

Pas de révision totale de la législation postale sans ouverture du marché des lettres

dossier politique

7 septembre 2009 Numéro 21

Révision totale de la législation postale. Le 20 mai 2009, le Conseil fédéral a adopté le message en vue d'une révision totale de la législation postale. La législation proposée répondrait davantage aux réalités du marché, mais l'ouverture complète du marché des lettres serait reportée. Au lieu d'ouvrir intégralement le marché en 2012, comme prévu initialement, le Conseil fédéral préfère procéder en deux étapes. Il souhaite commencer par revoir la législation postale en profondeur. La décision relative à l'ouverture du marché sera prise plus tard via un arrêté fédéral. Cette procédure ne précise pas la date de l'ouverture du marché des lettres et permet deux référendums. La Suisse avance à petits pas, tandis que la majorité des États européens – y compris nos voisins – ouvriront intégralement leur marché postal dans quelques mois.

Position d'economiesuisse

▶ Le délai pour l'ouverture complète du marché des lettres doit être fixé dans la loi sur la poste. Afin d'encourager l'arrivée de nouveaux prestataires sur le marché et de favoriser l'investissement et la création d'emplois, un calendrier clair doit être fixé. economiesuisse ne soutiendra pas la révision totale si l'ouverture du marché des lettres n'en fait pas partie intégrante.

▶ Le marché des lettres doit être ouvert le plus rapidement possible. Les expériences faites dans ce domaine parlent en faveur d'un rythme rapide. En effet, la satisfaction des clients a nettement augmenté depuis l'ouverture du marché des colis, sans menacer le financement de la desserte de base.

▶ Les conditions-cadre doivent être adaptées pour permettre le bon fonctionnement du marché postal. Il convient en particulier de supprimer les distorsions de concurrence et de réduire au minimum les obstacles entravant l'entrée sur le marché. Afin de protéger les petits clients, une obligation de desserte de base est nécessaire dans le domaine postal.

Révision totale de la législation postale

► Législation postale en plein bouleversement

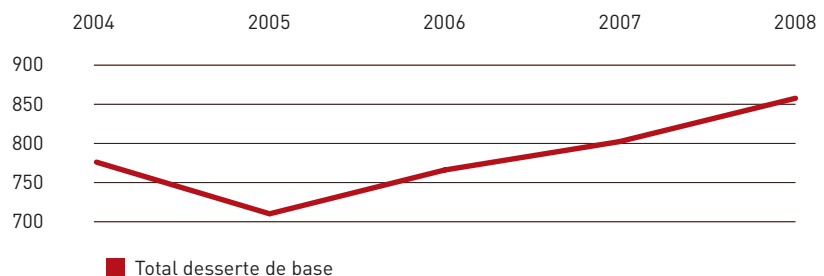
La législation postale est en transformation depuis plus de dix ans. Le bilan est d'ores et déjà positif. L'indépendance accrue de la Poste suisse et l'ouverture progressive et contrôlée du marché ont sensiblement changé le marché postal, et en particulier La Poste. Les services postaux, qui bénéficiaient auparavant de subventions croisées massives en provenance des services de télécommunication, sont devenus une activité profitable. En 1985, la comptabilité analytique des PTT affichait encore des déficits supérieurs à 400 mio.fr. dans le domaine postal¹. Aujourd'hui, la situation est très différente. Depuis son accession à l'indépendance, la Poste affiche non seulement des chiffres noirs, elle a aussi considérablement augmenté ses bénéfices. Ses bons résultats ont permis à La Poste de financer des investissements importants avec ses propres ressources (1,3 mrd fr. pour le projet REMA, par exemple). Ces dernières années, elle a versé plus de 1,4 mrd fr. à sa caisse de pension. De plus, elle a presque comblé son manque de fonds propres (2,9 mrd fr. de fonds propres fin 2008). La Confédération, propriétaire de La Poste, a aussi reçu pour la première fois une participation aux bénéfices en 2008 (300 mio)². Tout cela a eu lieu sans que le financement de la desserte de base en pâtisse. L'excédent dégagé par La Poste Suisse pour les activités relevant de la desserte de base a même fortement augmenté ces dernières années (857 mio.fr. en 2008, cf. graphique 1). Aujourd'hui La Poste se porte bien et peut s'affirmer sur le marché.

Graphique 1

► La Poste dégage un excédent pour les activités relevant de la desserte de base. Cela en fait son secteur d'activité principal.

Résultat pour la desserte de base

La Poste, 2004-2008, en mio.fr.



Source : PostReg, rapports d'activité 2004-2008

► La satisfaction des clients augmente dans les marchés ouverts

La politique menée dans le domaine postal n'a pas bénéficié uniquement à La Poste Suisse. Les clients aussi sont clairement gagnants, en particulier dans les segments intégralement libéralisés comme le marché des colis. La grande satisfaction des clients quant aux services de La Poste Suisse dans le domaine des colis en est la preuve (cf. graphique 2). D'une manière générale, La Poste Suisse veille davantage à s'orienter vers les clients et s'efforce de développer des solutions innovantes. L'autorité de régulation postale (PostReg) a constaté que tous les opérateurs postaux font preuve d'une plus grande orientation clientèle : certaines succursales de La Poste Suisse sont par exemple aussi ouvertes les week-ends jusqu'à tard le soir, c'est aussi le cas de quelques points de dépôt de prestataires privés³. Les nouveaux prestataires, qui détiennent une part de marché de 20 % environ, ont fait leurs premières expériences dans les segments libéralisés.

¹ Dont 223 mio.fr. pour les journaux et 95 mio.fr. pour les cars postaux. Source : Interpellation U. Gadiet (86.463) Compte des PTT. Evaluation dans l'optique de l'économie nationale, réponse du Conseil fédéral du 9 octobre 1986.

² Une participation de 170 mio.fr. a été proposée pour 2009. Source : La Poste Suisse, rapport de gestion 2008, p. 58

³ PostReg, 2009, rapport d'activité 2008, p.26.

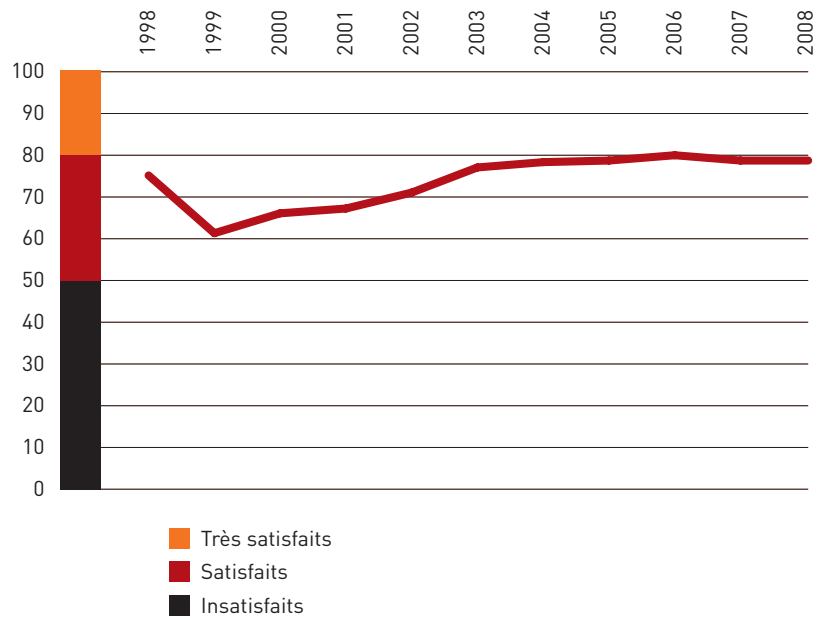
sés. Afin de garantir la prise en charge et la distribution des envois postaux dans l'ensemble du pays, ils développent leur réseaux de points d'accès aux services, ce qui améliore la qualité de la desserte de base sur l'ensemble du territoire.

Graphique 2

La satisfaction des clients a commencé par baisser, en 1999, puis a considérablement augmenté

Satisfaction de la clientèle commerciale sur le marché des colis

Évolution de la satisfaction des clients sur le marché des colis, en %



Source : La Poste Suisse

► 75 % des lettres sont toujours dans le domaine réservé

Sur le marché des lettres, la concurrence reste pratiquement inexistante. Les clients n'ont guère d'autre choix que de passer par La Poste Suisse. Ce n'est pas étonnant quand on sait que jusqu'à la fin juillet 2009, plus de 90 % des lettres acheminées relevaient du monopole. Depuis la baisse de la limite de monopole à 50 g, 25 % des lettres environ peuvent potentiellement être acheminées par d'autres prestataires. Cette mesure modeste a entraîné une réduction des tarifs et a donc eu l'effet d'un signal positif en vue d'une ouverture intégrale.

Même si l'ouverture progressive du marché a pu se faire jusqu'ici sans adaptation législative majeure, il est prévu de créer des conditions-cadre adaptées pour l'ouverture totale du marché postal. Si l'on veut que ce marché fonctionne, il est particulièrement important de supprimer les distorsions de concurrence et de définir une desserte de base sûre, axée sur les besoins des petits clients. Il est également essentiel de permettre aux nouveaux prestataires d'utiliser les infrastructures de La Poste Suisse à des prix fixés en fonction des coûts et de transformer La Poste Suisse en une société anonyme. La création d'une autorité de régulation indépendante, qui veillerait entre autres à ce que la desserte soit assurée à des prix raisonnables, revêt aussi une importance décisive, du moins pendant la période de transition entre le monopole et le marché concurrentiel.

Message du Conseil fédéral sans ouverture totale du marché des lettres

Le 20 mai 2009, le Conseil fédéral a adopté le message en vue d'une révision totale de la législation postale. Dans ce message, il admet que la politique consistant à ouvrir le marché progressivement et de manière contrôlée est couronnée de succès. Toutefois, il renonce à sa décision initiale d'ouvrir complètement le marché des lettres dans le cadre de la révision totale. Il prévoit désormais de procéder en deux étapes. Dans un premier temps, il s'agit de revoir la législation postale en profondeur. Ce n'est qu'une année après l'entrée en vigueur de la législation révisée que l'ouverture totale du marché serait proposée au Parlement via un arrêté fédéral. Cette procédure, qui renferme le risque de deux référendums, est plus floue que jamais par rapport à la date de l'ouverture du marché des lettres. Le retard de la Suisse en la matière s'allongerait encore, tandis que des pays comme l'Autriche, la France et l'Italie ouvriront intégralement leur marché postal dans quelques mois déjà (fin 2010).

