

Les enseignements de l'exemple suédois et de la théorie économique pour le marché postal suisse

L'Union européenne (UE) a prévu de complètement libéraliser les marchés postaux d'ici 2009. Les «services réservés» seront désormais ouverts à la concurrence. Des pays comme la Suède, la Finlande, l'Estonie ou le Royaume-Uni l'ont déjà fait. D'autres – par exemple l'Allemagne et les Pays-Bas – s'y appêtent. Quelle démarche la Suisse doit-elle suivre pour y parvenir à son tour? Le présent article aborde les questions du pouvoir de marché, des réglementations techniques et des prestations de base, qui concernent l'ouverture du secteur postal, en se fondant sur la théorie économique.



En Suisse, le droit de la concurrence devrait suffire à lutter contre les éventuels abus auxquels les quelques entreprises dominant le marché pourraient se livrer. C'est le cas du marché postal où aucun goulet monopolistique ne peut être mis en évidence.

Photo: Keystone

Réglementations du pouvoir sur le marché postal

La libéralisation des marchés de réseau (communication, électricité, poste, etc.) soulève trois types de problèmes: les abus de pouvoir sur le marché, les réglementations techniques et les prestations de base. Les réseaux sont des systèmes complexes qui se distinguent par un grand nombre de nœuds (par exemple les sous-stations du réseau électrique) et de liens physiques (par exemple les lignes électriques). À la différence des réseaux de communication et d'électricité, le réseau postal se constitue uniquement de nœuds (centres de distribution, officines postales, boîtes aux lettres).



Patrick Zenhäusern
Chef de la section Telekom & Medien, Plaut Economics, Olten



Stephan Vaterlaus
Directeur de Plaut Economics, Olten

Il faut des critères explicites pour déterminer si la libéralisation du marché postal pose des problèmes de pouvoir sur le marché contre lesquels l'autorité de la concurrence n'a pas les moyens d'intervenir. Du point de vue économique, il faut se demander si, à la longue, l'opérateur établi est avantagé par rapport aux nouveaux venus sur le marché. Ce n'est pas le cas en ce qui concerne les économies d'échelle, l'éventualité d'une mise en concurrence suffit déjà à discipliner le géant postal. La situation est évidemment différente si, outre les économies d'échelle, l'entrée sur le marché est liée à des coûts irréversibles; autrement dit, des investissements qui ne peuvent être récupérés en cas de sortie du marché (par exemple à travers une vente sur un marché secondaire). De tels coûts existent dans toute industrie compétitive. Ils ne barrent pas l'accès au marché en soi, mais, si on admet qu'une entreprise peut satisfaire un marché au meilleur prix (en profitant des économies d'échelle) et que ses investissements infrastructurels sont irréversibles, sa puissance demeure stable. Celui qui n'a pas accès à ce goulet d'étranglement ne peut fournir aucune prestation au client. Si le marché n'est pas réglementé à son entrée, aucun concurrent ne peut se lancer.

¹ Cour européenne de justice, C-7/97, arrêt du 26 novembre 1998; voir en particulier le réquisitoire du procureur général Jacobs du 28 mai 1998 (publié sur Internet à l'adresse: http://curia.europa.eu/jfr/content/juris/index_rep.htm, rubriques «Formulaires de recherche», «Numéro d'affaire C-7/97», «Arrêts»).

Encadré 1

Bibliographie

- Andersson P., *The Liberalisation of Postal Services in Sweden – Goals, Results and Lessons for Other Countries*, Linköping, 2006.
- Baumol W.J., Koehn M.F. et Willig R.D., «How Arbitrary is «Arbitrary» or, Toward the Deserved Demise of Full Cost Allocation», *Public Utilities Fortnightly*, 3, 1987, p. 16–21.
- De Bijl P.W., van Damme E. et Larouche P., «Regulating Access to Stimulate Competition in Postal Markets?» dans Crew M.A. et Kleindorfer P.R. (éd.), *Progress toward Liberalisation of the Postal and Delivery Sector*, Berlin, Heidelberg, 2006.
- Commission européenne, Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application de la directive postale (directive 97/67/CE modifiée par la directive 2002/39/CE), Bruxelles, 23 mars 2005, COM(2005) 102 final.
- Kilger W., *Flexible Plankostenrechnung und Deckungsbeitragsrechnung*, Wiesbaden, 1985.
- Knieps G., «Does the System of Letter Conveyance Constitute a Bottleneck Resource?» dans Kulenkampff G. et Niederprüm A. (éd.), *Contestability and Barriers to Entry in Postal Markets*, Bad Honnef, 2006.
- Moriarty R. et Smith P., «Barriers to Entry in Post and Regulatory Responses», dans Crew M.A. et Kleindorfer P. R. (éd.), *Regulatory and Economic Challenges in the Postal and Delivery Sector*, Boston, 2005.
- Monopolkommission, *Wettbewerbsentwicklung bei der Post 2005. Beharren auf alten Privilegien, Sondergutachten der Monopolkommission gemäss § 44 Postgesetz in Verbindung mit § 81 Telekommunikationsgesetz a.F.*, 2005.
- PwC, *The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009, Final Report*, étude commandée par la Commission européenne, Bruxelles, 2006.
- *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/67/CE.*
- Stigler G.J., «Barriers to Entry, Economies of Scale, and Firm Size», dans G.J. Stigler, *The Organization of Industry*, Irwin, Homewood, Ill., 1968, p. 67–70.
- Vaterlaus S., Worm H., Wild J. et Telsler H., *Liberalisierung und Performance in Netzsektoren: Vergleich der Liberalisierungsart von einzelnen Netzsektoren und deren Preis-Leistungs-Entwicklung in ausgewählten Ländern*, Strukturberichterstattung des SECO, n° 22, Berne, 2003.
- WIK, *Main Developments in the Postal Sector (2004–2006), Final Report*, étude commandée par la Commission européenne, DG Marché intérieur, n° de contrat ETD/2005/IM/E4/63, Bad Honnef, 2005.

Exemple d'un système de distribution

Dans le cas du marché postal, aucun goulet monopolistique ne peut être mis en évidence. Le cas de l'entreprise autrichienne Bronner en est un exemple flagrant. Il s'agissait de déterminer si le service de livraison à domicile constituait une installation essentielle pour servir le client. L'entreprise Mediaprint avait développé un tel système à l'échelon national pour la distribution de ses quotidiens à grand tirage. Les journaux pouvaient ainsi être livrés aux abonnés aux premières heures du matin. L'entreprise Bronner a demandé à Mediaprint d'intégrer son quotidien à faible tirage dans son système de livraison à domicile. Or, la Cour européenne de justice a rejeté cette cause, en avançant principalement que «pour démontrer que la création d'un tel système ne constitue pas une alternative potentielle réaliste et que l'accès au système existant est donc indispensable, il ne suffit pas de faire valoir qu'elle n'est pas économiquement rentable en raison du faible tirage du ou des quotidiens à distribuer»¹.

Autrement dit, même si la mise en place d'un dispositif de distribution spécialisé a tous les signes d'un monopole naturel, il peut ne pas se comporter comme un goulet monopolistique. Reportée à la Suisse, cette conclusion implique que le droit de la concurrence devrait suffire pour lutter contre les éventuels abus auxquels les quelques entreprises dominant le marché pourraient se livrer.

Réglementations techniques

Les numéros postaux d'acheminement, les annuaires, les cases postales, les boîtes aux lettres publiques, les modalités pour annoncer les mutations d'adresses, les services de déviation du courrier ne constituent pas des goulets monopolistiques. Ils représentent davantage des fonctions techniques destinées à coordonner le marché. La tenue des annuaires constitue par exemple une prestation pour laquelle il paraît judicieux d'imposer l'échange des données à tous les acteurs du marché postal. En Suède, les règlements concernant l'accès à certaines infrastructures postales, telles que les numéros d'acheminement ou les cases postales, ont fait l'objet d'une révision de loi. La poste suédoise est aujourd'hui tenue d'accorder à ses concurrents un accès aux répertoires des numéros d'acheminement. La tenue des annuaires a même été confiée à une coentreprise financée par l'ancien monopoleur et CityMail.

Le service des cases postales ne profite aucunement de l'effet de masse d'un réseau. Il permet déjà d'exploiter les économies d'échelle dès qu'on dispose d'une petite clientèle. La construction de cases parallèles pour les diffé-

rentes entreprises postales serait acceptable au plan économique. Toutefois, en raison de blocages, la Suède a dû réglementer de manière non discriminatoire le dépôt du courrier dans ces cases postales, en jouant sur les prix. La législation s'est, par ailleurs, avérée beaucoup trop lourde pour punir les abus en temps utile. La Commission européenne recommande, du reste, de réglementer les fonctions de coordination techniques utiles sur le marché postal.

Pour la Suisse, la question est de savoir s'il faut appliquer ex ante ou ex post une réglementation spécifique pour les fonctions techniques de coordination. Un système ex ante permettrait d'accélérer la mise en place d'un régime concurrentiel. