

Marché postal : saisir les opportunités de croissance

L'ouverture du marché ne menace pas le service universel

6 mars 2006

Numéro 8

dossierpolitique

Améliorer les conditions-cadre pour la croissance du marché postal

L'essentiel en bref

Alors que l'ouverture des marchés postaux en Europe avance à grands pas, le marché postal en Suisse risque de se figer : rente de monopole, hausses répétées des tarifs au détriment de la clientèle et emprise politique sur la Poste sont autant de facteurs menant à une impasse. Comme le montre la prise de position publiée par *economiesuisse*, l'ouverture complète du marché postal permettrait d'ouvrir de nouvelles perspectives, sans mettre le financement du service universel de la Poste en danger. Dans l'intérêt de la clientèle et d'un secteur postal florissant, l'économie demande une adaptation rapide des conditions-cadre, afin de pouvoir saisir les opportunités de croissance offertes par le marché postal.

Position d'*economiesuisse*

economiesuisse préconise une ouverture complète du marché postal. Pour éviter des distorsions de la concurrence, cela implique l'existence d'une autorité de régulation sectorielle indépendante. L'ouverture complète du marché postal va de pair avec la définition d'un service universel ciblé subsidiaire pour tous les clients. L'économie soutient le recentrage sur les envois adressés ainsi que le recours accru aux agences postales. En outre, les efforts visant à accroître l'efficacité dans l'organisation de la distribution sont salués.

Il revient en premier lieu aux acteurs du marché de négocier les modalités d'accès des tiers au réseau de la Poste suisse. Toutefois, afin de stimuler la concurrence, la Poste suisse pourrait préalablement, à titre subsidiaire et sous certaines conditions, être contrainte d'ouvrir son réseau à un concurrent pour des prestations incluses dans le service universel.

La Poste suisse doit disposer de la liberté entrepreneuriale la plus large possible. Dans ce but, une adaptation aux conditions de l'économie privée est nécessaire (caisse de pension, partenariat social, transformation en société anonyme, capacité d'alliance). De plus, la conduite parallèle d'activités financées par l'Etat (service universel) et d'activités à financer par des capitaux privés nécessite une réglementation garantissant le respect des principes de base de politique économique et de concurrence. Cela suppose notamment une interdiction renforcée des subventions croisées. Une banque postale étatique n'est pas nécessaire.

La prise de position d'*economiesuisse* analyse de façon approfondie la question de la sécurité du financement du service universel. Au vu de la très confortable situation financière actuelle, l'ouverture complète du marché des lettres ne la menace pas, au contraire. Si les propositions de l'économie sont suivies, le service universel sera renforcé et la situation financière de la Poste suisse s'en verra améliorée d'autant.

L'UE se dirige vers une ouverture complète du marché postal

80 % du trafic postal est généré par la clientèle commerciale. Les milieux économiques représentent l'essentiel de la clientèle des services postaux. Des produits innovants et des services efficaces sont d'un intérêt vital pour l'économie, qui soutient la libéralisation complète et rapide du secteur postal. L'ouverture du marché stimulera les performances et la capacité d'innovation de la Poste suisse, ce qui la renforcera à long terme.

Les expériences d'autres pays européens montrent que l'élimination des monopoles n'est pas synonyme de démantèlement des services postaux, y compris dans les régions périphériques. Au

contraire, le secteur postal a besoin d'une ouverture rapide pour affronter les défis actuels, principalement d'ordre technologique.

économiesuisse se penche depuis quelques années sur l'évolution du secteur postal. La prise de position « Stratégie pour un marché postal compétitif » de 2001 posait les bases d'une large ouverture du marché postal.

L'ouverture du marché stimulera les performances et la capacité d'innovation de la Poste suisse, ce qui la renforcera à long terme.

La position de l'économie n'a pas changé. Les grandes lignes esquissées alors sont toujours valables. Dans la perspective des prochaines mesures de libéralisation, la présente prise de position précise différents points dans le contexte de l'évolution actuelle en Suisse et en Europe.

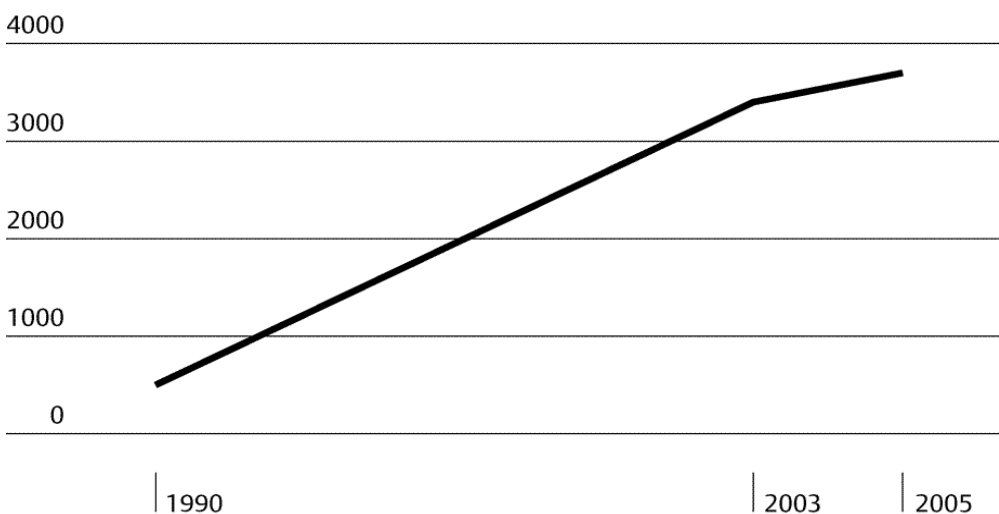
Contrairement à la Suisse, de nombreux pays européens procèdent avec détermination à l'ouverture complète de leur marché postal. Au sein de l'UE, la limite de monopole pour les lettres a été abaissée à

100 g dès janvier 2003 ; l'abaissement à 50 g est entré en vigueur au 1er janvier 2006 et la libéralisation totale du marché pourrait intervenir en 2009. Certains pays, dont la Suède, la Finlande et l'Estonie sont en

avance sur le calendrier de l'UE. Leur marché postal est d'ores et déjà complètement libéralisé. La Grande-Bretagne a aussi ouvert intégralement son marché postal début 2006. L'Allemagne, la Slovaquie et les Pays-Bas devraient également prendre de l'avance sur le calendrier de l'UE. Aux Pays-Bas, la réalisation de l'ultime étape dépendra du rythme des libéralisations britannique et allemande.