► Plus de liberté d'entreprise pour La Poste

Même si la concurrence ne fera pas irruption dans le segment des lettres avant plusieurs années, le Conseil fédéral entend adapter la législation actuelle aux réalités de la concurrence : la desserte de base postale est définie plus étroitement (seulement les envois individuels), l'exonération fiscale de La Poste Suisse est supprimée, les conditions de travail sont soumises au Code des obligations et La Poste est transformée en une société anonyme de droit spécial. Alors qu'il est question de mettre tous les prestataires sur un pied d'égalité, les concurrents de La Poste doivent, pour leur part, faire face à des contraintes supplémentaires (extension des services devant être notifiés, conditions de travail usuelles dans la branche, obligations de négocier une CCT).

L'ouverture du marché des lettres est une nécessité

► Le monopole des lettres, un modèle qui a fait son temps

L'interruption pour une durée illimitée du processus d'ouverture du marché des lettres doit être examinée d'un œil critique. Un monopole étatique ne doit pas être maintenu pour protéger les intérêts unilatéraux des producteurs ou pour des raisons purement idéologiques. Un tel monopole doit avoir une justification économique rigoureuse et transparente. Aujourd'hui, un grand nombre de spécialistes sont d'accord pour dire qu'un monopole est inutile dans le domaine postal. Les arguments suivants parlent en faveur d'une ouverture rapide et contraignante du marché des lettres dans le cadre de la révision de la législation postale en cours :

► La Poste contrôle toujours 99,9 % du marché des lettres

Le monopole sur le marché des lettres est encore très étendu

La baisse de la limite de monopole à 100 g n'a pas incité de nouveaux prestataires à entrer sur le marché. Trois ans après cette mesure, La Poste Suisse contrôle toujours 99,9 % du marché des lettres. Environ 75 % des lettres restent soumises au monopole après la baisse de la limite de monopole à 50 g en juillet dernier. Afin d'encourager la venue de nouveaux prestataires et donc les investissements et la création d'emplois, il faut ouvrir totalement le marché en suivant un calendrier clair. C'est à cette condition que la sécurité juridique nécessaire sera garantie.

► Un réseau dense est un avantage concurrentiel en cas d'ouverture

Un réseau dense est un avantage concurrentiel en cas d'ouverture

Un réseau postal national n'est pas seulement un facteur de coûts, il représente aussi un avantage concurrentiel majeur. Pour la clientèle, l'accès à l'offre de services postaux est un critère primordial. Les experts admettent que l'éloignement du bureau de poste a pratiquement la même incidence sur le comportement du client que les augmentations de prix¹. Sur les marchés

¹ BDO Visura et WIK-Consult, 2007, Studie über die Last aus der Grundversorgungsverpflichtung anhand des Postprojekts, p. 66

ouverts, les anciens monopoleurs ne peuvent pas fermer des bureaux de poste sans craindre de voir de nouveaux concurrents se précipiter dans la brèche afin d'augmenter leur part de marché. Par ailleurs, des mesures impopulaires terniraient la réputation de l'opérateur historique, ce qui pourrait favoriser l'exode des clients vers d'autres fournisseurs. En cas de monopole, le client est captif du prestataire historique.

► Heures d'ouverture plus longues

Dans le contexte de l'ouverture du marché, le réseau de bureaux postaux ne constitue pas un facteur de coûts, mais un avantage concurrentiel stratégique. Il n'est donc pas étonnant que Deutsche Post continue de développer son réseau de filiales et qu'elle souligne sa vocation de service universel après la libéralisation du marché. L'Allemagne compte beaucoup plus de bureaux postaux que ne l'exige la loi. Grâce à des solutions novatrices, la durée d'ouverture hebdomadaire moyenne a plus que doublé depuis 1990, passant de 18 à 42 heures¹. Cette évolution profite aux clients. L'étude de Plaut/Frontier arrive à la conclusion que l'ouverture du marché améliore la desserte sur l'ensemble du territoire dans tous les scénarios examinés². À la suite de l'ouverture du marché des colis, les nouveaux prestataires de services ont créé des points de dépôt. Aujourd'hui, 64 papeteries réceptionnent des colis pour le compte de DPD, tandis que DHL travaille avec près de 200 gares, pharmacies et drogueries. Ces prestataires de services distribuent d'ores et déjà des colis dans tout le pays. PostReg pense que les prestataires privés devront fortement développer leurs réseaux de distribution s'ils souhaitent afficher d'autres atouts que le prix³. L'ouverture du marché des lettres permettrait de mieux exploiter les réseaux. L'extension des réseaux, en particulier dans les régions périphériques, pourrait alors devenir rentable. D'un autre côté, les prestataires devront prendre en considération les fluctuations dans le nombre des clients et être en mesure de proposer des solutions adaptées à la demande comme ils le font aujourd'hui, en situation de monopole. Le fait est que les clients sont de moins en moins nombreux à se rendre aux bureaux de poste. En 2008, le nombre de lettres et de colis remis à un guichet de La Poste a diminué de 46 % par rapport à 2000. Le trafic des paiements a reculé de 17 % pendant la même période⁴. Le monopole n'est pas une protection contre cette évolution.

► La Suisse est à la traîne

L'expérience acquise est suffisante

Ouvrir complètement le marché en 2011 ne placera pas la Suisse à l'avant-garde de la libéralisation. Au contraire, notre pays est depuis des années la lanterne rouge de l'Europe dans ce domaine. Au sein de l'UE, la limite de monopole pour les lettres est de 50 g au maximum depuis 2006 déjà. La Suède (1994), la Finlande (1994), la Grande-Bretagne (2006), l'Allemagne (2008) et les Pays-Bas (2009) ont déjà ouvert intégralement leur marché. Tous les États européens comparables à la Suisse ouvriront leur marché postal en 2011. Onze États membres de l'UE – principalement des nouveaux membres – bénéficient d'un délai de transition jusqu'en 2013⁵. Aujourd'hui, on dispose de suffisamment d'expérience en lien avec un monopole étendu dans le marché des lettres. La rente de monopole qui en résulte est très lucrative et les prix sont généralement excessifs. En comparaison internationale, les tarifs pratiqués par La Poste Suisse dans le domaine réservé, pour les lettres jusqu'à 20 g (près de la moitié du marché des lettres), restent parmi les plus élevés.

¹ Deutsche Post World Net, communiqué de presse du 17.03.2008, Deutsche Post setzt Service-Offensive fort - Mehr Filialen, breiteres Angebot, komplette Flächenpräsenz - Vorstand Gerdes: «Kunden sollen sich nicht verunsichern lassen»

² Plaut Economics, Frontier economics, 2008, Conséquences de la libéralisation du marché postal en 2011, Frontier Economics Ltd, Londres, p. 58

³ PostReg, La clientèle profite de l'ouverture du marché des colis, communiqué de presse du 2 décembre 2008

⁴ La Poste Suisse, rapport de gestion 2008, p. 68

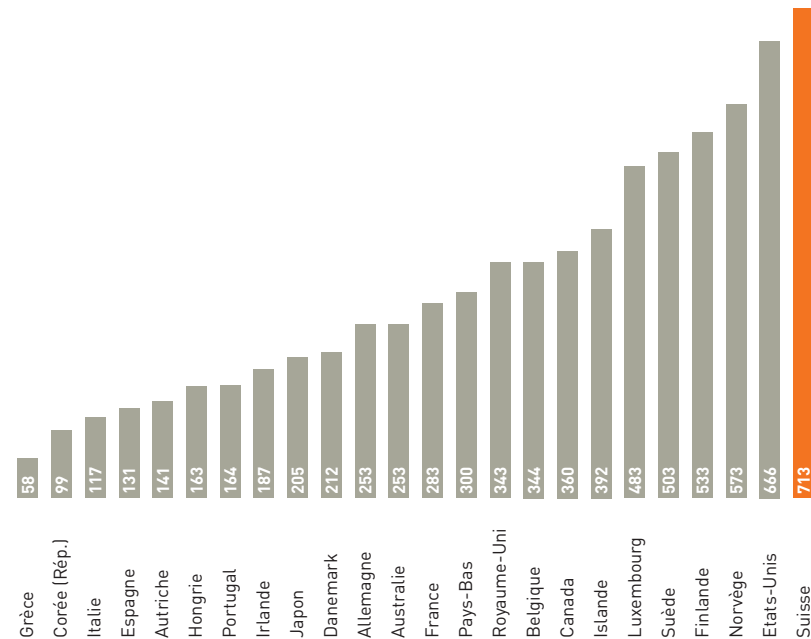
⁵ République tchèque, Grèce, Chypre, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Hongrie, Malte, Pologne, Roumanie et Slovaquie

Graphique 3

La Suisse détient le record du nombre des lettres envoyées par habitant.

La Suisse en tête du nombre d'envois par habitant

Nombre d'envois de la poste aux lettres par tête en 2006



Source : Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (une agence allemande)

► La Poste a supprimé des emplois

Le monopole ne garantit par les emplois

Au sein de La Poste Suisse, les changements les plus importants du côté des effectifs ont eu lieu sous le régime de monopole. Ces dernières années, La Poste Suisse a supprimé passablement d'emplois. Par rapport à 2000, la maison mère de La Poste compte près de 10'000 postes de moins (32'919 postes équivalents plein temps en 2008, contre 42'884 en 2000). Cette évolution est principalement due aux rationalisations et aux progrès technologiques (centres de tri modernes, gains d'efficacité dans les processus). Il est légitime d'accroître la productivité pour assurer son existence à long terme. Le syndicat de la communication estime que La Poste a déjà exploité une grande partie du potentiel d'automatisation en ce qui concerne la distribution. Aujourd'hui il n'est pratiquement plus possible de réduire davantage les coûts dans ce domaine à moins de réduire les effectifs, ce qui nuirait à la qualité de la distribution (moins de tournées ou moins de jours de distribution)¹. Dans un marché libre, il est beaucoup plus risqué pour un prestataire de prendre des mesures ayant une conséquence négative sur la qualité.

