2012*.

Depuis 2001, c'est près de 1,7 G\$ que la société de la Couronne a enregistré en bénéfices, qui lui ont permis de faire de nouveaux investissements en infrastructures et de payer des dividendes et des impôts au gouvernement fédéral.

Cela ne signifie pas que l'avenir ne présente pas de défis pour Postes Canada. Si le déficit de 2011 apparaît comme une exception dans le parcours de Postes Canada, la conjoncture actuelle peut aussi donner l'impression que les déficits pourraient se reproduire. Selon l'organisation, le déficit a été évité en 2012 pour des raisons de changements de politiques internes non récurrents qui ne pourront être répétés dans les années à venir. « Selon les projections financières actuelles, Postes Canada aura besoin de liquidités additionnelles d'ici la mi-année 2014, alors que sa perte avant impôts s'est élevée à 129 M\$ au troisième trimestre⁵ ». Si le déficit de 2011 est survenu à la suite d'une année mouvementée (conflit de travail et décision onéreuse de la Cour suprême en matière d'équité salariale), des problèmes structurels rendent sa rentabilité à long terme plus problématique. Au nombre de ces problèmes, l'entreprise cite en premier lieu la diminution des flots de courrier et un déficit de solvabilité du régime de retraite⁶.

La popularité des médias numériques et d'Internet est présentement le facteur de changement le plus important pour Postes Canada. Comme le montre le graphique 2, le nombre d'articles de courrier livrés entre 2008 et 2012 par la société de la Couronne a diminué de 26,8 %, et cette baisse a beaucoup accéléré en 2012⁷. Il est encore impossible de savoir jusqu'à quand et dans quelle mesure l'envoi de courrier diminuera. Par ailleurs, il est important de noter que, si la plupart des types de courrier sont en baisse (courrier transactionnel, courrier publicitaire et publications), la livraison de colis (principalement dû aux achats Web) est en hausse.

GRAPHIQUE 2 Volume du courrier selon le nombre d'articles (en millions)

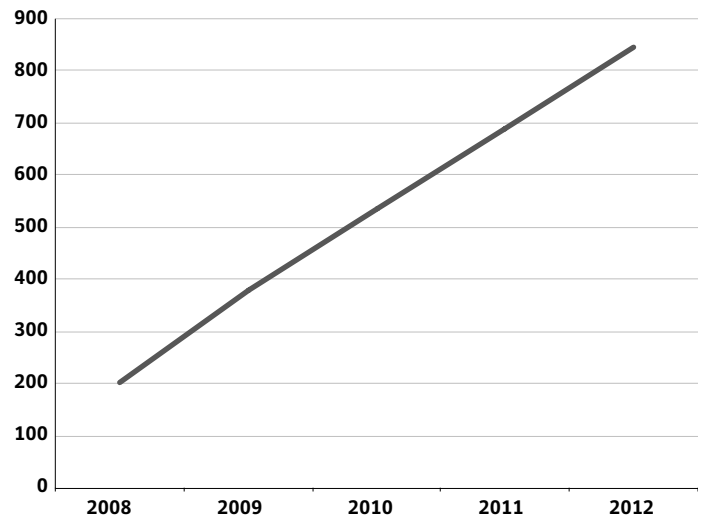


Source : Postes Canada, *Rapport annuel 2012*, p. iii.

Par ailleurs, la population et le nombre d'adresses de livraison ne cessent de croître. Comme on peut le voir au graphique 3, la hausse de ces adresses est constante. Il y a donc de moins en moins de courrier à livrer à un nombre grandissant d'adresses : ce qui rapporte de l'argent diminue et ce qui impose des charges augmente. Cette logique n'est pas de bon augure pour les finances de Postes Canada.

De plus, la société de la Couronne fait aussi face à des pressions au plan du financement de son régime de retraite. En effet, comme les autres régimes à prestations déterminées au pays, «les changements démographiques, de faibles taux d'intérêt et une période de rendements volatiles rendent plus difficile la capitalisation du régime⁸». Bref, la crise économique de 2008, la récession et le marasme qui l'ont suivie rendent particulièrement décevants les rendements des régimes de retraite sur les marchés. En 2012, le régime de retraite des employés de Postes Canada accusait un déficit de solvabilité – soit un manque à gagner entre les actifs du régime et le coût des prestations de retraite à verser si le régime prenait fin sur-le-champ – de 6,5 G\$.

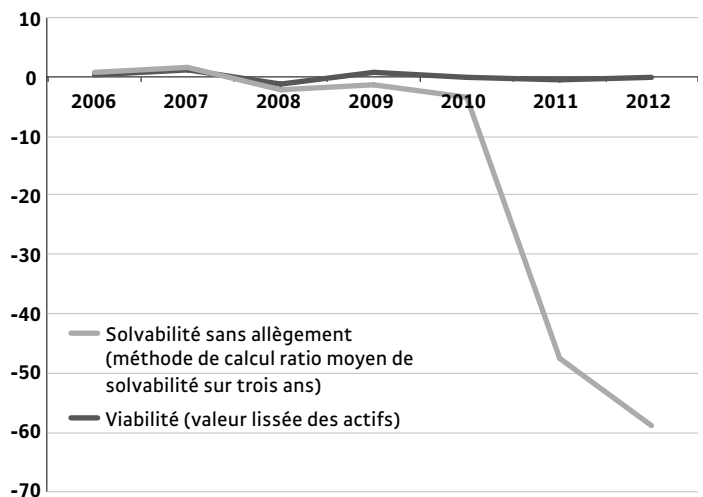
GRAPHIQUE 3 Nombre de nouvelles adresses de livraisons, de 2008 à 2012 (en milliers)



Source : Postes Canada, *Rapport annuel 2012*, p. 4.

Cependant, il est important de constater, comme le montre le graphique 4, que le régime de retraite des employé-e-s de Postes Canada n'affiche pas, pour l'instant, de problème de viabilité. Il pourra donc assurer leur retraite tant que le fonds continue d'opérer normalement. Donc, si Postes Canada ne ferme pas ou ne souhaite pas liquider son fonds de retraite, une négociation peut venir à bout de ces problèmes de solvabilité qui sont loin d'être insurmontables, surtout si les rendements du régime augmentent.

GRAPHIQUE 4 Solvabilité et viabilité du régime de retraite des employés de Postes Canada de 2006 à 2012 (en G\$)



Source : Postes Canada, *Rapports annuels 2008 à 2012*, p. 66 (2008), p. 69 (2009), p. 38-39 (2010), p. 50 (2011), p. 52 (2012).

