

Marché postal : la concurrence renforce la desserte de base

dossierpolitique

23 août 2010

Numéro 14

Le marché postal en plein bouleversement. Le nombre de lettres adressées recule, mais celui des envois reste élevé. Les technologies de la communication modifient les attentes à l'égard des prestataires de services postaux. Ils doivent pouvoir réagir aux évolutions afin que les clients bénéficient de prix et de prestations meilleurs. Il importe donc de revoir la réglementation du marché postal. La révision de la loi sur l'organisation de la poste transforme La Poste en une S.A. Cela est nécessaire afin qu'elle puisse s'affirmer sur un marché complètement libéralisé. La révision de la loi sur la poste libéralise le marché postal, instaure des conditions équivalentes pour les prestataires de services privés et permet une concurrence équitable. Ces mesures garantissent aux clients la possibilité de bénéficier d'une offre innovante et de qualité, de prix avantageux et d'une desserte améliorée. Si nous voulons éviter qu'ils soient perdants, les deux lois doivent être révisées simultanément, car accroître la liberté entrepreneuriale de La Poste en maintenant le monopole sur la partie la plus intéressante du segment des lettres ne favoriserait pas l'émergence de prix et de prestations avantageux, au contraire.

Position d'economiesuisse

▶ Il faut viser un bon rapport prix-prestations à long terme. Pour cela, il convient de libéraliser le marché. C'est à cette condition que la liberté entrepreneuriale de La Poste Suisse peut être étendue via la révision de la loi sur l'organisation de la poste.

▶ Assurer la desserte de base est une affaire lucrative pour La Poste. D'après les observations faites en Europe, les services postaux et la desserte de base s'améliorent sur les marchés ouverts, si les distorsions sont supprimées. En Suisse, les prestataires de services privés sont pénalisés par rapport à La Poste Suisse pour la circulation de nuit et la gestion des adresses. Il convient d'éliminer ces différences de traitement.

▶ L'initiative populaire « pour une poste forte » ne va pas dans la bonne direction. Elle cimenterait d'anciennes structures et empêche l'émergence de prix avantageux, de prestations de qualité et la garantie sur la durée de la desserte de base.

La desserte de base est une affaire lucrative

En Suisse, le service universel (desserte de base) est réglé dans la loi sur la poste. Cette dernière indique que La Poste Suisse est tenue de proposer tous les services compris dans la desserte de base. Elle doit ainsi assurer un « service universel suffisant », lequel comprend « la fourniture de services postaux et de paiement dans tout le pays ». En ce qui concerne les services postaux, la loi prescrit le dépôt, la collecte, le transport et la distribution d'envois cinq jours par semaine. Ces services doivent être de bonne qualité et proposés dans tout le pays selon les mêmes principes et à des prix équitables. Le maintien de la desserte de base n'est pas négociable. Elle constitue l'épine dorsale de l'approvisionnement en services postaux.

► La Poste dégagne un bénéfice de quelque 770 mio.fr. par an en moyenne pour la desserte de base

Contrairement à ce qu'on imagine, le mandat relatif à la desserte de base est une affaire juteuse pour La Poste. Les activités concernées génèrent un produit bien plus élevé et sont plus rentables que ses engagements à l'étranger. Au cours des six dernières années, La Poste Suisse a dégagé un résultat total de 4,62 mrd fr. pour la desserte de base, soit 770 mio.fr. par an en moyenne¹. Sa situation financière est remarquable quand on sait que les PTT enregistraient un déficit de plus de 400 mio.fr. en 1985 pour des services postaux bénéficiant alors de subventions croisées massives. Cette hausse de la productivité s'explique par l'amélioration de l'efficacité interne décidée en prévision de l'ouverture du marché.

► L'ouverture du marché améliorerait la desserte de base

La majorité des pays européens ont déjà ouvert leur marché postal. Cela a entraîné non pas une contraction, mais un développement de la desserte de base postale. D'après l'étude de WIK-Consult (2006) réalisée à la demande de la Commission européenne, la desserte de base postale resterait garantie dans tous les pays de l'UE même si les monopoles de toutes les entreprises postales nationales étaient abolis. Aujourd'hui, il est prouvé que la qualité des services s'est améliorée depuis les premières mesures vers l'ouverture des marchés. Les pays dont les marchés sont ouverts possèdent un réseau d'offices postaux et d'agences dense, qui garantit un accès aux services postaux favorable aux clients. Le courrier est toujours réceptionné et envoyé cinq jours par semaine.

► En Suisse aussi, la desserte de base ne peut être garantie à long terme que si le marché est ouvert et la liberté entrepreneuriale de La Poste étendue

En Suisse, la desserte de base ne pourra être garantie à long terme que si les prestataires de services sont en mesure de réagir aux changements qui surviennent sur le marché. La Poste a commencé à le faire, en transformant des offices de poste en agences et en réorganisant la logistique du traitement des colis et des lettres. Si nous souhaitons que les prix baissent durablement et que les services soient constamment améliorés, cela passe par une ouverture du marché. Le simple fait que cette possibilité existe a déjà induit des changements positifs. Cependant, cet effet disparaîtra rapidement si l'ouverture ne se concrétise pas. En effet, en cas de maintien du monopole sur les lettres jusqu'à 50 grammes, La Poste Suisse ne serait aucunement incitée à proposer des services de qualité à un prix avantageux. D'ailleurs, on constate déjà une diminution des prestations dans les services soumis au monopole.

► Il existe de grandes inégalités entre La Poste et les prestataires de services privés

En conséquence, la loi sur l'organisation de la poste ne doit être révisée que si un délai contraignant est prévu pour l'ouverture du marché dans la loi sur la poste. En outre, l'ouverture doit être totale, c'est-à-dire qu'aucune distorsion en faveur de La Poste ne doit être maintenue. Le maintien de réglementations

¹ Source : PostReg, Rapports d'activité de 2004 à 2009

induisant une distorsion, comme l'interdiction de circuler la nuit frappant les concurrents de La Poste ou la gestion des adresses réservée à La Poste, empêcherait une libéralisation complète du marché et des améliorations pour les consommateurs. Il convient également d'ouvrir l'accès des infrastructures financées grâce aux anciennes rentes de monopole – les cases postales ou les offices postaux par exemple – à la concurrence comme c'est le cas du réseau cuivre dans le domaine des télécommunications. Les libéralisations de façade sont nuisibles à long terme, car les prestataires de services ne proposent pas un bon rapport prix-prestations et les milieux politiques ne se sentent plus poussés à intervenir.

Évolution politique contre l'ouverture du marché

► En Suisse, les prix sont très élevés en comparaison internationale pour une très grande part des lettres circulant au sein du pays (44 %)

La Poste Suisse détient toujours un monopole sur les lettres de moins de 50 grammes et engrange de juteux bénéfices. Il ressort aussi du dernier rapport d'activités de PostReg que dans notre pays, les prix des lettres de moins de 20 grammes sont parmi les plus élevés d'Europe. La situation sur le marché postal suisse n'est pas satisfaisante pour les clients.

► L'ouverture du marché suisse sur le ballant

La pression politique en faveur d'une ouverture du marché est retombée. Après que le Conseil fédéral se fut prononcé en faveur de l'ouverture et que le Conseil des États eut approuvé la loi sur la poste et celle sur l'organisation de la poste lors de la session d'hiver 2009, la Commission des transports et des communications (CTT) du Conseil national a voté contre l'ouverture du marché. Elle demande à son plénum, par 12 voix contre 11 et une abstention, de biffer du projet les dispositions relatives à une ouverture intégrale du marché. Le Conseil fédéral devra soumettre au Parlement, trois ans au plus tard après l'entrée en vigueur de la loi sur la poste, une évaluation des conséquences de l'ouverture du marché ainsi que des propositions concernant l'évolution à venir.

► La CTT-N a refusé, à une courte majorité, la création d'un organisme indépendant pour gérer les adresses et l'ouverture de l'accès aux prestations partielles pour les prestataires privés

En ce qui concerne l'accès des fournisseurs privés aux prestations partielles, la commission a rejeté catégoriquement l'extension de l'accès octroyé aux cases postales à d'autres services et infrastructures de La Poste, tels que les offices de dépôt et les installations de tri. En outre, la CTT-N refuse, par 13 voix contre 11, d'offrir au Conseil fédéral la possibilité de prescrire la création d'un organisme indépendant chargé de traiter les adresses. Si le Conseil national devait, à l'encontre de la proposition de la majorité de sa commission, décider d'une ouverture intégrale du marché postal, la commission demande que la concession de service universel soit attribuée par mise au concours. Cette décision a également été prise à une très courte majorité, par 12 voix contre 12, avec la voix prépondérante du président et une abstention. Les projets seront traités au Conseil national à la session d'automne 2010.