► Les concurrents créent des emplois

L'exemple des États-Unis, souvent proposé pour remplacer le modèle européen, montre qu'un monopole ne protège pas contre des programmes de réduction des coûts massifs. Après des pertes de près de 2 milliards de dollars au premier trimestre 2009, la poste américaine souhaite supprimer 57'000 postes équivalents plein temps. Une législation équilibrée, qui crée les incitations nécessaires pour attirer de nouveaux prestataires et des investissements, peut favoriser la création d'emplois. Pendant que les prestataires historiques suppriment des emplois, les nouveaux acteurs du marché en créent. En Allemagne par exemple, de nouveaux prestataires ont créé un nombre supérieur à la moyenne de postes à temps plein et à temps partiel : ils

¹ Syndicat communication, 2008, Libéralisation du marché postal, un risque pour notre économie

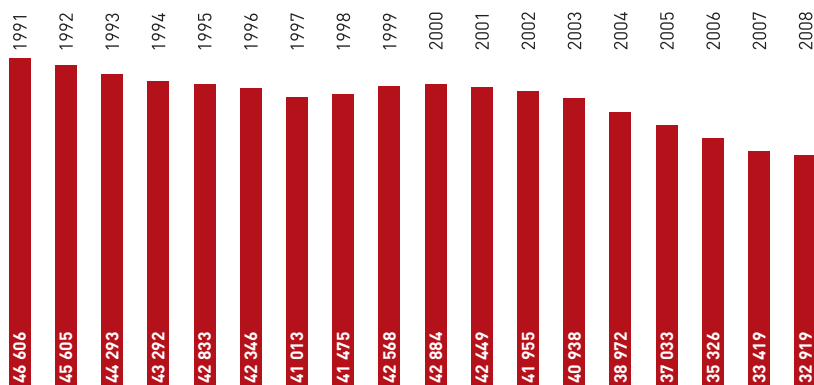
détiennent une part de marché de 9 % et représentent respectivement 9,5 % et 20,2 % des postes à temps plein et à temps partiel¹. Même s'il n'est pas possible de compenser tous les emplois perdus par l'ancien monopoleur, le bilan de l'ouverture du marché sera nettement meilleur qu'en cas de maintien du statu quo avec optimisation des processus en situation de monopole.

Graphique 4

Des processus plus efficaces et les nouvelles technologies ont entraîné la suppression d'un grand nombre de postes de travail chez La Poste Suisse

Évolution des effectifs de la maison mère de La Poste Suisse

Moyennes, sans les personnes en formation, 1991-2008



Source : La Poste Suisse

► Le nombre de lettres et de journaux envoyés en 2008 était supérieur à celui de 2000

L'ouverture du marché renforcerait le secteur des lettres

Il ne fait pas de doute que les clients de la Poste sont de plus en plus nombreux à remplacer le pli postal par les moyens de communication électroniques. Ce processus de substitution est régulièrement présenté comme le principal défi que La Poste Suisse doit relever. La tendance n'est toutefois de loin pas aussi dramatique qu'on le craignait il y a quelques années. Le nombre de lettres et de journaux acheminés a même légèrement augmenté ces dernières années. Entre 2000 et 2008, la hausse atteint 1 %. La progression est particulièrement marquée pour les lettres et journaux non adressés. Seul le volume des lettres adressées a diminué. Cela montre que le marché des lettres a de beaux jours devant lui. L'ouverture intégrale inciterait les prestataires à développer des solutions innovantes. C'est avec cette ouverture que le marché des lettres mettrait le maximum de chances de son côté pour résister face à la concurrence des autres moyens de communication. A long terme, il faut s'attendre à une légère contraction du volume. En revanche, il existe un phénomène qui se révèle bien plus problématique pour La Poste Suisse que le processus de substitution : le nombre de client qui se rendent dans les offices postaux recule de plus en plus.

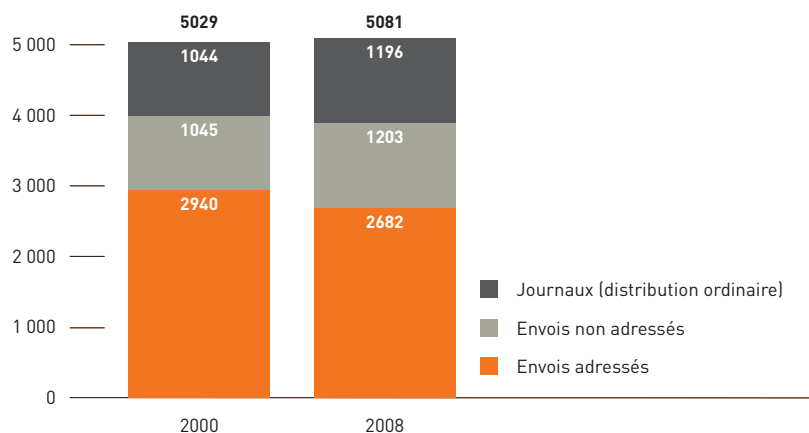
¹ Année de référence : 2006. Source : Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, 2008, onzième enquête