Nombre d'employés à plein temps auprès des concurrents de la Poste suisse

1990-2005



Source : Estimation de KEP & Mail 2005

Avantages d'une ouverture complète du marché postal

Les avantages considérables liés à l'ouverture du marché revêtent différents aspects :

- **Améliorer le rapport qualité-prix** : A l'heure actuelle, les prix d'acheminement des lettres sont particulièrement élevés en Suisse. Une comparaison internationale révèle que la Poste suisse exige les prix les plus élevés pour la première catégorie en termes de poids.
- **Stimuler la croissance et l'emploi** : Une réduction des postes de travail dans les services postaux traditionnels est certes attendue, mais cette baisse sera plus que compensée par la création de nouveaux emplois dans les nouveaux secteurs d'activité, des services proches du secteur postal, mais aussi chez des concurrents de la Poste suisse (cf. graphique p. 2).
- **Accroître la satisfaction des clients** : En Suisse, la satisfaction des clients a d'ores et déjà augmenté dans les segments de marché libéralisés (cf. graphique ci-dessous).

L'écart entre la Suisse et l'Europe continue de se creuser

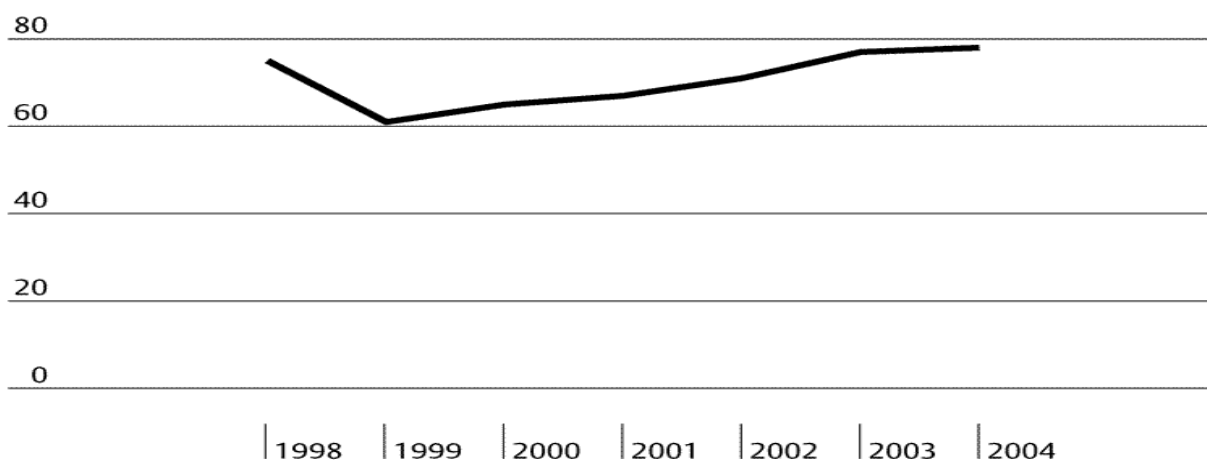
En comparaison européenne, l'ouverture du marché suisse des lettres a été très modérée et insuffisante. Malgré l'abaissement de la limite du monopole à 100 g en 2006, l'écart entre la Suisse et les pays euro-

péens continue de se creuser, puisque ces derniers ont abaissé le monopole à 50 g. En Suisse, l'acheminement des lettres restera pour l'essentiel dans le giron monopolistique de la Poste suisse ; il n'y aura donc pas de vraie concurrence. Cela explique également l'augmentation répétée des tarifs dans ce secteur et la promotion insuffisante de services innovants ces dernières années. Le monopole à 100 g contraindra les clients à utiliser les services de la Poste suisse pour environ 90 % de leurs lettres. Cette limite de monopole encore élevée ne permet pas de parler d'une véritable incitation à l'entrée de nouveaux concurrents sur le marché des lettres de plus de 100 g. De surcroît, le seul but de l'ouverture du marché en Suisse ne suffit pas. En effet, les expériences des autres pays montrent que l'ouverture d'un marché postal conduit à une situation concurrentielle effective et à la définition de prix conformes au marché seulement si certaines conditions-cadre sont conjointement mises en place. Ce n'est qu'à cette condition qu'il résulte un bon rapport qualité-prix du produit ou service offert au client. Par ailleurs, seule l'ouverture complète du marché helvétique assurerait à la Poste suisse d'être traitée durablement de manière identique à ses concurrents dans le cadre de ses activités à l'étranger.

Desserte de base : craintes infondées

En Suisse, l'opposition à l'ouverture du marché a jusqu'ici été principalement justifiée par la crainte de

Satisfaction de la clientèle commerciale dans le secteur des colis



Source : Vue d'ensemble de l'évolution future du marché postal en Suisse – Rapport du Conseil fédéral, 2002 ; La Poste, Rapports 2003 et 2004.

voir le financement d'une desserte de base sur tout le territoire mis en péril dans un contexte libéralisé. Les expériences à l'étranger montrent pourtant que cette crainte est largement infondée. En Suisse aussi, une desserte de base pourrait être garantie sur l'ensemble du territoire, sans monopole protecteur, même si la définition du service universel diffère au départ. En outre, une nouvelle définition du service universel permettrait d'alléger significativement les coûts de la desserte de base.