Par contre, les règles comptables obligent Postes Canada à mettre de l'argent dans ce régime pour assurer sa solvabilité s'il devait être fermé dès maintenant. Par le passé, Postes Canada a déjà fait de tels paiements spéciaux de solvabilité, pour ensuite s'entendre avec les représentants des travailleurs et travailleuses pour récupérer ces sommes⁹. De plus, la législation canadienne permet aux sociétés d'État une certaine latitude dans la gestion de leurs obligations en matière de capitalisation, entre autres en bénéficiant d'un allègement sur les paiements en matière de solvabilité, ce que Postes Canada a fait depuis 2011¹⁰. Le gouvernement du Canada a émis une lettre de crédit à Postes Canada pour s'acquitter de ces paiements en attendant le retour de la solvabilité. Or, ce crédit ne peut dépasser 15 % de la valeur des actifs du régime et elle sera épuisée en juin 2014, moment où Postes Canada devra commencer à verser à son régime de retraite des sommes importantes, pouvant atteindre 1 G\$ par année¹¹. De plus, il semble que le gouvernement fédéral aurait avisé Postes Canada qu'il ne renouvellera pas cette lettre de crédit en 2014¹². Cette pression quant à la solvabilité du régime de retraite, même si elle n'affecte pas la viabilité du régime, est ce qui menace le plus la stabilité des finances de Postes Canada à court terme.

Finalement, soulignons certains autres défis que Postes Canada s'attend à relever : le retard sur le renouvellement des infrastructures, un faible taux d'autonomisation des procédures de triage et de livraison et un taux d'absentéisme particulièrement élevé chez les employés¹³. Il faut mentionner que tous ces problèmes ont fait l'objet de réformes de la part de Postes Canada dans les dernières années, soit d'importants investissements en infrastructure de tri (2008-2014), un nouveau modèle de livraison (2010)¹⁴ et une nouvelle politique de gestion de l'invalidité (2011)¹⁵.

Toutes les organisations de gestion de la poste se voient confrontées à l'arrivée massive des médias numériques. De nombreuses alternatives ont été proposées et appliquées. Au Canada, malgré d'importantes réformes et l'augmentation constante du prix des timbres¹⁶, il semble que Postes Canada ait toujours des ajustements à faire.

Une des options envisagées par la société de la Couronne pour réduire ses coûts est une limitation des services offerts. En diminuant ses services, l'entreprise étatique diminuerait ses frais d'exploitation et ses coûts de main-d'œuvre, se libérant ainsi une marge de manœuvre pour pallier la diminution de ses revenus. En clair, il s'agirait d'une décroissance de l'entreprise puisqu'elle tend à diminuer ses capacités au lieu de les étendre. En décembre 2013, ses dirigeants ont annoncé que d'ici 5 ans, Postes Canada éliminerait la livraison à domicile en ville en posant des boîtes postales, augmenterait le prix du timbre de 22 cents et augmenterait le nombre de bureaux de poste en concession dans des commerces¹⁷.

Selon une étude du Conference Board du Canada, la fin de la livraison urbaine devrait donner la possibilité à Postes Canada de faire des économies considérables, soit l'équivalent

de 576 M\$ par année d'ici 2020¹⁸. Cette diminution de service conduira à l'élimination d'entre 6 000 et 8 000 postes dans l'entreprise. Postes Canada compte principalement fonctionner par attrition, en ne renouvelant pas les postes des gens qui prendront leur retraite. Toutefois, ni cette étude ni Postes Canada ne spécifient l'investissement nécessaire afin de mettre en place ce nouveau mode de livraison.

Il semble qu'aucun autre pays n'ait mis fin à la livraison à domicile en ville¹⁹, mais nombre d'entre eux, particulièrement en Europe, ont opté pour des mesures de privatisation ou de libéralisation. Il reste donc difficile d'étudier l'impact de cette mesure annoncée en regard d'autres expériences, compte tenu du nombre de modalités propres à chaque système postal et des liens avec d'autres mesures de libéralisation des entreprises.

Cependant, il est bien possible qu'en réduisant les services offerts, d'aucuns trouvent la libéralisation ou la privatisation du système postal plus attrayante, à mesure que sa qualité diminuera. Ces options le seront d'autant plus avec une hausse majeure du timbre-poste comme celle qui a été imposée en 2014, faisant passer le prix du timbre à 1 \$. On a en effet noté que moins le public a l'impression d'en avoir « pour son argent » avec un service public, plus il est porté à en accepter la privatisation. On remarque aussi que les transformations en cours à Postes Canada facilitent grandement le processus de privatisation. Les bureaux de poste sont déjà transférés vers des concessions privées et intégrés aux immeubles d'entreprises existantes. Les boîtes postales communautaires peuvent être privatisées bien plus aisément, étant plus commodes à opérer pour la livraison que les boîtes postales individuelles et moins problématiques quant à la vie privée à l'intérieur des immeubles²⁰. Bien entendu l'affaiblissement des conditions de travail et la hausse des tarifs bonifieront aussi la donne pour d'éventuels acheteurs privés. Ainsi, à la suite de ces transformations, Postes Canada pourrait bien devenir un service postal prêt à être rapidement privatisé, option qui trouverait une oreille sympathique dans le grand public progressivement habitué à une dégradation des services postaux.

Les arguments en faveur de la libéralisation ou de la privatisation

Nombre d'intervenants dans l'espace public ont défendu la libéralisation ou la privatisation du secteur postal. Distinguons d'abord les deux et voyons quels en sont les principaux arguments.

La libéralisation consiste en l'ouverture du marché postal à la concurrence, en abolissant le monopole dont la société d'État dispose sur la gestion du courrier et en permettant à d'autres entrepreneurs privés de s'y impliquer. La privatisation du secteur postal, quant à elle, aurait pour effet de faire perdre à Postes Canada sa propriété publique, au profit d'actionnaires

privés majoritaires. Ce qui aurait comme conséquence de placer l'ensemble du secteur postal aux mains du secteur privé.

L'institut Fraser, dans un texte paru en 2011²¹, à la suite du lockout des employés des Postes, critique le réseau postal public au Canada. Lammam et Karabegovic prônent la libéralisation et même une privatisation en arguant l'inefficacité des sociétés d'État. Selon les auteur·e·s, le monopole détenu par la société d'État lui procure une situation avantageuse – notamment grâce à l'assurance de ne pas faire faillite vu l'appui inconditionnel de l'État – qui favorise le laxisme et limite l'innovation en l'absence de concurrents. L'institut Fraser parle aussi d'une sous-productivité due à l'abondante main-d'œuvre embauchée par les sociétés d'État en comparaison de l'entreprise privée. Finalement, il critique aussi la place occupée par les syndicats dans le secteur public; il en découlerait une paralysie des services essentiels lors de moyens de pression adoptés par des travailleurs et travailleuses syndiqué·e·s.

Dans une note de recherche récente consacrée à Postes Canada²², l'Institut C.D. Howe conclut que la réforme de Postes Canada devrait aller vers une privatisation graduelle et une abolition du monopole étatique. Le chercheur de l'Institut C.D. Howe suggère de sous-traiter d'abord divers services offerts par Postes Canada. L'efficacité gagnée avec la sous-traitance pourrait, selon l'Institut, permettre de protéger les emplois actuels, tout en conservant les mêmes normes de service d'un océan à l'autre. Afin d'assurer le service postal en région, il propose de financer directement ces services via les revenus gouvernementaux. Une étude du même groupe de recherche, publiée en 2007²³, a étudié de façon plus détaillée l'effet de la déréglementation sur les services postaux de plusieurs pays (Suède, Finlande, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Australie, Allemagne et Royaume-Uni). Les auteurs ont conclu qu'à la suite de ces changements, les compagnies avaient soit amélioré soit maintenu la qualité de leurs services (taux de livraison à temps).

Une note de l'Institut économique de Montréal, publiée en 2011²⁴, défend aussi la voie de la libéralisation et envisage la privatisation à la lumière de l'étude comparative d'autres systèmes postaux libéralisés (Suède, Nouvelle-Zélande, Autriche, Pays-Bas et Allemagne). Les auteurs de cette étude proposent d'entamer ces réformes par un programme de vente d'actions aux employés, suivi d'une libéralisation progressive de plus en plus poussée. Selon eux, la libéralisation serait un incitatif à hausser la productivité. Quant à la distribution dans les régions éloignées, ils proposent d'éliminer la tarification uniforme, quitte à verser directement une indemnisation aux consommateurs isolés afin d'éviter de camoufler le coût réel des services postaux au détriment des utilisateurs urbains. Cependant ils soulignent que «Les individus qui choisissent d'habiter dans une région rurale [...]doivent aussi composer avec les désavantages de cette situation, soit des

prix plus élevés pour certains produits et services ainsi qu'un accès plus limité à ceux-ci²⁵.» C'est une façon de faire valoir que l'accès universel aux services postaux ne doit pas être une priorité du gouvernement.

Comme nous l'avons vu, les propositions de privatisation ou de libéralisation se fondent en majorité sur trois arguments :

- D'abord, elles augmenteraient la productivité par la présence de la concurrence.
- Ensuite, elles permettraient de réaliser des économies importantes pour les entreprises postales, notamment au plan salarial.
- Enfin, elles permettraient d'abaisser les coûts incombant à la population pour des services équivalents ou supérieurs.

Évaluons maintenant ces arguments à l'aune des expériences concrètes de libéralisation et de privatisation de services postaux.

Avantages et inconvénients de la libéralisation ou de la privatisation

Une riche somme de données permet de peser le pour et le contre du choix de libéraliser et privatiser les systèmes postaux. Comme ces systèmes varient beaucoup d'un pays à l'autre et que la réalité géographique et climatique des pays concernés a une grande influence sur les coûts des services, nous allons distribuer l'examen sur une vaste gamme de pays ayant libéralisé ou privatisé leur système postal (Angleterre, Suède, Belgique, Pays-Bas, Allemagne, etc.), afin de broser le tableau le plus complet possible.

Apportons d'abord quelques nuances quant aux effets concrets sur la vie des gens de ces transformations des systèmes de poste. Alors que l'Union européenne a émis des directives sur la libéralisation et la privatisation des Postes, les changements dans les habitudes postales des consommateurs n'ont pas été aussi importants qu'on aurait pu s'y attendre.

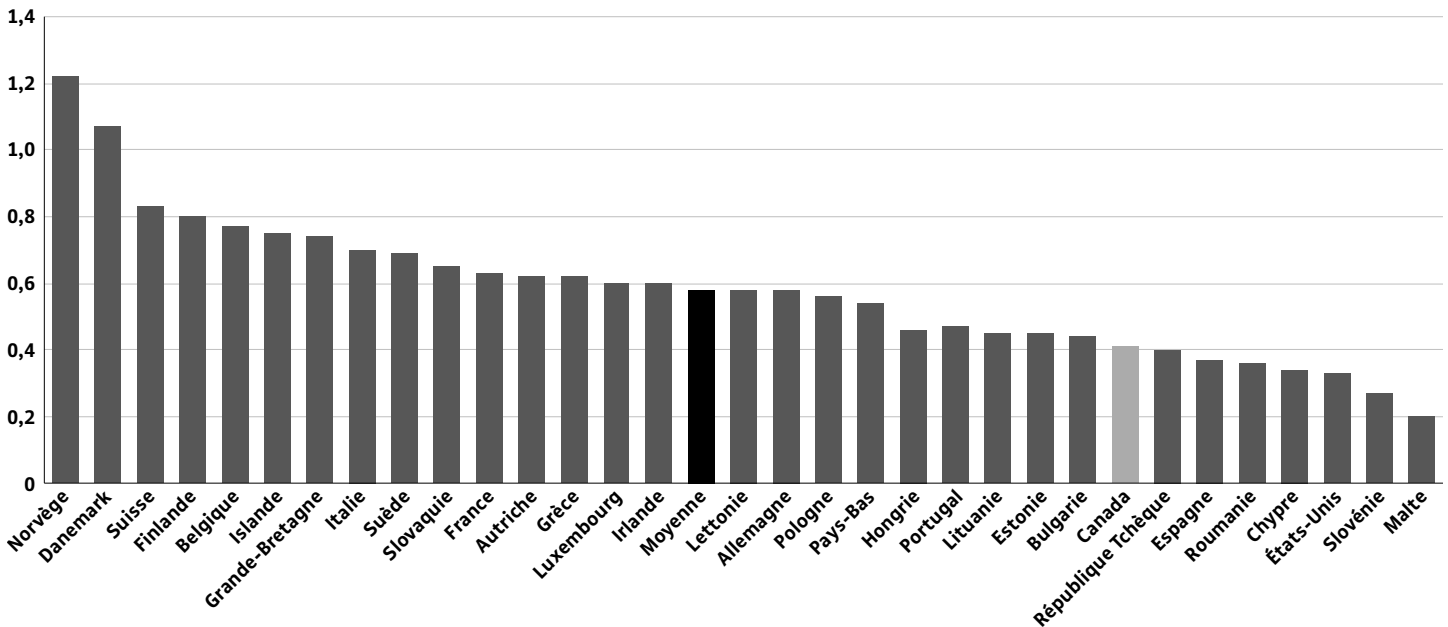
TABLEAU 1 Part du marché de l'ancien monopole public

Pays	Part du marché de l'ancien monopole
Allemagne	91 %
Angleterre	95 %
Suède	93 %

Sources : Richard Pond, *Liberalisation, privatisation and regulation in the UK postal services sector*, Working Lives Research Institute, Londres, 2006, p. 15; Jörg Flecker, Christoph Hermann, Torsten Brandt, Nils Böhlke et Christer Thörnqvist, *Liberalisation and privatisation of public services – Company reactions*, Vienne, PIQUE, 2008, p. 45.

