

L'efficacité et l'équité dans la gestion des Postes

Gilles DesRochers

Volume 38, numéro 4, janvier–mars 1963

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1001824ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1001824ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

DesRochers, G. (1963). L'efficacité et l'équité dans la gestion des Postes. *L'Actualité économique*, 38(4), 643–651. <https://doi.org/10.7202/1001824ar>

L'efficacité et l'équité dans la gestion des Postes

La première analyse économique d'ensemble de la plus grande et aussi de la plus ancienne entreprise publique américaine, le service des Postes ¹, a paru presque en même temps que le troisième rapport de la Commission Glassco ², qui comporte un bref examen de l'organisation des Postes au Canada. Cette étude, bien que différente de la première, contient toutefois des données intéressantes pouvant servir à une appréciation générale de la politique tarifaire actuelle du ministère des Postes et à la formulation de prescriptions de nature à l'améliorer.

L'étude de M.-S. Baratz vient à son heure, puisque les problèmes économiques que pose la gestion des Postes américaines ont été vivement débattus au Congrès et à la Chambre au cours des dernières années. De plus, l'opinion publique américaine est très sensible à certains de ces problèmes, notamment ceux du déficit chronique et croissant, du bas tarif des imprimés et du gaspillage (*junk mail*) qui en résulte.

L'auteur s'est fixé comme objectif l'examen du comportement du service des Postes, à la lumière de la théorie du rendement social et de certaines normes concernant la gestion optimum des entreprises publiques. Plus précisément, il entend analyser les services postaux américains sous l'angle de l'efficacité et de l'équité, et contribuer à la formulation de critères qui pourraient orienter la politique postale. L'étude se borne à l'examen des services postaux à l'intérieur des États-Unis et exclut certaines activités connexes comme l'assurance, la poste aé-

1. Morton-S. Baratz : *The Economics of the Postal Service*, 104 pages, Public Affairs Press, Washington D.C., 1962.

2. Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, tome 3, section 17, pp. 309-360, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1962. Dans la suite du texte, nous référerons au Rapport Glassco, tome 3.

rienne, la poste recommandée, etc. Ces restrictions importent peu puisque 90 p.c. des services postaux entrent dans le cadre de l'ouvrage.

Les chapitres 2 à 5 font l'analyse des faits concernant la nature de la demande de services postaux et son élasticité ; la nature des coûts, leur structure et leur comportement en courte et longue période ; la relation entre les coûts moyens, les coûts marginaux et les tarifs postaux. Les trois derniers chapitres constituent une revue de la politique financière du service des Postes et une analyse critique des principaux problèmes de la politique postale américaine.

D'après des études statistiques, auxquelles Baratz se réfère, la demande de services postaux s'accroît à un taux séculaire de 4 p.c. par année aux États-Unis. Les fluctuations légères du produit national brut affectent peu la demande des services postaux, mais en revanche, celle-ci est sensible aux fluctuations prononcées de la production nationale. L'analyse déductive et les travaux empiriques s'accordent à qualifier la demande de services postaux d'inélastique aux prix, d'abord parce que les usagers n'ont pas, dans bien des cas, la faculté d'utiliser d'autres moyens de communication, ensuite parce que les tarifs postaux sont bas relativement à ceux des services concurrents, et enfin, parce que les frais postaux représentent une faible proportion des dépenses ou des revenus totaux des usagers de la Poste.

Les corrélations suivantes indiquent bien que la demande de services postaux est inélastique aux prix, du moins dans les trois premières classes de trafic, aucune relation statistique significative n'ayant pu être établie pour le courrier de quatrième classe (colis) à cause de l'interaction indéchiffrable de facteurs multiples. D'une part, 99 p.c. des variations annuelles du volume du trafic postal de première classe (lettres) sont associées aux variations des dépenses de consommation, ainsi qu'au rapport entre le tarif du courrier de première classe et celui de troisième classe (circulaires et catalogues publicitaires). D'autre part, 98 p.c. des variations du volume du trafic postal de troisième classe sont liées aux mêmes facteurs, ainsi qu'aux variations des dépenses publicitaires totales dans l'économie. Quant au volume du courrier de deuxième classe (publications périodiques), 91 p.c. des variations annuelles sont liées aux changements dans les dépenses de consommation.