► L'initiative « pour une poste forte » nuirait aux clients

En parallèle, l'initiative populaire « pour une poste forte », lancée par les syndicats et les milieux de gauche, est pendante. Contrairement à ce que laisse penser son nom, elle affaiblirait considérablement La Poste, de même d'ailleurs que les consommateurs. Si l'ouverture du marché est abandonnée, ces derniers attendent des services de qualité et des prix avantageux de la part de l'unique prestataire de service postal pour les lettres jusqu'à 50 grammes (le principal segment de la poste aux lettres). Or c'est précisément ce que La Poste Suisse ne pourrait pas faire si on lui prescrit le nombre d'offices postaux qu'elle doit maintenir. Le statu quo régnerait et les conditions deviendraient très peu attrayantes pour les consommateurs.

Rapport prix-prestations bien meilleur dans les pays ouverts

En Suisse, la fiabilité de l'acheminement des lettres est élevée : en 2008, 95,9 % des lettres de la catégorie standard la plus rapide (courrier A) atteignaient leur destination le jour ouvrable suivant. L'objectif défini par le Conseil fédéral est un taux de 97 %.

Tableau 1

► En Suisse, la qualité des envois est élevée.

Qualité des envois en comparaison européenne

Part des envois de la catégorie la plus rapide livrés le jour ouvrable suivant, 2008

A	NL	CH	D	S	UK	I	F
96,3 %	96,2 %	95,9 %	95,4 %	94,9 %	93,0 %	90,6 %	83,9 %

Source : WIK-Consult (2010)

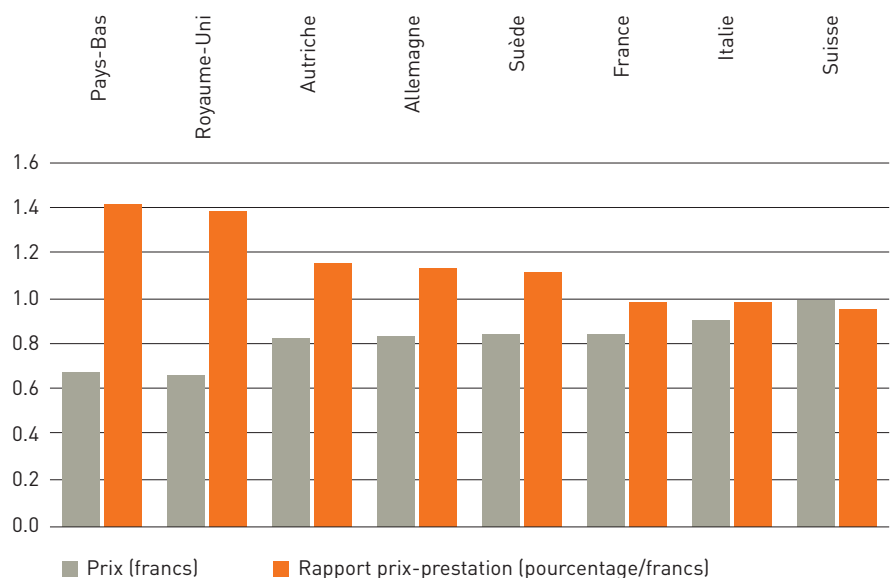
En Suisse, la fiabilité de l'acheminement des lettres est certes élevée, mais c'est aussi le cas des prix. Il ressort d'une étude récente commandée par PostReg (WIK-Consult 2010), que l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, l'Italie, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède disposent d'un service postal universel de grande qualité qui se traduit par des réseaux de dépôts adaptés à la demande, une grande fiabilité et des prix abordables. Or c'est précisément ce dernier aspect qui fait défaut en Suisse. Le rapport prix-prestations est sensiblement meilleur dans tous les autres pays considérés.

Graphique 1

► La Suisse se caractérise par des prix élevés et un mauvais rapport prix-prestations.

Prix et rapport prix-prestations

Prix (en francs) des lettres de 20 grammes (catégorie la plus rapide) et qualité des envois (en %) par prix (en francs)



Source : WIK-Consult (2010), données pour 2008 (qualité) et 2009 (prix)

Si l'on compare la qualité de l'acheminement par franc payé pour les lettres de 20 grammes (dans la catégorie standard la plus rapide), ce sont les Pays-Bas et le Royaume-Uni qui tirent le mieux leur épingle du jeu. L'Autriche, l'Allemagne et la Suède offrent également un bon rapport prix-prestations. L'Italie et la France ne sont pas de très bons élèves. La Poste Suisse vient encore après ces deux pays².

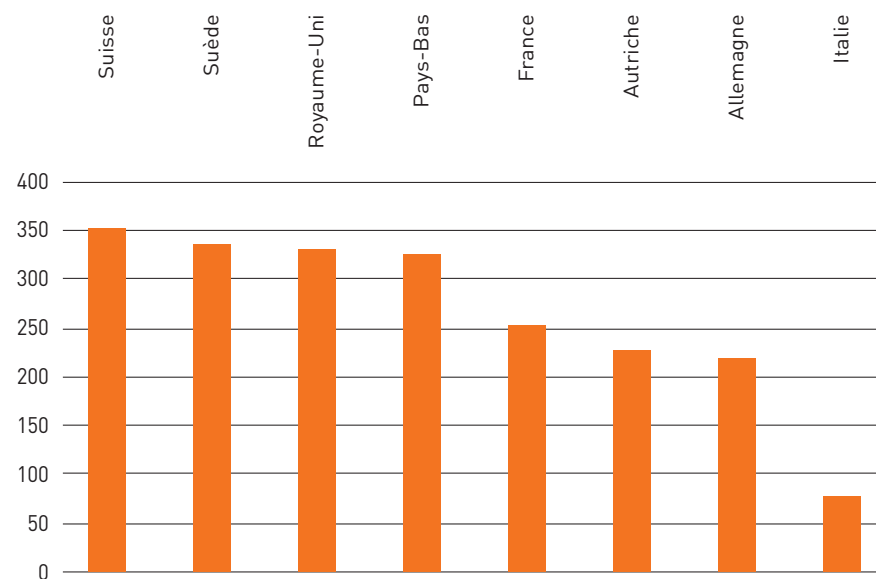
La Poste Suisse se plaint régulièrement du recul des volumes de la poste aux lettres, son activité principale, qui pourrait d'ailleurs s'expliquer par le niveau élevé des prix. Pourtant, la baisse ne concerne pas tous les envois, mais seulement les lettres adressées. En Suisse, le total des envois reste très importants en comparaison avec d'autres pays. Il a même augmenté entre 2000 et 2009 (cf. Handelszeitung du 7 juillet 2010).

Graphique 2

► En comparaison européenne, la Suisse affiche un volume d'envois par habitant très élevé.

Volume d'envois par habitant (hors journaux)

Nombre d'envois par habitant, en 2008



Source : WIK-Consult (2010)

Dans d'autres pays européens, les défis à relever suite au recul des activités de base sont sensiblement plus importants. Ce n'est pas seulement le nombre d'envois, mais aussi la densité de la population qui détermine la charge de travail inhérente à l'acheminement. Une densité de population et un volume d'envois élevés représentent des conditions favorables pour les fournisseurs de services postaux, qui permettent d'espérer des prix bas.

La Suisse, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas connaissent une densité d'envois élevée, compte tenu du nombre d'envois par habitant et de la densité de la population. En comparaison par exemple avec le marché suédois, les conditions prévalant sur le marché suisse sont pour ainsi dire optimales. Les volumes d'envois sont similaires, mais la densité de population en Suisse est neuf fois plus élevée. Pourtant, les prix dans la catégorie standard la plus rapide sont 17,6 % plus bas en Suède qu'en Suisse. Et ce, pour une qualité d'acheminement presque identique.