On constate au tableau 1 qu'en Allemagne, en Angleterre et en Suède, les anciens monopoles publics assurent encore plus

GRAPHIQUE 5 Prix du timbre-poste en Europe, au Canada et aux États-Unis (2013, en €)



Sources : Deutsche Post, *Letter Prices in Europe*, mars 2013, p. 7, www.postescanada.ca/cpo/mc/aboutus/news/pr/2012/2012_postage_rate.jsf et <http://money.cnn.com/2014/01/24/news/economy/postal-stamp-price-hike/>, calculs de l'IRIS.

de 90 % des transactions postales. C'est le cas pour des libéralisations relativement récentes (comme l'Angleterre en 2006) ou plus anciennes (Suède en 1993 et Allemagne en 1996). En fait, il semble qu'après un moment d'effervescence postlibéralisation, ces marchés se sont resserrés autour de l'ancien opérateur public et d'un concurrent aux activités concentrées dans les marchés les plus lucratifs²⁶. Le réseau de bureaux de poste, de boîtes postales et l'organisation de la poste elle-même exigent des investissements initiaux massifs, sauf dans certaines régions urbaines plus densément peuplées.

Cela pose une première balise de réflexion pour le Canada. Considérant les grandes étendues à couvrir et la faible densité d'occupation du territoire, il est bon de se demander, en premier lieu, où d'éventuelles entreprises de poste privées pourraient s'installer pour réaliser des profits. La réponse est évidente : dans les grandes villes. Or, celles-ci ne sont pas si nombreuses au Canada ; il est donc pertinent de se demander si la libéralisation ou la privatisation offrirait plus de choix pour une bonne partie des Canadiens.

Autre constat : pour les simples consommateurs, la privatisation ou la libéralisation ne semble pas avoir causé, en soi, d'importantes variations de prix, ni à la hausse, ni à la baisse²⁷. Souvent ces maintiens de prix relativement bas sont dus à une action du gouvernement qui impose certains tarifs postaux²⁸. Cependant, comme nous le verrons, les prix pour les achats de gros ont, eux, diminué substantiellement.

On peut aussi douter que le Canada connaisse une baisse du prix des timbres à la suite d'une privatisation, car, comme le montre le graphique 5, ce tarif était en 2013 beaucoup plus bas

qu'il ne l'est dans la plupart des pays d'Europe occidentale ayant privatisé leur système postal. Le système postal public américain se classe en position encore plus enviable. La hausse brutale à laquelle Postes Canada a procédé en 2014 la placerait légèrement au-dessus de la moyenne de 2013 (mais on peut supposer que l'ensemble des autres pays hausseront aussi le prix du timbre en 2014).

Avantages

Après ces constats d'ouverture, voyons quelques avantages de la libéralisation ou privatisation de la poste.

RÉDUCTION DE LA MENACE POTENTIELLE POUR LES FINANCES PUBLIQUES

Il est évident que privatiser complètement le secteur postal aurait pour effet de supprimer tout lien entre Postes Canada et le gouvernement. Ainsi, le gouvernement fédéral n'aurait théoriquement pas à « sauver » Postes Canada d'éventuelles difficultés financières. Dans une période où l'avenir s'annonce houleux pour la société de la Couronne, cela semble un avantage non négligeable. Il faut cependant mentionner trois bémols.

D'abord, tel que mentionné précédemment, le gouvernement fédéral s'est désengagé depuis 1988 de la responsabilité de rembourser les déficits de Postes Canada. En théorie, même en situation périlleuse, le gouvernement fédéral n'aurait donc pas à délier les cordons de la bourse. On sait cependant que cette distance reste relativement théorique ; il est difficile

d'imaginer un gouvernement fédéral choisissant de laisser Postes Canada faire faillite et fermer en laissant les Canadien-ne-s sans service postal.

Or, si cela s'applique pour la situation actuelle, une « obligation morale » de sauvetage ne s'applique pas moins en cas de privatisation. Air Canada en est une démonstration patente. Alors que cette entreprise a été privatisée depuis longtemps, cela ne l'empêche pas de solliciter l'aide d'Ottawa²⁹ ni son intervention dans ses relations de travail pour y imposer des lois spéciales³⁰.

Enfin, troisième bémol, si le gouvernement fédéral délaisse « en théorie » son obligation de sauver la société de la Couronne d'une situation financière difficile, il abandonne assurément toute possibilité de mettre la main sur ses bénéfices. Comme nous le mentionnions en ouverture, Postes Canada a pendant des années versé des sommes importantes, chaque année, au gouvernement du Canada. De 2005 à 2008, Postes Canada a rapporté 208 M\$ en dividendes à l'administration fédérale. Eût-elle été privatisée, c'est autant d'argent qui aurait échappé à l'amélioration de ses services à la population.

CLIENT DE GROS : RÉDUCTION DES TARIFS ET DIVERSIFICATION

Un constat évident dans tous les pays étudiés est la réduction des tarifs postaux pour les clients de gros. La Suède, la Pologne et l'Allemagne, par exemple, ont vu diminuer de beaucoup les tarifs facturés aux grandes entreprises et organisations³¹. « Ces clients qui comprennent les entreprises qui envoient leurs produits par la poste, les compagnies d'assurances, les banques, les compagnies de télécommunications et les ministères sont très sensibles aux variations de prix et sont tout de suite visés par les nouveaux joueurs sur le marché des postes³². » On signale aussi qu'en Espagne les nouveaux joueurs du secteur privé ont été en mesure d'offrir des services plus personnalisés et mieux centrés sur les besoins de ces grands consommateurs³³.

Dans les services publics universels, ceux-ci paient donc plus cher que ce qu'un service qui s'adresserait uniquement à eux pourrait leur offrir. Ainsi, dans les situations de libéralisation ou de privatisation, les nouveaux joueurs se dirigent tout de suite vers ces utilisateurs de gros en leur offrant des prix très compétitifs.

Nous verrons que cela peut avoir des conséquences à d'autres niveaux. Il est cependant indéniable que du point de vue des gros acheteurs de service postaux, il s'agit là d'un avantage de la privatisation ou de la libéralisation.

ACCÈS À DE NOUVEAUX MARCHÉS POUR DES INVESTISSEURS ET DES ENTREPRENEURS

Le monopole public actuel ne permet pas à des investisseurs de se procurer des actions de la société de la Couronne pour en percevoir des dividendes. Il ne permet pas non plus de créer des entreprises de poste concurrentes dans le but de réaliser des profits. Une libéralisation ou une privatisation permet-

trait que les gens qui ont les moyens de mettre sur pied des entreprises ou d'investir dans des portefeuilles d'action réalisent des gains financiers dans ce secteur.

Là encore, cette possibilité qui leur serait offerte aurait d'importantes conséquences sur d'autres gens, mais il est évident que pour ces personnes la perspective de réaliser des profits est une bonne nouvelle.