Graphique 5

Le volume de lettres et de journaux a légèrement augmenté ces dernières années

Évolution du nombre d'envois entre 2000 et 2008

La Poste Suisse, lettres et journaux, nombre d'envois en millions



Source : La Poste Suisse

L'ouverture du marché renforcerait la position internationale de La Poste Suisse

La nouvelle directive européenne sur les services postaux prévoit une clause de réciprocité. Conformément à cette clause, les pays ayant complètement ouvert leur marché postal peuvent refuser l'accès à leur marché aux prestataires postaux qui conservent un monopole résiduel sur leur marché. Or La Poste Suisse a fortement développé ses activités internationales ces dernières années. Swiss Post International est le cinquième prestataire du monde pour les envois postaux transfrontières. En 2008, la Poste employait 6276 personnes à l'étranger. L'ouverture du marché renforcerait durablement la position internationale de La Poste Suisse. Elle serait mieux acceptée à l'étranger et en mesure de conclure davantage d'alliances en Europe si elle n'est pas la seule entreprise postale européenne à devoir opérer depuis un marché protégé.

► La directive européenne prévoit une clause de réciprocité

Le financement de la desserte de base est garanti

Le maintien d'un monopole résiduel a été justifié par la nécessité de financer la desserte de base. On sait maintenant que les risques financiers de l'ouverture du marché ont été considérablement surévalués dans le débat politique. Au lieu d'enregistrer des pertes, comme on l'avait prédit, la plupart des entreprises postales ont amélioré leur chiffre d'affaires. La Poste Suisse a multiplié ses bénéfices par sept entre 2000 et 2008. La desserte de base constitue son principal secteur d'activité et génère plus de 90 % de son bénéfice. Alors que La Poste est parvenue à réduire les coûts de la desserte de base ces dernières années, elle a dépensé davantage pour les services libres (cf. figure 6). Le développement de services libres ne peut pas justifier le maintien d'un monopole.

► Les risques financiers ont été nettement surestimés

► Rendements positifs également pour les scénarios les plus négatifs

L'étude de Plaut/Frontier montre que même une ouverture complète du marché ne provoquerait aucun problème de financement de la desserte de base. Seuls les scénarios les plus négatifs étudiés – qui sont considérés comme irréalistes¹ par les experts eux-mêmes – pourraient aboutir à un « défaut de financement ». Ce dernier doit être compris comme une impossibilité d'atteindre l'objectif de rendement des fonds propres de 10% visé par la Poste. A noter que

¹ Principalement les hypothèses suivantes : La Poste ne peut pas optimiser davantage ses processus, la concurrence privée parvient à s'octroyer très rapidement une part de marché supérieure à 30 %, le salaire moyen versé par les nouveaux prestataires postaux représente les deux tiers du salaire moyen versé à La Poste

même dans ce cas, le rendement serait encore conforme aux normes de la branche. Les calculs de Plaut/Frontier ne tiennent pas compte de l'assouplissement de la desserte de base proposé par le Conseil fédéral : exclusion des envois en masse de la desserte de base et formulation plus souple du mandat relatif au trafic des paiements. A cela s'ajoute que le potentiel relatif à des points d'accès moins coûteux, comme des agences postales, n'est de loin pas pleinement exploité en Suisse. La part des agences (moins de 9 %) dans notre pays est toujours nettement inférieure à celle de la majorité des pays comparables. Du point de vue des clients, ces solutions sont généralement plus attrayante qu'un office postal traditionnel, car elles offrent des heures d'ouverture plus longues. Des sondages ont indiqué que la majorité de la population est favorable à ces solutions¹.

► Le mandat relatif au service universel n'est pas si étendu

Indépendamment de l'obligation de garantir le trafic des paiements, le mandat actuel relatif au service universel en Suisse n'est pas particulièrement étendu en comparaison internationale. Conformément à une étude de PWC, le poids du service universel en Suisse est comparable à celui en Grande-Bretagne². Certaines caractéristiques topographiques et démographiques de notre pays qui sont susceptibles d'entraver les activités postales sont souvent nettement surestimées dans le débat politique. Contrairement à une opinion répandue, la densité de la population suisse est assez élevée. Notre taux d'urbanisation, 68 %, nous place juste en dessous de la moyenne européenne. De plus, la Suisse dispose d'infrastructures routières et ferroviaires développées, ce qui facilite considérablement la distribution des envois dans l'ensemble du pays. Le nombre d'envois par habitant est aussi un atout : la Suisse est le pays qui en compte le plus, ce qui se traduit par un degré élevé d'exploitation des infrastructures existantes et des coûts d'acheminement unitaires bas (cf. graphique 3). La Norvège libéralisera complètement son marché des lettres en 2011 dans des conditions moins favorables.

Bien que la situation soit globalement avantageuse et que La Poste soit en mesure de financer elle-même la desserte de base, le Conseil fédéral propose un concept de financement qui garantirait à La Poste des ressources suffisantes, même dans le cas, théoriquement possible, mais exclu en pratique, d'une lacune de financement.