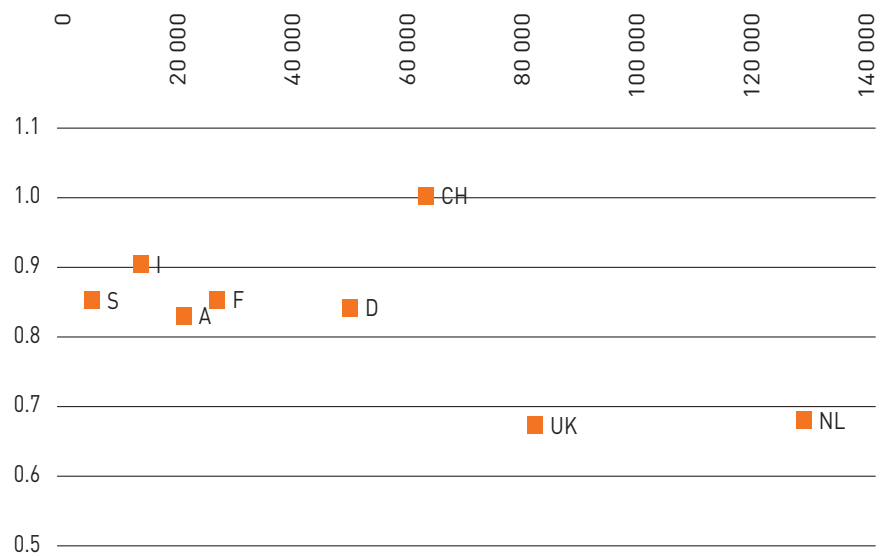
² Même si on tient compte de l'amélioration des délais de distribution obtenue grâce à la réorganisation des centres de tri en 2009, cela ne change rien à la position de La Poste Suisse dans le classement relatif au rapport prix-prestations.

Graphique 3

► Malgré une densité d'envois relativement élevée, les prix de La Poste Suisse sont élevés.

Prix et densité des envois

Prix en francs (lettres de 20 g dans la catégorie standard la plus rapide) et densité d'envois (densité de population x nombre d'envois par habitant) ; prix (2009), nombre d'envois (2008) et densité de population (2005)



Source : WIK-Consult (2010) et UN DESA (2005)

La Suède n'est pas le seul pays dans lequel les prestataires de services postaux sont soumis à des conditions plus difficiles qu'en Suisse. En Autriche, en France et en Italie, le nombre d'envois par habitant a diminué et la densité de population y est plus basse (à l'exception de l'Italie). Sur cette base, on devrait s'attendre, à qualité et conditions constantes, à des prix supérieurs à ceux pratiqués qu'en Suisse. Or ce n'est pas le cas. En Autriche par exemple, où la qualité de l'acheminement des lettres est plus élevée, les prix pour les lettres de 20 grammes sont inférieurs à ceux en Suisse. Le rapport prix-prestations y est bien meilleur. Les conditions prévalant sur le marché néerlandais sont encore plus avantageuses pour les prestataires de services postaux ; le volume des envois et la densité de population sont élevés. Comme on peut s'y attendre, les prix y sont relativement bas. C'est loin d'être le cas en Suisse.

Tableau 2

► Malgré des prix élevés et des conditions concurrentielles avantageuses, le rendement sur chiffre d'affaires de La Poste Suisse n'est pas particulièrement élevé.

Rendement sur chiffre d'affaires

Rendement sur chiffre d'affaires, segment des lettres, 2008

S	UK	D	NL	A	F	I	CH
6,7 %	-0,1 %	11,7 %	15,1 %	17 %	4,8 %	-1 %	8,5 %

Source : WIK-Consult (2010) et UN DESA (2005)

► Les marchés ouverts présentent une forte proportion d'agences et un bon rapport prix-prestations

Ce qui est encore plus étonnant, c'est que La Poste Suisse ne parvienne manifestement pas à transformer ses revenus élevés en rendements élevés. Tant la poste néerlandaise que la poste autrichienne dégagent un rendement sur chiffre d'affaires deux fois plus élevé que La Poste Suisse dans le segment de la poste aux lettres. Même la poste suédoise, qui est active sur un marché beaucoup plus difficile que La Poste Suisse, présente, comparativement, un bon rendement sur chiffre d'affaires. En 2008, son profit se situait à 6,7 % dans le segment des lettres, tandis que celui de la Poste Suisse atteignait 8,4 %. On peut se demander ce que la poste suédoise fait mieux que La Poste Suisse.