Désavantages

DIMINUTION DE LA QUALITÉ DES SERVICES

Un élément crucial d'un bon système postal est son réseau de bureaux de poste et de boîtes aux lettres. L'accès à des points de services à proximité relative de chaque résidence est essentiel pour les utilisateurs du réseau. Or, dans la plupart des pays qui ont privatisé ou libéralisé leur système postal, le nombre de bureaux de poste a fortement diminué.

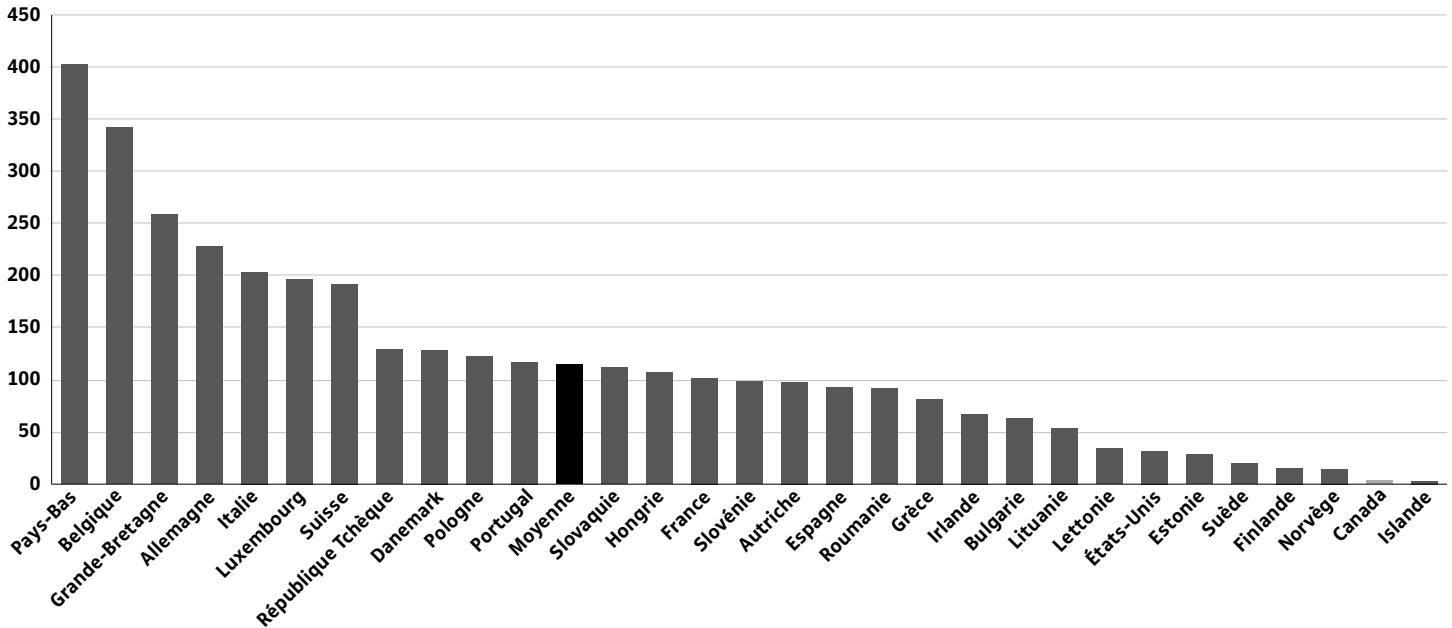
En Allemagne, par exemple, la privatisation a mené à une diminution qualitative et quantitative des services³⁴. En fait, dès l'annonce de la fin de son monopole sur la distribution des lettres, le gouvernement a annoncé une série de fermetures de bureaux de poste insolubles, surtout en région rurale³⁵. Certaines études parlent d'une réduction, en Autriche et en Allemagne, de 40 % du nombre de bureaux de poste³⁶.

Une étude concernant 21 pays européens affirme que la privatisation a signifié une réduction du nombre de bureaux de poste, ainsi que de la fréquence et de la qualité des services³⁷. Généralement, ces bureaux ont fermé dans les secteurs ruraux et dans les localités les moins fortunées. Cette conséquence n'est pas surprenante : la logique de rentabilité du privé fait que les entreprises vont s'établir là où il est possible de dégager des bénéfices intéressants et vont abandonner les secteurs moins profitables.

« En Suède, les services postaux ne se sont pas améliorés, notamment à cause de la fermeture de tous les bureaux de poste (qui ont été sous-traités chez des concessionnaires), d'une réduction du nombre de boîtes aux lettres et des temps de distribution inchangés depuis la libéralisation de 1995. Si les prix aux entreprises ont été réduits, les prix aux clients résidentiels sont demeurés inchangés³⁸. »

Exemple a contrario, la Belgique semble quant à elle avoir réussi une libéralisation sans diminuer ses comptoirs postaux, mais en les transférant entièrement dans des concessions privées³⁹. Cependant, ce cas semble plutôt être une exception que la règle en Europe, et une hausse importante du prix du timbre s'y est produite après la privatisation⁴⁰.

D'autres aspects de la privatisation apportent de la frustration aux utilisateurs, mais sont moins faciles à quantifier. Le commentaire suivant, exprimé par un client néerlandais, en donne une bonne idée. « Le mercredi, nous avons au moins six personnes qui viennent à notre porte pour nous apporter le courrier. D'abord, on a le journal local. Ensuite un autre jour-

GRAPHIQUE 6 Densité de population par pays, 2012 (personnes/km²)

Source : CIA World Factbook, 2012.

nal. Ensuite un facteur. Trois autres vont le suivre ensuite. Ce qui était fait avant par une personne est maintenant fait par six. Elles sont toutes sous-payées et le temps de livraison ne s'est pas amélioré. Avant ils venaient le matin, alors que nous sommes l'après-midi et j'attends encore⁴¹.» Le même article souligne aussi d'importantes hausses de publicité non sollicitée, ce qui n'est pas surprenant considérant la baisse des coûts constatée pour les achats de gros.

SUBVENTIONS GOUVERNEMENTALES NÉCESSAIRES POUR ASSURER L'UNIVERSALITÉ

Comme on vient de le mentionner, la recherche de la rentabilité fait que certaines régions ou certains secteurs sont plus attrayants que d'autres, du fait d'être plus rentables. La question vient automatiquement : que faire des secteurs postaux non rentables ? Les options mises en place ou envisagées sont multiples : diminution de services (moins de livraisons par semaine, heures variables), augmentation des prix ou financement gouvernemental pour compenser les pertes de revenus des distributeurs privés.