¹ gfs.bern, 2009, Position de la population par rapport à la révision de la législation postale, Berne, le 10 août 2009

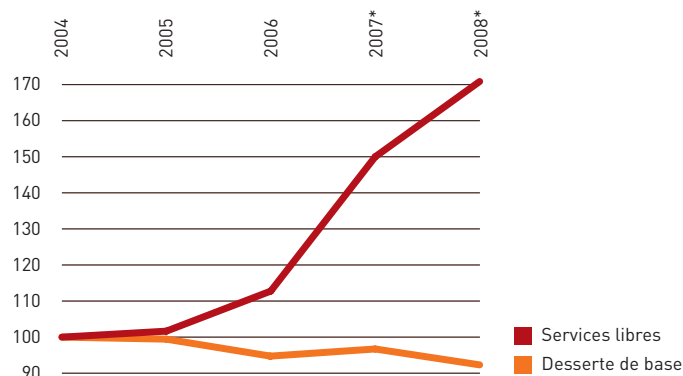
² PWC, 2006, Evaluating the Impact of a Full Market Opening on Swiss Post – Report, Price-WaterhouseCoopers, p. 14

Graphique 6

Alors que La Poste est parvenue à réduire les coûts de la desserte de base ces dernières années, elle a dépensé davantage pour les services libres. Cela ne saurait justifier le maintien d'un monopole.

Coûts d'exploitation : desserte de base et services libres

Evolution entre 2004 et 2008, maison mère de La Poste, 2004 = 100



*Selon les nouvelles exigences de PostReg. Pas de modification des calculs pour les autres exercices

Source : PostReg, rapports d'activité 2004-2008

► La Poste fait partie des prestataires postaux les plus rentables

La Poste Suisse est prête à affronter la concurrence

La Poste Suisse fait partie des prestataires postaux rentables. Il n'est donc guère étonnant que même une étude réalisée à la demande de La Poste Suisse arrive à la conclusion que celle-ci est prête à affronter la concurrence : « the USP [Swiss Post] preparedness [for full market opening] is relatively high, as Swiss Post has accounting procedures and other management characteristics like operations, service quality and cost effectiveness, that are in line with established commercial practice »¹. Au cours des dernières années, plusieurs mesures ont amélioré l'efficacité. Depuis 2001, plus d'un tiers des bureaux de poste classiques ont été fermés (2195 en 2008, contre 3396 en 2001). Ces derniers ont été en partie remplacés par des agences et un service à domicile. La mise en œuvre des projets déjà approuvés, comme REMA et Ymago, devrait permettre d'économiser 220 mio.fr. environ.

► Montant des capitaux propres suffisants

Au chapitre des objectifs financiers, La Poste entend constituer des fonds propres d'un montant usuel dans la branche. Avec 2,9 mrd fr. de fonds propres (fin 2008), la Poste est bien mieux lotie que de grandes entreprises de logistique privées. La Poste vise 3,5 mrd de fonds propres (elle parlait de 2,7 mrd en 2006). Elle prévoit 1,9 mrd pour PostFinance (à condition que PostFinance soit tenue de respecter les prescriptions de Bâle II en matière de fonds propres) et 1,6 mrd pour la logistique et autres domaines². On peut s'attendre à ce qu'elle atteigne son but d'ici à 2010. L'assainissement de sa caisse de pension est une charge dont La Poste Suisse a hérité du passé. Depuis 2004, elle a reversé plus de 1,4 mrd fr.³ de bénéfices à la caisse de pension. L'assainissement était proche quand la crise financière a éclaté. La détérioration actuelle du taux de couverture ne doit pas servir à justifier un monopole.

¹ PWC, 2006, Evaluating the Impact of a Full Market Opening on Swiss Post – Report, Price-WaterhouseCoopers, p. 13

² La Poste Suisse, rapport intermédiaire de janvier à juin 2007, p. 58

³ Y compris 250 mio.fr. en 2008. Le Conseil fédéral n'a pas encore approuvé ce montant.

Conditions-cadre nécessaires

Bien que les conditions soient réunies pour l'ouverture intégrale du marché postal helvétique, il faut encore adapter les conditions-cadre afin que la concurrence s'exprime sur le marché postal. Afin que la transition vers la concurrence soit couronnée de succès, le projet du Conseil fédéral doit être adapté comme suit :

► Pas d'élargissement du champ d'application de la loi sur la poste

Champ d'application de la loi

L'extension de l'obligation d'annoncer à des services hors de la desserte de base n'est pas acceptable. L'objectif de cette obligation est d'ouvrir le marché postal de façon contrôlée et de garantir la fourniture du service universel prévu dans la loi. Les services, comme les envois express ou par coursier, ne font toutefois pas partie de la desserte de base. En conséquence, une nouvelle réglementation, dont la mise en œuvre supposerait des charges administratives lourdes dans ces domaines, n'est pas nécessaire.

► Interdiction des subventions croisées de la desserte de base vers les autres services

Interdiction des subventions croisées

Le Conseil fédéral propose que l'interdiction des subventions croisées soit levée une fois le marché des lettres complètement ouvert. Aux yeux de l'économie, la loi doit interdire les subventions croisées de la desserte de base vers les autres services tant que la loi postale prévoit un financement externe de la desserte de base via des fonds ad hoc ou une indemnisation de l'État. C'est à cette condition que l'on garantira que les services ne relevant pas de la desserte de base ne seront pas financés artificiellement aux frais du service public, c'est-à-dire du contribuable.