Trains de mesures pour le développement du marché postal

L'économie voit des avantages dans la libéralisation du marché ; il en découle les propositions suivantes :

1. Ouverture intégrale du marché
2. Recentrage du service universel
3. Règles d'accès au réseau
4. Abandon des contraintes étatiques et de l'emprise politique

Ouverture intégrale du marché

L'absence de concurrence dans des marchés limités à un seul prestataire engendre généralement des rentes de monopole élevées, nuisibles sur le plan économique. De surcroît, la mise à disposition de biens et services par l'Etat recèle le risque d'un manque d'efficacité considérable, sur les plans tant de la qualité, de l'innovation que de la gestion d'entreprise. Les principes de concurrence reposent sur une argumentation théorique fondée et qui a fait ses preuves. C'est une forme institutionnelle qui stimule durablement l'efficacité des marchés tout comme de l'ensemble de l'économie nationale. Une concurrence effective rend possible la formation de prix conformes au marché, dont les niveaux sont souvent nettement plus bas que les tarifs en situation de monopole. Une ouverture complète du marché est

donc dans l'intérêt des consommateurs, pour autant que la concurrence joue effectivement son rôle.

Cependant et dans ce contexte, la nécessité d'une desserte de base couvrant l'ensemble du pays reste incontestée. Toutefois, ce mandat ne doit pas nécessairement être rempli par un prestataire monopolistique ou étatique. Par

conséquent, tous les domaines du marché postal doivent être ouverts à des prestataires tiers, et tous les concurrents doivent avoir la possibilité de mettre sur pied leur propre infrastructure postale.

Un marché postal libéralisé implique aussi des règles transparentes garantissant un fonctionnement adéquat de la concurrence. La surveillance du marché postal doit être confiée à une autorité de régulation sectorielle aussi svelte que possible, mais néanmoins efficace. Cet organe doit intervenir en cas de distorsion et de discrimination ainsi que pour faciliter l'accès au marché de l'ensemble du service universel. En cas de restrictions injustifiées de la concurrence, l'autorité de régulation postale doit, de sa propre initiative ou sur demande, ouvrir une enquête et si nécessaire supprimer les éventuelles distorsions. Les concurrents potentiels souffrent aujourd'hui de multiples distorsions de concurrence. Il y aurait lieu de les corriger dans le sens suivant :

- **Autorité indépendante de régulation du secteur :** L'ouverture du marché postal nécessite une autorité de régulation svelte et indépendante. Le régulateur postal actuel « PostReg » n'est indépendant ni envers le législateur ni envers le propriétaire de la Poste suisse. Dans la perspective de l'ouverture du marché, il convient dès lors de renforcer la surveillance de la concurrence et du service universel et de rendre celle-ci totalement indépendante du propriétaire de l'opérateur national, comme c'est le cas en Allemagne par exemple. Ses principales tâches devraient être les suivantes :

examiner les conditions d'accès à l'infrastructure principale de la Poste suisse, arbitrer les litiges entre concurrents, surveiller le service universel, etc.

En Suisse aussi, une desserte de base pourrait être garantie sur l'ensemble du territoire sans monopole protecteur.

L'ouverture du marché postal nécessite une autorité de régulation svelte et indépendante. Le régulateur postal actuel « PostReg » n'est indépendant ni envers le législateur ni envers le propriétaire de la Poste Suisse

- **Obligation d'enregistrement non discriminatoire dans le domaine du service universel** : les concurrents qui souhaitent accéder au domaine du service universel doivent simplement se faire enregistrer. Tous les acteurs du marché doivent avoir les mêmes devoirs.
- **Pas d'avantages fiscaux ni autres privilèges** : Les avantages fiscaux et autres privilèges dont bénéficie la Poste suisse devront être totalement éliminés. Aujourd'hui par exemple, la Poste suisse est exonérée de l'impôt sur le bénéfice. Cette pratique doit être abandonnée. En outre, la Poste suisse touche des subventions pour le transport des journaux. Ces subventions injustifiées et sources de distorsions doivent logiquement être abolies. A l'avenir, il n'y a plus lieu de promouvoir la presse par des subventions versées à la Poste suisse. La progression du transport des journaux en 2004 montre clairement que le soutien de l'Etat dans ce domaine n'a qu'une très faible influence sur le volume acheminé : malgré la réduction des subventions fédérales de 20 %, la Poste suisse a transporté 11 % de journaux en plus. Si toutefois l'Etat devait continuer à soutenir la diversité de la presse, il faudrait procéder par des mesures ciblées hors du marché postal. En outre, la Poste suisse

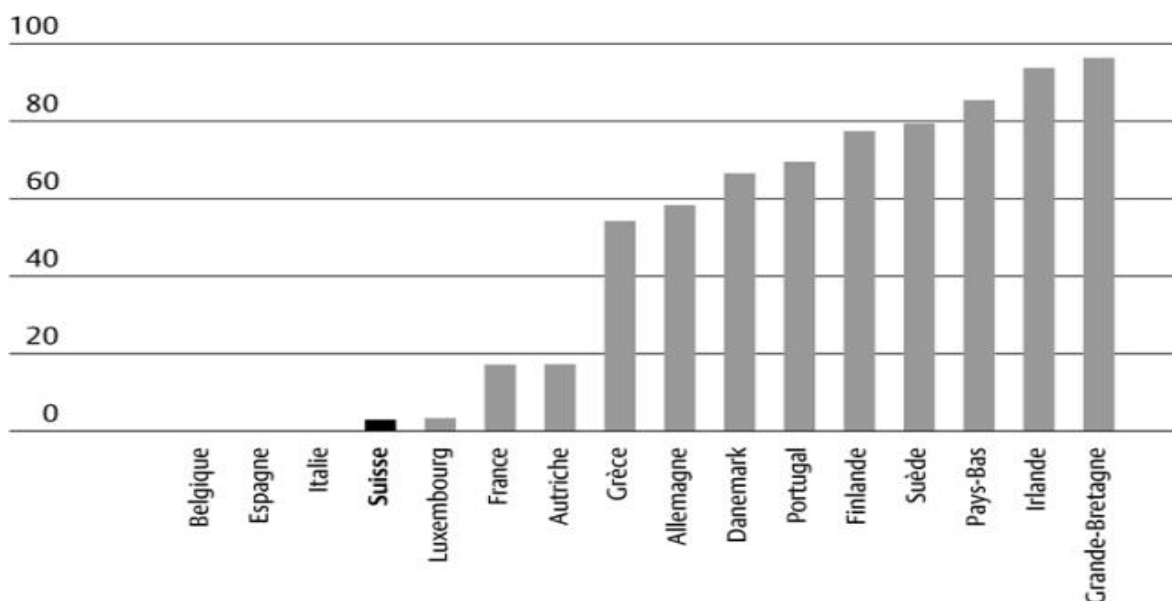
profite de procédures de dédouanement simplifiées dans le trafic postal international. A l'avenir, toutes les entreprises postales devront bénéficier de ces mêmes conditions douanières. Enfin, le transport d'envois postaux par la Poste suisse dans le cadre de son obligation légale de prestations n'est pas soumis à l'interdiction de rouler le dimanche et la nuit. Tous les concurrents doivent pouvoir bénéficier de ce même avantage.

Recentrage du service universel

Dans un marché postal ouvert, il est en principe tout à fait possible d'assurer une desserte de base couvrant l'ensemble du territoire sans avoir à définir par voie étatique le service universel. Cependant, les craintes (en partie émotionnelles) quant à la survie du service public dans un environnement libéralisé sont à prendre au sérieux. Sur ce point, les milieux économiques sont prêts à accepter que soit confié à la Poste suisse un service universel limité. En conséquence, l'ouverture intégrale du marché doit être accompagnée de la définition d'un service universel subsidiaire ciblé. A ce jour, le service universel déterminé par l'Etat contraint la Poste suisse non seulement à offrir une très large palette de services et produits, mais

Part des agences postales sur les offices de poste en Suisse et dans l'UE-15

2003, en pour-cent



Source : WIK-Consult 2005, Evaluation du marché postal en Suisse, p. 23.

encore à maintenir une infrastructure de distribution coûteuse dans toutes les régions du pays. En cas de redéfinition du service universel, seuls seraient pris en compte les services que le libre marché ne pourrait offrir dans la quantité nécessaire, au moment souhaité et à des prix abordables. Les charges financières supplémentaires résultant de la définition de ce service universel sont à compenser principalement par des ajustements et optimisations de l'infrastructure postale.

Etendue

La nécessité et l'ampleur du service universel doivent faire l'objet d'une évaluation régulière. En particulier, les dispositions sur le service universel ne doivent pas imposer à la Poste suisse des charges et obligations absurdes du point de vue de la gestion d'entreprise. Concrètement, cela signifie que le service universel ne requiert pas nécessairement un réseau rigide et coûteux d'offices postaux couvrant l'ensemble du territoire. Des solutions novatrices en matière d'offices postaux, telles que des agences postales, sont à privilé-

gier de manière systématique dans l'intérêt de l'amélioration du service universel. Ces solutions permettent non seulement des heures d'ouverture plus attrayantes, mais encore une présence de la Poste suisse à coût inférieur. Ainsi, WIK-Consult prévoit que la restructuration des offices de poste améliorera la desserte, précisément dans les régions de montagne et les régions périphériques. De plus, les agences postales peuvent contribuer à améliorer la rentabilité des partenaires économiques locaux dans les régions périphériques (commerces de village, par exemple). A l'heure actuelle, la solution des agences, à l'instar des formules que connaissent de nombreuses entreprises postales étrangères, n'est guère utilisée en Suisse (cf. graphique p. 5).

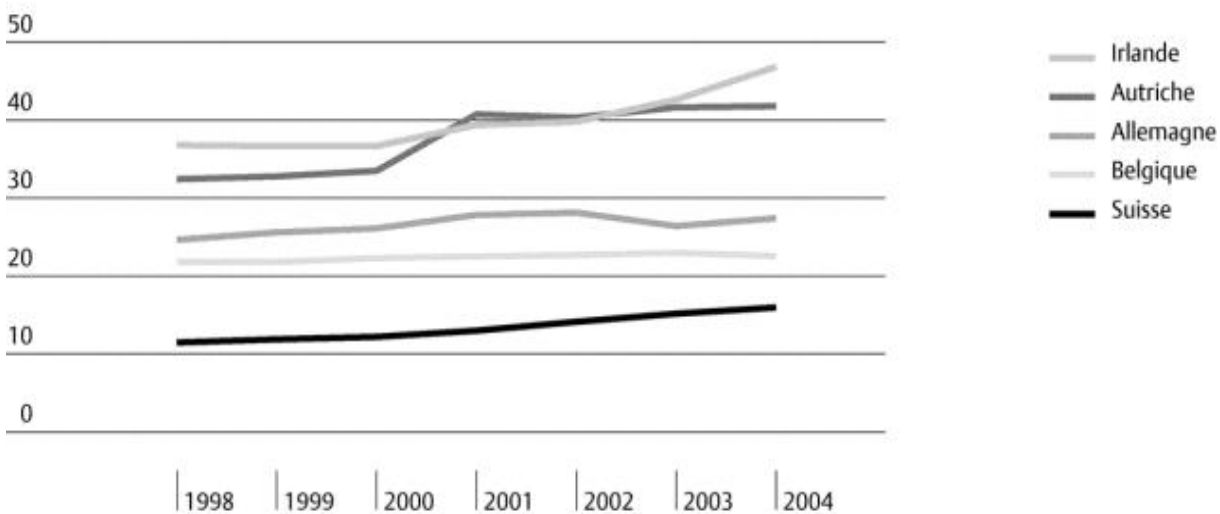
Enfin, il faut garder à l'esprit que des changements dans les habitudes de la clientèle, le progrès technologique ainsi que les mutations sociales et économiques continueront d'appeler en toute

temps des modifications de l'offre de service universel. La surveillance de la desserte de base doit revenir à l'autorité de régulation postale. L'étendue, les tarifs et

Les agences postales peuvent contribuer à améliorer la rentabilité des partenaires économiques locaux de la Poste suisse dans les régions périphériques

Surface moyenne desservie par un office de poste en Suisse et dans quelques pays européens

En km²



Source : WIK-Consult 2005, Evaluation du marché postal en Suisse, p. 60.

la qualité de la desserte de base doivent être examinés régulièrement par cette instance et adaptées aux réalités du moment.

En principe, rien ne s'oppose à ce que des prestataires privés s'engagent dans le rayon d'action du service universel. Dans ce segment aussi, la concurrence doit aboutir à ce que la desserte de base évolue

dans le sens des besoins de la clientèle et soit proposée à des prix aussi avantageux que possible. Les expériences faites dans les pays européens et en Suisse montrent que l'ouverture des marchés entraîne des effets positifs sur la qualité de la desserte de base. Contrairement à ce que certains pouvaient craindre, les marchés des lettres complètement libéralisés, comme en Suède, offrent des services de grande qualité, notamment quant à la fiabilité de la distribution le jour suivant. Les expériences ont aussi montré que l'ouverture complète du marché n'a mis en péril ni les opérateurs postaux nationaux ni la desserte de base sur l'ensemble du territoire, pour autant que cette dernière ne soit pas chargée d'obligations déraisonnables au titre du service universel.

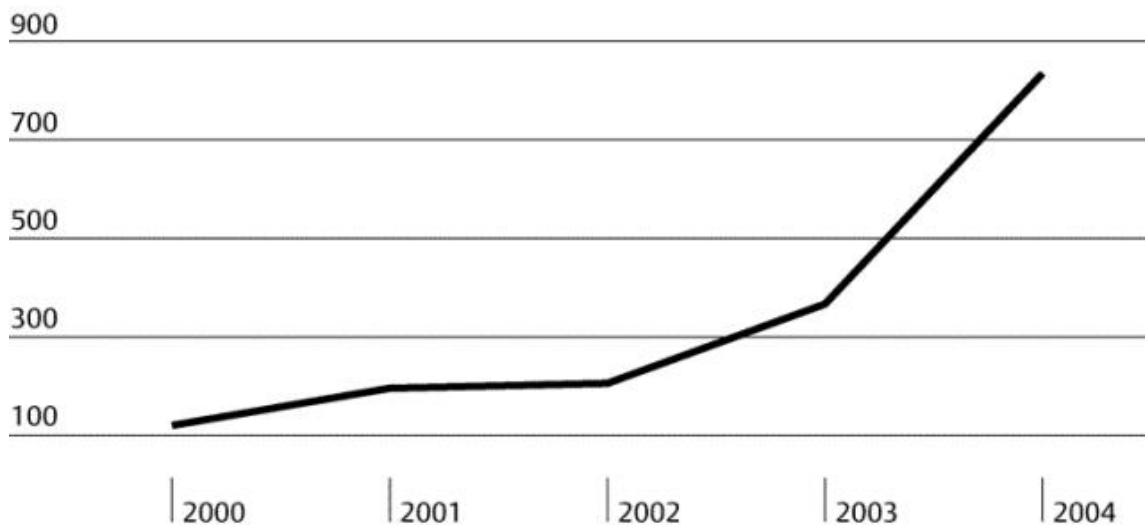
Les marchés des lettres complètement libéralisés, comme en Suède, offrent des services de grande qualité, notamment quant à la fiabilité de la distribution le jour suivant.

Lors de l'ouverture complète du marché postal, le service universel ne devrait plus englober que les envois adressés. En termes de prestations, il s'agit de limiter la desserte de base au dépôt et à la distribution de lettres et de colis jusqu'à 10 kg. L'accès aux prestations de service universel devra continuer à être offert dans toutes les régions du pays selon

les mêmes principes, pour une qualité définie et à des prix acceptables. Il devra toujours être possible à tous les groupes de population de remettre leurs envois en parcourant une distance raisonnable. La Poste suisse devra respecter les délais d'acheminement garantis pour les services postaux et distribuer les envois au moins cinq jours par semaine. Désormais, le délai d'acheminement assuré pour les lettres dans le cadre du service universel sera limité à trois jours (J+3). Les mutations technologiques rendent la fiabilité de la distribution plus importante que le délai d'acheminement. Pour des délais inférieurs à trois jours, les clients pourront recourir au courrier électronique et aux services à valeur ajoutée.

Bénéfice du groupe de la Poste suisse

2000-2004, en mio. de francs



Source : La Poste, Rapports 2001, 2003, 2004.

Les services et produits suivants ne devront plus faire partie du service universel :

- *Services financiers* : En raison de l'évolution technologique et de l'absence d'un constat d'échec des mécanismes de marché, le trafic des paiements (versements, paiements et virements) sont à retirer du service universel. La Suisse dispose d'un système bancaire assorti d'un réseau de filiales couvrant l'ensemble du territoire. L'inclusion de services financiers dans le domaine du service postal universel est (à l'exception de l'Espagne) un cas unique au sein de l'OCDE.
- *Lettres non adressées* : Aujourd'hui déjà, les envois de lettres non adressées ne font pas partie du service universel.
- *Transport des journaux* : L'acheminement des journaux devrait être soumis à la libre concurrence. Dans les régions peu peuplées, la Poste suisse aura encore intérêt à recourir au transport des journaux pour exploiter les capacités existantes de son infrastructure. De ce fait, la distribution de journaux dans ces régions ne devrait pas être mise en péril avec l'avènement de la concurrence.

Financement

En comparaison internationale, la Suisse dispose d'un service universel très étendu. Par exemple, le réseau d'offices postaux suisses figure parmi les plus denses de la planète (cf. graphique page 6). Malgré une infrastructure au maillage serré et des prestations abondantes, le service universel est, grâce à une rente de monopole, l'une des affaires les plus lucratives de la Poste suisse. Pour l'année 2004, PostReg chiffre le bénéfice de la Poste dans le domaine du service universel à 776 mio. CHF. Cela représente plus de 90 % du bénéfice total de 837 mio. CHF réalisé par la Poste suisse (cf. graphique p. 7). Sur ce total, 335 mio. CHF proviennent du monopole des lettres et 441 mio. CHF des services non réservés. Ainsi, les segments du marché déjà ouverts à la concurrence contribuent officiellement pour plus de la moitié au bénéfice de la Poste suisse. Depuis la réforme postale de 1998, la Poste suisse a pu présenter un bilan financier positif en constante hausse dans le domaine du service universel.