La structure des tarifs postaux aux États-Unis est variée et complexe. Les tarifs du courrier de première classe sont les plus élevés et

ceux de la deuxième classe les plus bas. Entre ces tarifs extrêmes se situent les tarifs des autres classes. Les critères sous-jacents à l'établissement des tarifs sont, selon le cas :

- a) la valeur du service rendu, pour le courrier manuscrit ;
- b) le coût du service rendu, pour les marchandises et le contenu publicitaire des périodiques ;
- c) le concept de service public, appliqué aux périodiques éducatifs ;
- d) le tarif à deux parties, pour certaines catégories de courrier.

Cette structure tarifaire est le produit d'une évolution lente et représente une solution de compromis aux conflits entre l'intérêt général et l'intérêt des groupes particuliers. Elle reflète aussi le désir conscient du Congrès américain de favoriser le plus possible la diffusion de l'information par le truchement de la Poste, tout en s'efforçant de récupérer, de l'ensemble des usagers, des revenus suffisants pour défrayer le coût des services postaux.

En 1961, les dépenses totales des Postes américaines s'élevaient à 3.9 milliards de dollars, dont 77 p.c. en salaires. Les coûts fixes et quasi fixes (salaires du personnel) représentaient environ 65 p.c. des coûts totaux ; le reste était constitué de frais variables, dont les $\frac{3}{8}$ étaient des salaires versés aux employés surnuméraires et des salaires supplémentaires versés aux employés permanents.

À cause de l'absence de renseignements statistiques valables, l'auteur n'a pu établir le comportement précis des coûts en courte période, mais l'analyse déductive l'a conduit aux conclusions suivantes : le coût marginal est très inférieur au coût moyen jusqu'à un pourcentage élevé d'utilisation de la capacité, à cause de l'importance des coûts fixes ; le coût moyen est décroissant jusqu'au voisinage de la capacité, alors que le coût marginal tend à croître légèrement ; et enfin, aux heures de pointe, les coûts moyen et marginal montent en flèche.

L'auteur a établi que les données concordent avec l'opinion selon laquelle les Postes sont une entreprise et une industrie où les économies de taille rendent le coût décroissant en longue période. De 1953 à 1959, l'auteur a calculé que le coût unitaire du courrier est passé de 0.0424 à 0.0384 dollar. Le coût marginal de la période était de 0.024 dollar, selon une fonction linéaire. Baratz croit que la dimension de l'entreprise est maintenant telle que les économies de taille sont virtuellement épuisées et que le coût unitaire devrait tendre à se stabiliser ou à croître aux niveaux actuels du trafic postal. Il reste évidemment la

possibilité que l'automatisation prochaine de la manipulation abaisse la courbe de coût de longue période et rende alors possible l'accroissement du trafic postal à des coûts unitaires encore plus bas.

Au chapitre V, la structure des tarifs est comparée aux coûts des diverses catégories de courrier. Ces coûts sont établis par le service des Postes lui-même. La répartition des coûts et des revenus attribuables aux diverses catégories de courrier révèle que seul le courrier de première classe et le courrier aérien faisaient leurs frais en 1961. Les revenus du courrier de deuxième classe ne couvraient que 23 p.c. du coût.

Le coût marginal à long terme pour les courriers de deuxième et de quatrième classe n'a pu être établi, mais dans les deux cas, le coût moyen était supérieur au revenu moyen, c'est-à-dire au tarif. Le tableau ci-dessous indique que le tarif de première classe est supérieur au coût moyen, donc au coût marginal, et que le tarif de troisième classe est inférieur au coût moyen aussi bien qu'au coût marginal. L'auteur conclut de cette analyse, d'une part, que le déficit postal est attribuable à des tarifs inférieurs aux coûts moyens et marginaux pour certaines classes de courrier ; d'autre part, que l'écart entre le tarif de première et de troisième classe ne peut être justifié par l'écart entre les coûts, contrairement à la croyance populaire.