Raisons possibles des différences dans le rapport prix-prestations

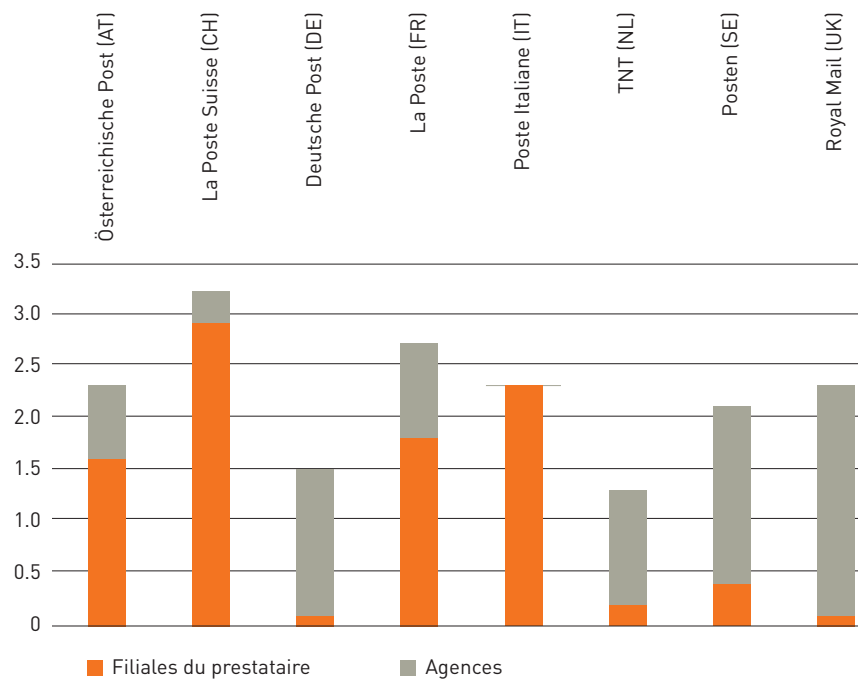
Il est frappant de constater que certains des pays européens dont le rapport prix-prestations est meilleur que celui de la Suisse sont ceux qui ont déjà ouvert leur marché postal (Suède 1993, Royaume-Uni 2006, Allemagne 2008, Pays-Bas 2009). La part importante d'agences en Grande-Bretagne, en Allemagne, aux Pays-Bas et en Suède constitue un autre élément significatif. En Suisse, la part des agences est très faible. Le modèle des agences semble être un facteur important de rentabilité.

Graphique 4

► La part des agences est minime en Suisse.

Agences et filiales

Nombre d'agences et de filiales des prestataires de services postaux assurant la desserte de base d'agences pour 10 000 habitants (en 2008)



Source : WIK-Consult (2010)

► La solution des agences profite aux clients

Le degré d'ouverture des marchés explique en partie ce nombre élevé d'agences. Alors que la Suède a déjà intégralement libéralisé son marché postal en 1993, rendant possible la création d'agences, la Suisse attend toujours l'ouverture intégrale du segment de la poste aux lettres. Cela montre clairement quelle serait l'une des conséquences de l'initiative « pour une poste forte ». En empêchant la transformation d'offices postaux en agences, elle aboutirait à une nette détérioration de la situation pour les consommateurs et pour La Poste Suisse.

Solutions possibles

► Révision de la loi sur l'organisation de la poste seulement avec la suppression des distorsions de concurrence

À l'heure actuelle, la desserte de base est assurée et constitue une affaire lucrative pour La Poste Suisse. Mais il y a un potentiel d'amélioration de son efficacité.

► L'extension de la liberté entrepreneuriale de La Poste doit aller de pair avec l'ouverture complète du marché

Il convient d'ouvrir intégralement le marché et d'éliminer les distorsions. Il y a lieu notamment d'instaurer l'égalité de traitement entre prestataires privés et La Poste par rapport à l'interdiction de circuler la nuit, la gestion des adresses et l'accès à des prestations partielles. À défaut, la situation des consommateurs ne s'améliorera pas. Il faut par ailleurs s'attendre à ce que La Poste Suisse reste de loin le principal prestataire sur un marché ouvert.

► Une mise en œuvre unilatérale de la loi sur l'organisation de la poste renforcerait encore la position dominante et le monopole de La Poste. Les acquis obtenus grâce à la concurrence pourraient s'amenuiser, au détriment des clients

La Poste Suisse doit pouvoir disposer d'une plus grande liberté d'entreprise. C'est ainsi qu'elle pourra s'adapter aux nouvelles exigences du marché. Il convient donc de rester intransigeant sur une révision en parallèle de la loi sur la poste et de celle sur son organisation. Par le passé, la menace crédible d'une ouverture intégrale du marché a entraîné une amélioration de l'efficacité de La Poste. Cette amélioration en faveur des consommateurs disparaîtra à nouveau si la pression se relâche. Ce serait une erreur de renforcer encore le monopole de La Poste en révisant exclusivement la loi sur son organisation. Il faudrait alors faire une croix sur l'allongement des heures d'ouverture et d'autres améliorations des prestations. Quant aux baisses de prix, elles seraient définitivement enterrées. Si l'ouverture du marché ne réunit pas une majorité de voix, mieux vaudrait, du point de vue économique, maintenir le statu quo. Dans ce cas, il conviendrait de rejeter les deux projets de loi.