Cette évolution financière montre que la Poste tire de la desserte de base des rendements supérieurs à ce dont elle a effectivement besoin pour couvrir totalement ses coûts. En particulier, la grande protection

Evaluation du financement du service universel

Incidence des propositions de l'économie sur les résultats de la Poste suisse

Mesures	Répercussions sur le résultat de la Poste suisse dans le service universel (en mio. CHF)	
	Positives	Négatives
Résultat actuel	780	
Correction des prix de transfert	50	
Meilleure répartition de la contribution aux frais d'infrastructure	50	
Exclusion du trafic des paiements du service universel	50	
Optimisation du réseau des offices postaux	350	
Réorganisation de la distribution	50	
Economies résultant du projet REMA (dès 2008)	170	
Suppression du privilège fiscal dans le service universel		-220
Rémunération du capital de dotation		-80
Réduction des subventions (transport des journaux)		-80
Perte de parts de marché		-45
Baisse de prix		-220
Recettes supplémentaires	25	
Recettes tirées des droits d'accès	40	
Résultat avec ouverture complète du marché et adaptations ci-dessus	920	
Résultat compte tenu du processus de substitution		
Prévision du processus de substitution ces 10 prochaines années		-45
Résultats avec ouverture du marché, adaptations et processus de substitution	875	
Résultat compte tenu du processus de substitution mais sans la réalisation de des offices de poste et dans l'organisation de la distribution		
Résultat sans adaptations dans le réseau des offices de poste et dans l'acheminement	475	

offerte par le monopole sur les lettres, qui a conduit à une succession d'augmentation ces dernières années, a engendré un surfinancement marqué du service universel. Etant donné que l'ouverture du marché des lettres n'aura qu'une incidence faible, voire nulle, sur les segments des colis et du trafic des paiements, WIK-Consult estime que ces deux domaines continueront de couvrir leurs coûts ces prochaines années, quel que soit le degré d'ouverture du marché des lettres. Au vu de cette situation très confortable – et même en prenant en considération le processus de substitution prévisible des lettres par le courrier électronique – il est manifeste que l'ouverture complète du marché des lettres ne menacera pas le financement de la desserte de base. La crainte d'un « démantèlement du service public » à la suite de l'ouverture du marché est donc totalement infondée.

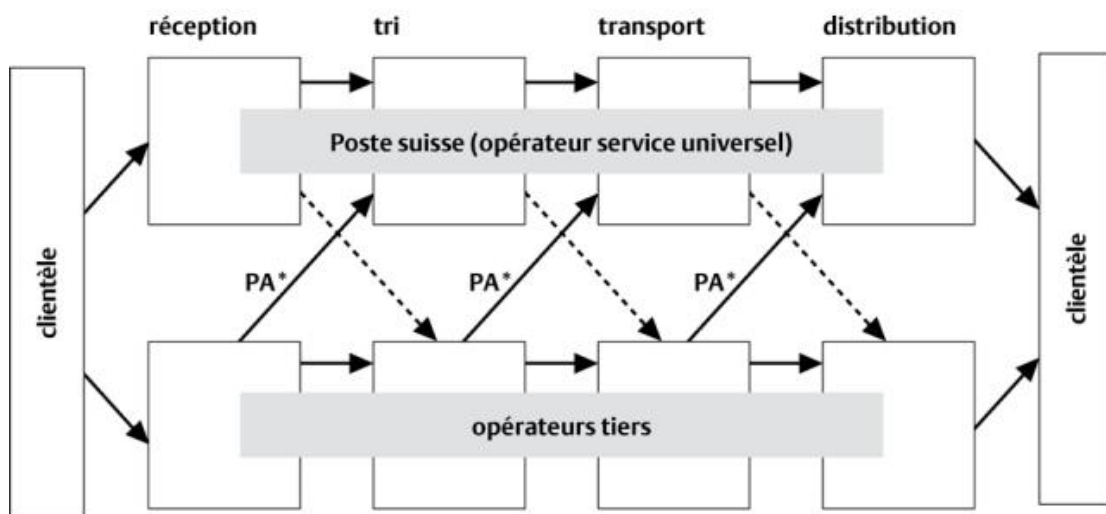
Parallèlement au surfinancement constaté, la Poste suisse dispose, notamment dans la perspective d'un recentrage du service universel, d'un fort potentiel de rationalisation des coûts, pouvant avant tout être concrétisé par une réorganisation de la distribution et une transformation conséquente des offices de poste en agences postales. A long terme cependant, les mutations technologiques pourraient engendrer une certaine baisse des recettes tirées de l'acheminement des lettres. Ce résultat ne serait toutefois pas le fruit de l'ouverture du marché, mais uniquement la consé-

quence de la substitution du courrier postal par les moyens de communication électroniques. Aucun monopole ne peut offrir une protection face à cette évolution. Au contraire, les milieux économiques sont convaincus qu'une ouverture cohérente du marché accompagnée de conditions-cadre appropriées est dans l'intérêt du segment des lettres : ce dernier sera mieux armé pour faire face au processus de substitution qu'en restant confiné dans son monopole.

Compte tenu de la situation financière actuelle, de l'évolution probable de la concurrence et du potentiel de réduction des coûts, il est possible d'évaluer le futur financement de la desserte de base de façon plausible (cf. tableau page 8). L'objectif de cet exercice n'est pas de s'immiscer dans la liberté d'entreprise de la Poste suisse ni de lui donner des instructions en matière de gestion, car c'est à elle de prendre ses propres décisions afin d'offrir des prestations efficaces.

Le processus de substitution des envois postaux par le courrier électronique étant de toute façon en cours, celui-ci n'est pas un facteur significatif quant à savoir si le marché des lettres doit être ouvert intégralement ou non (scénario du statu quo). La décision d'ouvrir le marché ou de maintenir le statu quo peut seulement résulter d'une évaluation différentielle entre ces deux scénarios. Le tableau montre selon quel scénario le service universel sera le mieux préparé à l'inéluctable processus de substitution. Sans équivoque, il en

Accès au réseau dans le domaine du service universel



* prix d'accès

ressort que le service universel de la Poste suisse sera renforcé et plus compétitif si les propositions de l'économie sont suivies. Les prévisions suivantes quant à la sécurité du financement méritent d'être retenues :

- Comparativement au statu quo, la situation financière de la Poste suisse s'améliorera.
- Même en tenant compte du processus de substitution d'ici à dix ans, le service universel continuera de jouir d'un financement suffisant dans un environnement libéralisé.
- Même si les adaptations souhaitables dans le réseau des offices postaux et dans l'organisation de la distribution ne sont pas entièrement réalisés, le financement du service universel restera garanti en cas d'ouverture complète du marché.

Il faut s'attendre à ce que la concurrence soit faible dans les domaines où les obstacles économiques qui entravent l'accès au marché sont très élevés. En Suisse, c'est le cas dans les régions périphériques peu peuplées. Aussi faut-il aménager un accès pour les concurrents de la Poste suisse.

faits d'une position de « monopoliste naturel »). La distribution du courrier se caractérise par des économies d'échelle particulièrement élevées. Ces dernières peuvent représenter un obstacle quasi insurmontable pour les concurrents potentiels. Des économies d'échelle existent également du côté de la collecte et du tri du courrier quoique dans des proportions moindres.

Les expériences de pays comme la Suède ou la Finlande, qui ont libéralisé complètement leur marché postal, montrent qu'une ouverture totale n'est pas une garantie suffisante pour une concurrence effective. Même en Suède, où le marché est totalement libéralisé depuis 1994, la part de marché des

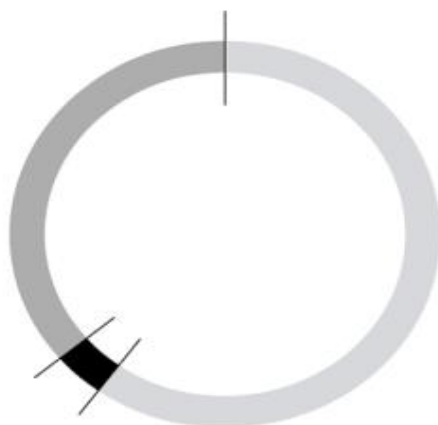
concurrents privés de « Posten AB » pour les lettres se monte à seulement 9 %. De même, dans les autres pays qui poursuivent une politique progressiste du marché postal, les prestataires de services universels n'ont que très marginalement cédé des parts de marché.

Il faut en particulier s'attendre à ce que la concurrence soit faible dans les domaines où les obstacles économiques qui entravent l'accès au marché sont

Règles d'accès des tiers au service universel

Malgré une ouverture complète du marché, on ne peut pas s'attendre, dans les circonstances actuelles, à l'émergence de la concurrence sur tous les segments du marché – en raison de la position dominante de la Poste suisse dans certains domaines (qui jouit dans les

Formes juridiques de l'opérateur postal historique en Suisse et dans l'UE



<p>— Société anonyme (SA): 15 Etats membres</p> <p>Autriche, Belgique, Allemagne, Danemark, Estonie, Finlande, Grande-Bretagne, Hongrie, Irlande, Italie, Malte, Pays-Bas, Portugal, Suède, Slovénie</p> <p>— Entreprises d'Etat: 9 Etats membres et la Suisse</p> <p>République tchèque, Espagne, France, Grèce, Lituanie, Luxembourg, Lettonie, Pologne, République slovaque, Suisse</p> <p>— Ministère Chypre</p>
--

très élevés. En Suisse, c'est le cas dans les régions périphériques peu peuplées, par exemple. A l'heure actuelle, il ne faut pas s'attendre à ce que de nouveaux prestataires de services mettent en place des structures parallèles couvrant l'ensemble du territoire, même dans le contexte d'une desserte de base redéfinie. Par contre, dans une perspective dynamique, il est tout-à-fait concevable que la position de monopoliste naturel disparaisse avec le temps sous l'effet du progrès technique et des changements de comportement de la clientèle.

A ce jour, les fournisseurs privés ne bénéficient pas encore du libre accès à des prestations partielles du réseau postal, ou seulement aux conditions dictées par le détenteur du monopole. Néanmoins, un contrat-cadre entre la Poste suisse et ses concurrents vient d'être signé afin de régler l'accès au « dernier kilomètre » postal. Afin que l'avantage économique résultant de l'exploitation par la Poste suisse d'une desserte de base sur tout le territoire ne soit pas au détriment des opérateurs tiers et de la clientèle, la Poste suisse doit pouvoir être contrainte – à titre subsidiaire, mais encore préalablement – à ouvrir, sous certaines conditions, partiellement son réseau à ses concurrents. Cependant, ce droit à l'accès ne doit pas mener à une extension non désirée de l'infrastructure de la Poste suisse. En outre, il ne doit pas détériorer la qualité des propres prestations de la Poste suisse. Les conditions exactes auxquelles l'accès est garanti doivent prioritairement être négociées par la Poste suisse et les opérateurs tiers (« negotiated access »). La solution de la négociation constitue une option flexible sur la base de laquelle les nouveaux concurrents peuvent négocier avec la Poste suisse le prix d'accès à certains segments du réseau postal dans le cadre du service universel (cf. graphique p. 9).

Le prix à payer pour l'accès au réseau du service universel devra être soumis à la surveillance de l'autorité de régulation sectorielle et indépendante. Les prix d'accès devraient en principe être fixés en fonction des coûts. Au cas où les concurrents ne trouveraient pas de terrain d'entente, l'autorité de régulation devrait subsidiairement pouvoir obliger la Poste suisse à ouvrir partiellement son réseau postal à des tiers pour un prix

déterminé. Pour la Poste suisse, le partage de son réseau est également une opportunité permettant de réunir un volume d'envoi de lettres supérieur, et de maintenir ainsi des coûts unitaires inférieurs dans le service universel.

Abandon des contraintes étatiques et de l'emprise politique

Sur un marché postal libéralisé, la Poste suisse doit jouir de la plus grande liberté d'entreprise possible, afin de durablement pouvoir répondre avec rapidité aux besoins de la clientèle et aux actions de la concurrence. Les changements ci-après sont particulièrement nécessaires :

Transformation en société anonyme

La Poste suisse doit être transformée en société anonyme selon le Code des obligations. Cette opération implique d'élaguer la loi sur l'organisation de la poste (LOP) et de ne plus soumettre son personnel à la loi sur le personnel de la Confédération. C'est à ces conditions seulement que la Poste suisse pourra se

En Europe, la majorité des opérateurs publics de services postaux a d'ores et déjà été transformé en sociétés anonymes

libérer d'une influence politique excessive. Ainsi seront également réunies les conditions permettant à la Poste suisse de conclure des alliances internationales et d'accéder si nécessaire à des capitaux privés. En Europe, la majorité des opérateurs publics de services postaux a d'ores et déjà été transformé en sociétés anonymes (cf. graphique p. 10). De plus en plus, des participations de ces nouvelles sociétés sont vendues au public ou échangées dans le cadre d'alliances internationales. En Allemagne, par exemple, le gouvernement fédéral s'est séparé de ses dernières participations dans la poste allemande en été 2005. En Belgique, la poste a été partiellement privatisée dans un partenariat stratégique avec la poste danoise. En Autriche également, on réfléchit actuellement à une possible privatisation partielle. Dès lors, la LOP, élaguée, devra se concentrer sur la réglementation de questions de propriété. La conduite parallèle d'activités en partie financées par l'Etat (service universel) et d'activités essentiellement privées (services libres, vente d'ordinateurs, papeterie, éventuelle banque

postale) nécessite un règlement clair respectant les principes de base de la concurrence. Cela exige notamment un renforcement de l'interdiction des subventions croisées et les moyens de contrôle adéquats.

Base financière saine

Dans la perspective de l'ouverture complète du marché postal, la Poste suisse doit afficher des finances suffisamment solides pour assurer son existence à long terme. Au cours de ces dernières années, elle a considérablement amélioré sa base financière. Cependant, la situation de sa caisse de pension est toujours critique, bien que le bilan actuariel au 31 décembre 2004 présentait un degré de couverture de 94,5 %, contre 90 % en 2003. Il n'est donc pas à exclure qu'il faudra, en cas de besoin, assainir la situation par des capitaux tiers. Les effets d'une telle opération sur les finances publiques devraient être, le cas échéant, clairement évalués et il importerait de trouver une solution acceptable sur le plan de la politique financière, y compris en prenant en considération toutes les adaptations possibles au niveau des cotisations et des prestations.

Adaptation aux conditions de l'économie privée

Il s'agit en particulier d'adapter les obligations et prestations de la caisse de pension de la Poste suisse en les ajustant aux conditions en vigueur dans le secteur privé (en particulier la primauté des cotisations). Les conditions de travail des employés de la Poste suisse doivent elles aussi être adaptées à celles du secteur privé. Des conditions d'embauche plus flexibles sont notamment un facteur de succès contribuant au maintien des emplois. L'extension d'une convention collective de travail (CCT) à la totalité du secteur postal sur la base de celle de la Poste suisse n'est pas souhaitable. En revanche, il conviendrait de tenir compte des conditions spécifiques aux différents catégories professionnelles établies (vente, logistique, services financiers, etc.). En ce qui concerne les concurrents de la Poste suisse, une solution intégrant les partenaires sociaux est à privilégier.

Possibilité d'élargir le champ d'activités

En principe, pour autant que certaines règles économiques de base soient respectées, rien ne s'oppose à ce

que la Poste suisse élargisse son champ d'activités (papeterie, vente de matériel informatique, par exemple) et concurrence ainsi directement l'offre du secteur privé. De telles activités peuvent être justifiées sur le plan économique par des effets de synergie induits par l'utilisation commune du réseau des offices postaux existant. Toutefois, une telle stratégie peut uniquement être mise en œuvre si les distorsions de concurrence portant préjudice aux prestataires privés sont exclues. Cela implique que les éventuelles activités de la Poste suisse en concurrence soient intégralement financées par des capitaux privés et séparées du service universel sur les plans organisationnel et juridique. Ainsi, les conditions ci-après doivent impérativement être remplies :

- séparation complète (organisationnelle, juridique et financière) du service universel de la Poste suisse.
- nécessité de privatiser (c'est-à-dire pas de financement des capitaux propres par les deniers publics ou par le produit des rentes de monopole),
- pas de garantie étatique.

Ces principes de base assureront que les activités financées par l'Etat (au bénéfice d'un coût du capital plus avantageux et d'une garantie de l'Etat) ne provoquent pas une concurrence déloyale à l'égard des prestataires privés. La LOP doit veiller à exclure de telles distorsions.

Dans le domaine des services bancaires, l'offre actuelle de produits est suffisante. De ce fait, la création d'une banque

**Dans le domaine des services bancaires,
l'offre actuelle de produits est suffisante.
De ce fait, la création d'une banque postale
étatique ne répond à aucun besoin.**

postale étatique ne répond à aucun besoin. Cependant, les réflexions actuelles du Conseil fédéral sur la création d'une banque postale vont permettre d'examiner le projet avec toute l'attention voulue. La situation actuelle n'est cependant pas totalement infondée.

La Poste suisse peut conserver ses bénéfices

La Poste suisse doit avoir la possibilité de disposer librement de ses bénéfices (les modalités de distribution du bénéfice ne doivent plus être de la compétence de la Confédération).

Pour toutes questions :

pascal.gentinetta@economiesuisse.ch
jan.perret-gentil@economiesuisse.ch