L'Angleterre est un bon exemple en matière de service postal dont le caractère universel dépend des subventions étatiques. Le succès de la récente privatisation des bureaux de poste (après que la distribution ait déjà fait l'objet d'une privatisation) « dépend des subventions publiques⁴² ». En Allemagne, en Pologne, en Belgique et en Suède aussi, les entreprises de poste privées n'hésitent pas à dire que le caractère universel du système dépend du niveau de subventions reçu de l'État⁴³. En Allemagne, la Ville de Berlin a même accordé des subventions directes pour bonifier les salaires très faibles laissés au person-

nel des Postes à la suite de la privatisation⁴⁴. Il est d'ailleurs assez fréquent que, suivant des hausses de tarifs ou des baisses de salaire importantes, les gouvernements se dotent d'agences, de régies ou de tribunaux administratifs pour réguler les pratiques dans le secteur des postes et pour intervenir directement sur certaines questions entourant la poste⁴⁵.

Comme le montre le graphique 6, la population canadienne est moins nombreuse et répartie sur un territoire beaucoup plus grand que la plupart des pays mentionnés ici. En fait, le Canada a une densité de population 38 fois moins grande que la moyenne des pays présentés au graphique 6⁴⁶. Sa densité de population se compare à celle de l'Islande, soit quatre fois moins que celle de la Norvège qui est le pays juste au-dessus du Canada en terme de densité démographique. Le Canada fait donc figure d'exception à cet égard⁴⁷. Advenant le cas d'une privatisation, le financement d'une partie des activités postales par l'État canadien est donc fort probable si l'on souhaite y maintenir un service universel de distribution du courrier. Il est encore difficile pour l'instant d'évaluer ces coûts (comme Postes Canada a réussi à être plutôt profitable durant la dernière décennie), mais l'on peut en retenir que la privatisation éventuelle de Postes Canada signifierait soit le début de subventions fédérales, soit la fin du service universel.

RÉDUCTION DU NOMBRE D'EMPLOIS ET DE LEUR QUALITÉ

Dans tous les pays étudiés, la privatisation et la libéralisation ont été synonymes de pertes d'emplois importantes ou de diminution majeure des conditions de travail pour les employé-e-s des Postes⁴⁸. Précarisation du travail, diminutions de salaire, renvois massifs, réduction du personnel par

attrition – les exemples sont nombreux. Inutile ici de faire le récit par le menu des désavantages de ces compressions sur les travailleurs et travailleuses, ils sont évidents. Deux choses que l'on aurait tendance à oublier sont néanmoins importantes à souligner.

Un service postal fonctionnel qui assure de bons emplois a un effet structurant sur l'économie. En effet, ce sont des milliers de personnes qui travaillent à un salaire décent tant dans les villes que dans les territoires les plus reculés. En 2012, ces salaires représentaient 4 G\$, soit 0,2 % du PIB canadien.

Enfin, il arrive que le courrier contienne des documents importants, confidentiels ou des valeurs financières. Laisser ces documents à des sous-traitants sans formation et payés à très bas salaires n'est peut-être pas le meilleur moyen d'assurer qu'on en prenne soin. Par exemple, en Allemagne le ramassage du contenu des boîtes aux lettres est laissé à 1 800 sous-traitants différents⁴⁹ et, très souvent, il s'agit tout simplement de compagnies de taxi⁵⁰. L'attrition du personnel signifie aussi à la fois des trajets plus longs à accomplir pour la distribution du courrier et une réduction du nombre de gens pour en faire le classement⁵¹. Cela peut avoir pour conséquence des retards dans la livraison ou des erreurs dans les envois⁵².

Résumé des avantages et inconvénients

Quelles conclusions en tirer sur les options de privatisation ou de libéralisation de Postes Canada ? D'abord, suivant nos constats préliminaires, la privatisation ou la libéralisation ne sera, pour le consommateur, ni la panacée ni la catastrophe annoncée. En regard de ces expériences étrangères, on peut conclure que les prix des timbres pour les consommateurs privés resteront passablement les mêmes et que Postes Canada demeurera le principal fournisseur de services postaux au Canada.

Au-delà de ces premières considérations, on peut compter parmi les avantages une possibilité de coûts réduits pour les clients de gros et une possibilité de revenus d'affaires pour la minorité de gens qui deviendront propriétaires ou actionnaires d'entreprises postales. Comme nous l'avons également vu, il est cependant loin d'être certain qu'une éventuelle privatisation de la poste libère le gouvernement de ses obligations, tant en matière de subventions que de sauvetage financier d'entreprises ou de réglementation du travail.

En contrepartie, les désavantages d'un tel choix seraient une diminution probable de la qualité des services – moins de bureaux de poste et de boîtes aux lettres, plus de courrier indésirable –, la création de disparités régionales ou la nécessité d'interventions gouvernementales pour les compenser, et des pertes d'emplois ou baisses de salaire importantes qui se répercuteront sur l'économie.

À la lumière de ces constats, il nous apparaît évident que, pour la majorité de la population, les inconvénients d'une

privatisation ou d'une libéralisation de la poste en outrepassent les avantages.

D'autres options pour l'avenir de Postes Canada

Une étude de John Anderson du Centre canadien des politiques alternatives (CCPA) propose la mise en place d'un service bancaire postal au Canada pour renflouer les coffres de Postes Canada⁵³. Cette option, déjà expérimentée ailleurs, ne manque pas d'intérêt. En effet, plusieurs pays (dont la France, la Suisse, la Nouvelle-Zélande et l'Italie) ont mis en place de tels systèmes qui participent à équilibrer les finances de leur service postal.

Il serait intéressant que Postes Canada envisage sérieusement cette option. Cela dit, sa pertinence serait plus faible au Québec. En effet, alors que l'étude d'Anderson dénote un manque de points de service bancaires pour la population canadienne, en particulier dans les régions éloignées, le problème se pose beaucoup moins au Québec en raison du réseau étendu des Caisses Desjardins au Québec – comme d'ailleurs les caisses d'économie répandues en Saskatchewan. En effet, les 1 240 caisses et points de services du Mouvement Desjardins sont présents dans la plupart des municipalités du Québec, même les plus petites⁵⁴. La mise en place d'un service bancaire fédéral risque ainsi de connaître plus de difficultés au Québec, tant au niveau de la pénétration des marchés que de l'image de marque.

Par contre, la situation des services bancaires n'est pas rose pour autant au Québec. En effet, de 2006 à 2012, le nombre de succursales bancaires stagne entre 1 092 et 1 097 établissements; le nombre de succursales et de points de service des Caisses Desjardins est passé de 1 459 à 1 310 durant la même période⁵⁵. Aujourd'hui, le nombre de succursales et de points de service est évalué à 1 240⁵⁶. Cette décroissance de 15 % n'est évidemment pas positive pour l'accès des Québécois-es à des services bancaires. Il se trouve donc dans certaines petites localités deux institutions, le bureau de poste et la caisse, de moins en moins fréquentées, mais qui demandent une présence constante pour offrir le service de base. Il n'est pas absurde de penser que ces deux fonctions pourraient être regroupées autour de leurs deux services, en vue d'une réduction possible de leurs frais de d'exploitation. Pour ce faire, il faudrait que s'engagent des négociations entre un éventuel service bancaire de Postes Canada et les Caisses Desjardins.

Le service bancaire postal n'est pas, pour autant, la seule avenue à envisager.

D'abord, face aux problèmes les plus immédiats, il semble évident que le gouvernement fédéral pourrait parvenir à une entente avec Postes Canada quant à la solvabilité de son régime de retraite. Comme celui-ci est viable à long terme, ses déficits de solvabilité représentant un problème plus virtuel que réel, la situation est loin d'être catastrophique, surtout considérant les récentes remontées de la rentabilité boursière. L'important

est d'avoir aussi comme priorité la pérennisation du régime et non son seul bilan financier. Une entente tripartite entre les représentants des travailleurs et travailleuses, Postes Canada et le gouvernement fédéral, si elle est conduite de bonne foi, pourrait aisément mener à pérenniser le régime sans mettre à mal les finances de Postes Canada.

Ensuite, le secteur du colis est, de toute évidence, le plus prometteur pour Postes Canada. La société de la Couronne possède une infrastructure imposante, dotée d'avantages marqués face à ses concurrents privés dans le secteur du colis. Pourquoi ne pas en faire davantage usage ? Au lieu d'envisager de privatiser Postes Canada, pourquoi ne pas penser plutôt à étendre ses activités dans les secteurs profitables et à réduire la part de certains joueurs privés dans ce marché en offrant de meilleurs services⁵⁷ ?

Enfin, on peut garder à l'esprit que la poste, c'est aussi une fonctionnaire qui se rend chez l'ensemble des citoyen-ne-s, presque à chaque jour. Il y a probablement des utilités insoupçonnées pour l'État à ce contact quotidien. La Poste Belge, par exemple, a opté pour la voie d'une diversification : elle produit les certificats et plaques d'immatriculation, qu'elle livre le jour même, et s'occupe aussi des ordonnances des médecins ou même de livrer l'épicerie aux personnes âgées⁵⁸.

Conclusion

Postes Canada n'est pas dans une situation facile, mais la société de la Couronne n'est pas non plus devant la catastrophe à laquelle on fait parfois allusion un peu rapidement. Les défis sont importants, mais certaines transformations sont déjà en cours pour les relever.

Privatiser ou libéraliser le secteur postal n'aura surtout des avantages que pour quelques grandes entreprises et pour les gens détenant assez de capital pour l'investir dans d'éventuelles entreprises privatisées. Pour la très grande majorité de la population, il n'y aura pas beaucoup de différence de prix selon le fournisseur de services privilégié. Par contre, cela voudra probablement dire des baisses de la qualité du service, des différenciations régionales dans l'offre postale et d'importantes pertes d'emplois ou baisses de salaires pour le personnel des Postes. En somme, la clientèle de Postes Canada n'a rien à y gagner mais son personnel a beaucoup à perdre.

Cela ne signifie pas qu'il ne faut pas apporter de transformations au service postal – nous avons évoqué quelques pistes en ce sens. Mais chose certaine, il serait peu opportun de se départir collectivement d'actifs aussi importants que ceux de Postes Canada pour une transition qui n'avantagerait qu'une poignée de grandes entreprises et d'investisseurs canadiens ou étrangers.

Francis Fortier, chercheur
Simon Tremblay-Pepin, chercheur
Hélia Tremblay-De Mestral, chercheure-associée

Notes

- 1 « Ministère des postes », *Bibliothèque et Archives Canada*, www.collectionscanada.gc.ca/etat-canadien/023012-1602-f.html.
- 2 « Groupe d'entreprises de Postes Canada », *Postes Canada*, www.canadapost.ca/cpo/mc/aboutus/corporate/groupcompanies.jsf?LOCALE=fr.
- 3 Vincent GELOSO et Youri CHASSIN, *Postes Canada : Une ouverture à la concurrence est de mise*, Note économique, Institut économique de Montréal, mai 2011.
- 4 POSTES CANADA, *Rapport annuel 2011*, p. 5.
- 5 AGENCE QMI, « Le colis, véritable aubaine pour Postes Canada », *TVA nouvelles*, 9 décembre 2013, <http://tvanouvelles.ca/lcn/economie/archives/2013/12/20131209-152343.html>.
- 6 POSTES CANADA, *Rapport annuel 2011*, p. 5.
- 7 POSTES CANADA, *Rapport annuel 2012 : Redéfinir notre rôle dans la nouvelle économie*, p. 4.
- 8 POSTES CANADA, *Rapport annuel 2012*, p. 30.
- 9 Ce fut le cas notamment entre 2003 et 2006 où un paiement spécial de solvabilité totalisant 716 M\$ a été versé. Postes Canada a d'ailleurs récupéré 52 % de ce montant en 2007-2008. Cependant, la crise économique l'a empêché d'en récupérer davantage.
- 10 SYNDICAT DES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES DES POSTES (STTP), *Régime de retraite de Postes Canada : lettre aux membres, feuille de renseignements et questions et réponses*, 22 novembre 2013, www.sttp.ca/index.cfm/ci_id/14967/la_id/2.htm.
- 11 *Ibid.*
- 12 *Ibid.*
- 13 Vincent GELOSO et Youri CHASSIN, *op. cit.*
- 14 POSTES CANADA, *Rapport annuel 2012*, p. 8.
- 15 Nicole STEWART, *Une gestion intégrée de l'invalidité, Étude de cas*, Conference Board du Canada, octobre 2013, p. 5.
- 16 David STEWART-PATTERSON, Vijay GILL et Crystal HOGANSON, *The futur of Canada Post*, Rapport, Conference Board du Canada, avril 2013, p. 26.
- 17 POSTES CANADA, *Postes Canada présente un plan d'action en cinq points*, Communiqué de presse, 11 décembre 2013, www.canadapost.ca/cpo/mc/aboutus/news/pr/2013/2013_action_plan.jsf?LOCALE=fr.
- 18 Nicole Stewart, *op. cit.*, p. 4.
- 19 Armine YALNIZYAN, « Canada Post's vow to 'protect taxpayers' needs a reality check », *Globe and Mail*, 16 décembre 2013.
- 20 Contrairement aux boîtes postales situées à l'intérieur d'immeubles à logements, qui exigent une copie de la clef, donnée moins volontiers à une entreprise privée, encore moins à plusieurs.
- 21 Charles LAMMAM et Amela KARABEGOVIĆ, *L'argument pour la privatisation de Postes Canada*, Institut Fraser, 2011.
- 22 Benjamin DASHI, *How Ottawa can deliver a reformed Canada Post*, E-Brief, Institut C.D. Howe, août 2013, www.cdhowe.org/how-ottawa-can-deliver-a-reformed-canada-post/22432.
- 23 Edward IACOBUCCI *et al.*, *Rerouting the Mail : Why Canada Post is Due for Reform*, C. D. Howe Institute, Commentary, n° 243, février 2007.
- 24 Vincent GELOSO et Youri CHASSIN, *op. cit.*
- 25 *Ibid.*

- 26 Christophe P., « Les effets de la privatisation de la Poste en Suède : du mauvais usage des comparaisons », *Le Monde diplomatique*, 23 septembre 2009; Richard POND, *Liberalisation, privatisation and regulation in the UK postal services sector*, Working Lives Research Institute, London Metropolitan University, 2006, p. 15; Jörg FLECKER, Christoph HERMANN, Torsten BRANDT, Nils BÖHLKE et Christer THÖRNQVIST, *Liberalisation and privatisation of public services – company reactions*, Vienne, PIQUE, 2008, p. 45, www.pique.at/reports/pubs/PIQUE_PP2_15_10_2008.pdf.
- 27 Du moins en Allemagne, en Belgique, en Autriche et en Suède, bien que dans tous ces pays les prix du timbre-poste ont augmenté – et parfois de façon importante –, mais on ne peut imputer cette croissance à la seule privatisation ou libéralisation. Jörg FLECKER *et al.*, *op. cit.*, p. 58-59.
- 28 Jörg FLECKER *et al.*, *op. cit.*, p. 48 et 61.
- 29 PRESSE CANADIENNE, « Air Canada a sollicité l'aide financière d'Ottawa », *Le Devoir*, 17 juin 2009, www.ledevoir.com/economie/actualites-economiques/255442/air-canada-a-sollicite-l-aide-financiere-d-ottawa.
- 30 PRESSE CANADIENNE, « La loi spéciale adoptée », *La Presse*, 14 mars 2012, www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-canadienne/2012/03/14/01-4505336-air-canada-la-loi-speciale-adoptee.php.
- 31 Jörg FLECKER *et al.*, *op. cit.*, p. 48; Kathrin DREWS, *Liberalisation, privatisation and regulation in the German postal services sector*, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI), 2006, p. 22.
- 32 Jörg FLECKER *et al.*, *op. cit.*, p. 48. Traduction des auteurs.
- 33 ACCENTURE, *Achieving High Performance in the Postal Industry*, 2014, p. 19.
- 34 Ewald WEHNER, *Von der Bundespost zu den Global Players Post AG + Telekom AG. Profiteure und Verlierer der Privatisierung*. Institut für sozial-ökologische Wirtschafts-forschung, isw-report 64, 2006, Munich : 24-26.
- 35 G. HENNEMANN, *Post lehnt flächendeckende Versorgung*, Süddeutsche Zeitung, 11 septembre 2006.
- 36 Christophe HERMANN, Torsten BRANDT et Thorsten SCHULTEN, « Intensification, casualisation and commodification of work in liberalised European postal markets », *Work organisation labour & globalisation*, vol. 2, n° 2, automne 2008.
- 37 Philipp B. SCHUSTER, « One for all and all for one : privatization and Universal Service provision in the postal sector », *Applied Economics*, vol. 45, n°26, septembre 2013, p. 3676-3677.
- 38 Jörg FLECKER *et al.*, *op. cit.*, p. 58-59.
- 39 *Ibid.*
- 40 Brant TORSTEN, « Liberalisation, privatisation and regulation of postal services in Europe – First international experiences in the run-up to new European regulations », *Rapport de PIQUE*, mars 2007, p. 21.
- 41 James MEEK, « In the sorting office », *New York Review of Books*, vol. 33, n° 9, 28 avril 2011, p. 3-9.
- 42 Contrairement à la situation canadienne, Royal Mail et Post Office sont deux entités différentes, et leur processus de libéralisation/privatisation suit des cours distincts. Nathan DORON, *The Uncertain Future of the Post Office Network*, p. 10.
- 43 Jörg FLECKER *et al.*, *op. cit.*, p. 58.
- 44 *Ibid.*, p. 61.
- 45 Werner RAZA (2008): « Zukunft öffentlicher Dienstleistungen in Europa. Politische Ansätze und Alternativen von Gewerkschaften und sozialen Bewegungen », in : Torsten Brandt, Thorsten Schulten, Gabriele Sterkel & Jorg Wiedemuth (eds.) *Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und Folgen für die Tarifpolitik*, Hambourg : VSA-Verlag, 373-394.; Hood, Christopher, *et al.* (1999): *Regulation inside government : Waste-watchers, quality police and sleaze-busters*, Oxford.
- 46 Duquel on a retiré Chypre et Malte dont la situation particulière faussait les données.
- 47 Il faut néanmoins noter que, comme de vastes parties du territoire ne sont pas habitées, cet écart est moins important dans la réalité. Cependant, ce constat est aussi valide pour l'Islande, la Suède et la Norvège.
- 48 Jörg FLECKER *et al.*, *op. cit.*, p. 59; Kathrin DREWS, *op. cit.*, p. 23; Christophe P., *op. cit.*
- 49 Christophe HERMANN, Torsten BRANDT et Thorsten SCHULTEN, *op. cit.*
- 50 Jörg FLECKER *et al.*, p. 49.
- 51 *Ibid.*
- 52 James MEEK, « In the sorting office », *New York Review of Books*, vol. 33, n° 9, 28 avril 2011, p. 3-9.
- 53 John ANDERSON, *Pourquoi le Canada a besoin de services bancaires postaux*, Ottawa, CCPA, octobre 2013, 96 p.
- 54 Une situation qu'Anderson reconnaît lui-même. *Ibid.*, p. 22.
- 55 Salifou GANAME, *Impact des fusions et des fermetures de caisses Desjardins sur la dynamique sociales des milieux ruraux*, Chaire Desjardins en développement des petites collectivités, février 2013, p. 28.
- 56 « Desjardins en chiffres », *Desjardins*, www.desjardins.com/a-propos/desjardins/qui-nous-sommes/en-chiffres/.
- 57 On trouvera certaines suggestions dans le document suivant – notamment des lieux de dépôts et de réception des colis 24 h, des systèmes de livraison de nuit, etc. : ACCENTURE, *Achieving High Performance in the Postal Industry*, 2013, p. 14-16.
- 58 « Déclin de la poste : ce que font d'autres pays », *Radio-Canada*, 11 décembre 2013, <http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/economie/2013/12/11/006-poste-bouleversements-monde.shtml>.

IRIS

**Institut de recherche
et d'informations
socio-économiques**

L'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS), un institut de recherche indépendant et progressiste, a été fondé à l'automne 2000. Son équipe de chercheur-e-s se positionne sur les grands enjeux socio-économiques de l'heure et offre ses services aux groupes communautaires et aux syndicats pour des projets de recherche spécifiques.

Institut de recherche et d'informations socio-économiques
1710, rue Beaudry, bureau 2.0, Montréal (Québec) H2L 3E7
514 789 2409 · www.iris-recherche.qc.ca

ISBN 978-2-923011-45-5