Conclusion

► Davantage de liberté d'entreprise pour La Poste doit s'accompagner d'une ouverture intégrale du marché

Les prix pratiqués en Suisse dans le segment de la poste aux lettres sont parmi les plus élevés en comparaison européenne. Le rapport prix-prestations est même très mauvais en comparaison internationale. La situation sur le marché postal est donc extrêmement insatisfaisante pour les consommateurs. L'extension de l'autonomie de La Poste Suisse doit aller de pair avec une ouverture du marché qui n'autorise aucune distorsion.

La Poste Suisse revendique davantage de liberté entrepreneuriale. Selon le patron du groupe, Jürg Bucher, cette dernière est plus importante que l'ouverture du marché. La liberté entrepreneuriale est effectivement importante pour La Poste Suisse. Mais si l'on entend que le rapport prix-prestations s'améliore enfin en Suisse, l'ouverture d'un marché postal exempt de distorsions est au moins aussi importante. Il doit être possible d'accroître le nombre d'agences et d'introduire une concurrence équitable entre les prestataires de services privés et La Poste Suisse. C'est le seul moyen de garantir aux consommateurs une offre de services attrayante, des horaires d'ouverture favorables aux clients et des prix raisonnables. Ce modèle ne mettrait nullement en danger la desserte de base, au contraire. Sur les marchés ouverts, non seulement le rapport prix-prestations est bien meilleur, mais la qualité des services a augmenté sensiblement et la desserte de base s'est améliorée. Il n'y a donc aucune raison de différer plus longtemps l'ouverture du marché postal.

Les points suivants devraient être examinés afin que les consommateurs puissent bénéficier d'offres et de prix avantageux.

Accès aux prestations partielles de La Poste

► La Poste doit assurer aux autres prestataires de services postaux, contre rémunération, l'accès non discriminatoire, transparent et adapté, à toutes ses prestations partielles. Ces infrastructures ont été financées par les consommateurs.

► En cas de litige, PostCom décide de l'accès aux prestations partielles de La Poste.

Accès aux adresses

► Dans l'optique d'un acheminement en bonne et due forme des envois postaux, les adresses sont traitées et gérées par un organisme neutre. Ainsi, l'opérateur dominant sur le marché ne bénéficie pas d'informations par avance et ne peut donc pas exercer de discrimination à l'égard de ses concurrents.

Libéralisation intégrale

► Le monopole de La Poste doit être aboli lorsque la révision de loi sur la poste entre en vigueur. La date précise de sa disparition doit au moins avoir été arrêtée à ce moment-là. Sa suppression devrait survenir au plus tard le 1^{er} janvier 2013, date à laquelle les derniers pays de l'UE doivent libéraliser intégralement leur marché postal.

Interdiction de circuler la nuit et le dimanche

► Les mêmes règles doivent s'appliquer sur le marché à tous ceux qui ont l'obligation de s'annoncer (en particulier en ce qui concerne l'interdiction de circuler la nuit et le dimanche). La Poste ne doit pas bénéficier à cet égard de privilèges.

Bibliographie :

- PostReg (2010) : Rapport d'activité 2009, Berne
PostReg (2009) : Rapport d'activité 2008, Berne
PostReg (2008) : Rapport d'activité 2007, Berne
PostReg (2007) : Rapport d'activité 2006, Berne
PostReg (2006) : Rapport d'activité 2005, Berne
PostReg (2005) : Rapport d'activité 2004, Berne
UN DESA (2005) : United Nations Department of Economic and Social Affairs,
<http://esa.un.org/UNPP/> Densité de population 2005
WIK-Consult (2010) : « Der schweizerische Postmarkt im europäischen Vergleich », étude réalisée pour l'autorité de regulation postale, Rapport final, Bad Honnef
WIK-Consult (2006) : « Main Developments in the Postal Sector (2004-2006) », étude réalisée pour la Commission européenne, DG marché intérieur, rapport final, Bad Honnef

Pour toutes questions :

stefan.vannoni@economiesuisse.ch
dominique.rochat@economiesuisse.ch