► Les distorsions de concurrence ne sont pas encore systématiquement écartées

Eviter les distorsions de concurrence

Un marché postal libéralisé implique aussi des règles transparentes garantissant un fonctionnement adéquat de la concurrence. Il importe d'identifier le plus tôt possible les distorsions de concurrence induites par l'octroi d'avantages unilatéraux ou de subventions croisées intolérables et de les supprimer. La question des exceptions à l'interdiction de circuler le dimanche et la nuit, dont seule La Poste Suisse bénéficie, n'est toujours pas réglée.

► Appels d'offres pour la desserte de base

Appels d'offres

L'organisation d'appels d'offres a été proposée dans le cadre de la procédure de consultation. Dans le message, le Conseil fédéral a cependant renoncé à prescrire cette procédure. Afin d'accroître la pression concurrentielle sur le prestataire assurant la desserte de base, il faut introduire une procédure de mise au concours. Cela ferait baisser les coûts des services concernés pour l'État et les clients. Selon le rapport de Plaut/Frontier, la mise au concours encourage l'efficacité, car tous les prestataires de services sont en principe incités à soumettre une offre attrayante. Et ce même si La Poste Suisse gagne au final l'appel d'offre.

► Plus de concurrence dans les régions rurales

Réglementation de l'accès

Le projet de loi postale ne contient pas de réglementation intégrale de l'accès aux infrastructures du prestataire dominant le marché. Or les expériences faites à l'étranger montrent que la libéralisation du marché sur le plan juridique n'instaure pas nécessairement la concurrence dans l'ensemble du secteur. C'est pour cela qu'économiesuisse demande une réglementation de l'accès. Une réglementation efficace de l'accès aux infrastructures de La Poste Suisse ferait augmenter la concurrence dans les régions périphériques. Telle est la conclusion du rapport de Plaut/Frontier. En effet, en l'absence d'un accès bon marché, les autres prestataires ne sont souvent pas compétitifs, car leurs prestations dans le domaine de la distribution sont trop chères par rapport à celles du prestataire historique (La Poste Suisse), en particulier dans les régions non urbaines. Cette mesure encouragerait une meilleure exploitation des infrastruc-

tures existantes et renforcerait le marché des lettres face aux canaux électroniques. Il est incompréhensible que le message renonce à cet instrument, d'autant plus que les arguments en sa faveur sont convaincants. Il revient en premier lieu aux acteurs du marché de négocier les modalités d'accès aux infrastructures du prestataire dominant. Si les parties ne parviennent pas à se mettre d'accord dans un délai de six mois, le requérant doit pouvoir s'adresser à l'autorité de régulation, qui fixera des prix d'accès orientés sur les coûts à titre subsidiaire et ponctuellement.

► Protéger les petits clients contre des hausses de prix injustifiées

Procédure d'approbation des tarifs

Dix ans après la première réforme postale, les prix d'envoi des lettres jusqu'à 20 g en courrier A et B – près d'une lettre sur deux – sont toujours parmi les plus élevés en comparaison européenne. L'ouverture du marché des lettres proposée par le Conseil fédéral devrait inciter les opérateurs à les baisser. Cependant, cette pression souhaitable sur les prix pourrait ne pas se produire aussi longtemps que la Poste conserve une position très forte sur le marché. Par conséquent, il faut confier l'approbation des tarifs de la desserte de base – pour les envois individuels – au nouveau régulateur sectoriel indépendant (PostCom).

► Une obligation de respecter les conditions de travail usuelles dans la branche est suffisante

Pas d'obligation quant à la négociation d'une CCT

L'introduction d'une obligation de négocier une convention collective de travail, proposée par le Conseil fédéral dans le message, va trop loin. Cela compliquerait l'entrée sur le marché de nouveaux prestataires, sans que cela soit réellement utile aux employés. *economiesuisse* peut accepter une obligation de respecter les conditions de travail usuelles dans la branche, à condition que le marché des lettres soit intégralement ouvert.

Conclusion

Le projet du Conseil fédéral optimise les conditions-cadre en faveur de La Poste Suisse (forme juridique, focalisation sur la desserte de base, application du Code des obligations) et maintient ses atouts (pas d'interdiction de circuler le dimanche et la nuit, utilisation gratuite des terrains faisant partie du domaine public afin d'y installer des boîtes aux lettres). Alors qu'il est question de mettre tous les acteurs sur un pied d'égalité, les concurrents de La Poste doivent, pour leur part, faire face à des contraintes supplémentaires (extension des services devant être notifiés, conditions de travail usuelles dans la branche, obligations de négocier une CCT). Ces mesures ne peuvent être prises hors du cadre d'une ouverture complète du marché. En conséquence, *economiesuisse* soutient la révision totale à condition que l'ouverture du marché des lettres en fasse partie intégrante. Dans la mesure où 85 % des lettres acheminées par La Poste Suisse sont envoyées par des clients commerciaux, l'économie a tout intérêt à ce que le rapport prix-prestations soit le meilleur possible.

Pour toutes questions :
jan.perret-gentil@economiesuisse.ch