Tableau I
Tarif et coût pour certaines classes

	Tarif ou revenu moyen	Coût moyen de longue période	Coût marginal unitaire de longue période
Première classe.....	0.0451 dollar	> 0.0420 dollar	> 0.0265 dollar
Troisième classe.....	0.0294 "	< 0.0397 "	> 0.0316 dollar

De 1830 à 1960, le service des Postes a été en déficit 110 fois, bien qu'en principe le Congrès insiste sur l'équilibre budgétaire de l'entreprise, tout en s'empressant de réduire les tarifs aussitôt qu'il y a surplus. Depuis 1947, le déficit a eu tendance à s'accroître, malgré plusieurs hausses des tarifs et l'accroissement continu du trafic. Depuis 1953, des enquêtes ont été faites, des comités ont étudié certains problèmes, des lois ont été votées, mais le débat autour de la politique

financière du Service des Postes n'est pas épuisé. L'auteur résume ainsi les principes retenus par le Congrès en cette matière (p. 55) :

- a) « Le service des Postes devra égaliser ses revenus et ses dépenses, sans chercher à obtenir de profit. En ce sens, il agira comme un service public et non pas comme une entreprise commerciale.
- b) « Les dépenses encourues afin de produire des bénéfices de nature divisible aux usagers devront être défrayées par des droits et des tarifs payés par les usagers.
- c) « Les dépenses encourues pour assurer des services postaux dont les bénéfices sont indivisibles, c'est-à-dire qui échoient à toute la société, seront défrayées par le Trésor. »

Le problème central qui reste à résoudre est de définir les services indivisibles et de les évaluer. Le débat engendré par le projet de loi de 1958 porte principalement sur cette question.

Les deux derniers chapitres renferment un examen rapide de plusieurs aspects importants de la politique postale. Le transport du courrier doit-il être une attribution de l'État ? Après avoir considéré les critères habituels, l'auteur conclut que c'est l'entreprise publique qui existe dans ce domaine plutôt que le monopole privé réglementé par l'État, parce que celui-là est tout simplement désiré par la majorité des citoyens.

Les services postaux sont tarifés en vue d'assurer une allocation efficace des ressources utilisées à la production de ces services. À propos de l'équilibre financier, l'auteur donne raison au Congrès : les services postaux dont les bénéfices sont indivisibles, doivent être payés par les contribuables et non par les usagers. Malheureusement, il n'existe pas d'autre critère que le jugement politique du Congrès pour les définir et mesurer l'importance de ces bénéfices, ainsi que le montant des subventions à octroyer.

Les tarifs postaux américains sont discriminatoires parce qu'ils ne sont pas établis au coût marginal ou au coût moyen des services rendus. Avant de proposer une révision de la structure tarifaire, l'auteur analyse les effets des diverses méthodes de tarification des services postaux sur l'allocation des ressources et la répartition du revenu. Il s'arrête finalement à une solution de second choix (*second best*) afin de minimiser les distorsions dans l'affectation des ressources et les altérations à la répartition du revenu. Il propose d'abord de remplacer le système discriminatoire actuel par des tarifs basés sur le coût, ce qui aura pour effet de simplifier la structure des tarifs, et de supprimer les effets dom-

mageables de la discrimination sur l'allocation des ressources et la distribution du revenu. En deuxième lieu, le tarif devrait être établi en fonction du coût moyen³. Le tarif multiple (à deux ou plusieurs parties) est rejeté à cause d'obstacles administratifs et techniques⁴. Par sa simplicité, le tarif établi au coût intégral (*full cost*) est donc retenu, bien qu'il en résulte une perte de bien-être (réduction du surplus du consommateur). Il faut ajouter ici que l'effet nocif de ce tarif sur l'allocation des ressources sera d'autant plus faible que la demande est inélastique au prix. Comme corollaire, l'auteur suggère que le tarif soit plus élevé sur les catégories de courrier qui occasionnent des coûts de transport plus élevés. En somme, le tarif doit être égal au coût moyen de manipulation et de transport du courrier. Enfin, l'auteur propose que les tarifs soient réduits pour certains types de courrier socialement utiles, et que des rabais soient consentis aux usagers importants qui utiliseraient les services des Postes aux heures creuses.

Au Canada, le volume annuel du trafic postal atteint environ quatre milliards d'objets de correspondance, soit 225 par habitant⁵. D'après la comptabilité du ministère des Postes, le déficit postal cumulé, de 1947 à 1961, n'a pas dépassé 3 p.c. d'un revenu total s'élevant à 2,097 millions de dollars⁶. Toutefois, le déficit réel fut plus grand à

3. Rappelons ici brièvement que l'optimum d'efficacité économique est réalisé à condition que le prix ou le tarif soit égal au coût marginal. Dans le cas d'entreprises ou d'industries dont les coûts sont décroissants en longue période, le coût marginal est inférieur au coût moyen et le déficit d'une tarification au coût marginal doit être comblé par une subvention. Or, dans le cas des Postes, la tarification marginale signifierait que les contribuables devraient défrayer une partie importante des coûts des services utilisés par les usagers. Il en résulterait donc une iniquité plus ou moins comparable à celle qui existe actuellement alors que les usagers des services du courrier de première classe subventionnent les autres usagers, à cause de l'absence de liaison entre les tarifs et les coûts. Afin d'éviter toute entorse à la répartition du revenu, la tarification au coût moyen s'impose, mais elle présente l'inconvénient de réduire l'utilisation des ressources postales en deçà de l'optimum puisque les usagers disposés à payer un tarif inférieur au coût moyen, mais égal ou supérieur au coût marginal, sont exclus du marché.

4. Le tarif multiple dont il s'agit ici serait un tarif à deux parties, c'est-à-dire qu'une partie du tarif serait variable et établie au coût marginal : l'autre, fixe, devrait combler l'écart entre le coût marginal et le coût moyen, aux niveaux anticipés de consommation. Comme le souligne Baratz, le tarif à deux parties pourrait à la rigueur servir de compromis entre une tarification au coût moyen et au coût marginal. Toutefois, il présenterait l'inconvénient d'être discriminatoire, puisque le tarif unitaire payé par chaque usager dépendrait de sa consommation plus ou moins grande de services postaux. Cet obstacle à l'introduction d'un tel tarif nous semble plus sérieux que ceux invoqués par Baratz.

5. Rapport Glassco, tome 3, p. 319. Aux États-Unis, le volume annuel du trafic est de 63 milliards d'objets (cf. Baratz, *op. cit.*, p. 4).

6. Rapport Glassco, *op. cit.*, p. 329, tableau 1.

GESTION DES POSTES

cause des coûts omis de la comptabilité des Postes (par exemple le coût des immeubles utilisés gratuitement par le ministère) qui excédèrent les revenus omis (par exemple la valeur des services fournis gratuitement par le ministère). Après rectification des états financiers, pour tenir compte de ces omissions, le déficit postal de 1958-59 s'est trouvé accru de 173,000 dollars à 31,443,000 dollars, par rapport à un revenu corrigé de 191 millions de dollars ⁷. Le ministère des Postes est donc une entreprise publique non rentable, bien qu'il soit admis, au moins implicitement, qu'elle doive faire ses frais ⁸.

L'origine du déficit apparaît clairement au tableau suivant ⁹ :

Tableau II

	Excédent	Déficit
	(en milliers de dollars)	
<i>Courriers :</i>		
Première classe (lettres).....	19,460	
Deuxième classe (journaux et périodiques).....		29,504
Troisième classe (imprimés et circulaires).....		4,922
Quatrième classe (colis).....		7,716
Franchise postale.....	106 ¹⁰	
<i>Services divers</i>		8,867
Déficit net total		31,443

L'analyse détaillée des coûts effectués en 1958-59 ¹¹ a révélé un profit unitaire de 0.018 dollar sur le courrier de première classe, de 0.177 dollar sur le courrier aérien intérieur et d'une fraction de cent sur le courrier de troisième classe. En revanche, une perte unitaire de 0.093 dollar fut encourue sur le courrier expédié occasionnellement, et de 0.041 dollar sur les tarifs privilégiés de deuxième classe accordés aux éditeurs. Le courrier de quatrième classe, le courrier vers l'étranger, les services auxiliaires comme la poste recommandée, la livraison spéciale, l'assurance et les mandats-poste occasionnèrent des pertes.

7. Rapport Glassco, *op. cit.*, p. 329.

8. Rapport Glassco, *op. cit.*, p. 328 ; Canadian Tax Foundation : *The National Finances*, 1962-63, p. 154.

9. Rapport Glassco, *op. cit.*, p. 333.

10. Il s'agit de l'excédent qui existerait aux tarifs postaux en vigueur si ceux-ci étaient exigés.

11. Canadian Tax Foundation : *The National Finances*, 1960-61, p. 141.

La tarification des services postaux, ici comme chez nos voisins, est donc discriminatoire. De plus, le déficit postal est attribuable surtout au courrier de deuxième classe, avec cette particularité qu'au Canada il est imputable dans une bonne mesure « à la manutention d'un volume appréciable de courrier à laquelle ne correspond aucune recette »¹², c'est-à-dire au déficit des échanges de périodiques avec les États-Unis. Ces constatations devraient inciter les responsables¹³ de la politique postale à rectifier la tarification actuelle afin d'en réduire, sinon d'en supprimer l'inefficacité et l'iniquité. L'application des critères de tarification postale de Baratz nous conduit naturellement aux prescriptions suivantes en vue d'améliorer la gestion des Postes canadiennes¹⁴ :

- 1) le tarif du courrier de première classe devrait être réduit au niveau du coût moyen de ce service, afin qu'il soit plus efficace et plus équitable ;
- 2) pour les mêmes raisons, les tarifs des autres classes de courrier devraient être relevés au niveau de leurs coûts moyens, ainsi que les tarifs des autres services postaux, lorsqu'ils sont inférieurs aux coûts unitaires.

Notons que le courrier de deuxième classe présente une difficulté à cause du déficit des échanges de périodiques avec les États-Unis. Nous ne pouvons être d'accord avec la recommandation des Commissaires, qui veut que le déficit du courrier de deuxième classe soit entièrement subventionné par les contribuables. Conformément à la deuxième proposition, les usagers du service de deuxième classe devraient payer un tarif égal au coût moyen des services utilisés. La subvention du courrier de deuxième classe serait ainsi réduite aux journaux et périodiques dont l'utilité sociale est jugée, par la société, supérieure à l'utilité privée,

12. Rapport Glassco, *op. cit.*, pp. 332-333.

13. Il s'agit ici du Parlement qui fixe les tarifs des deux premières classes de courrier et du ministre des Postes qui fixe ceux des autres classes.

14. Notons en passant que, depuis l'enquête de 1958-59 sur les coûts des services postaux, certains tarifs ont été modifiés afin de les aligner sur les coûts moyens. En 1961 on a, en effet, augmenté les tarifs intérieurs de surface sur les colis postaux, qui ont plus que triplé sur certaines courtes distances. Par contre, les tarifs aériens intérieurs sur les colis postaux ont été abaissés. Les tarifs de surface extérieurs sur les colis postaux ont été augmentés et les tarifs aériens extérieurs abaissés. Enfin, les tarifs des journaux et périodiques en provenance des États-Unis ont été fortement accrus puisqu'ils ont presque quadruplé. (Cf. Canadian Tax Foundation, *National Finances*, 1962-63, p. 153, et Supplément mensuel du Guide Officiel du Service postal canadien, 1961, *passim*.)

Ces revisions tarifaires ont eu pour résultat net de réduire le déficit.

à cause du caractère éducatif ou culturel de leur contenu, ce qui justifierait un tarif inférieur au coût moyen. Il n'en est pas de même des journaux et périodiques à caractère commercial ou publicitaire, puisque la Poste n'est plus le seul moyen de diffusion de ce type d'information dont l'utilité sociale ne saurait être considérée supérieure à l'utilité privée¹⁵. Il est donc injustifiable de continuer à subventionner ces usagers.

Soulignons que toute politique de tarification tendant à se rapprocher de l'optimum, dans un univers économique qui s'en écarte, ne contribuera pas nécessairement à une meilleure allocation des ressources et à une plus grande équité dans l'ensemble de l'économie. On peut toutefois affirmer, pour ce qui est des services postaux, que le remplacement des tarifs discriminatoires actuels, par ceux proposés par Baratz, réduirait l'iniquité entre les usagers ainsi que l'éventail des écarts entre les tarifs des différentes classes de courrier.

La brochure de M. Baratz contribuera à éclaircir certains problèmes importants de la politique postale américaine, et à illustrer l'utilité de l'application judicieuse de la théorie économique à l'analyse des problèmes de l'entreprise publique. Sans compter que les résultats de cette analyse devraient décider les responsables de la tarification postale à une révision détaillée des tarifs en vigueur, aussi bien au Canada qu'aux États-Unis. La suggestion du Rapport Glassco¹⁶, concernant la création d'un service d'étude des tarifs, au ministère des Postes, tombe à un moment où l'utilité sociale de ce service nous semble supérieure à son coût.

Gilles DESROCHERS,
*professeur à l'École des
 Hautes Études commerciales (Montréal).*

15. Roger Dehem, *L'efficacité sociale du système économique, Critériologie de la politique économique*, Louvain, 1957, p. 21.

16. *Op. cit.*, p. 354.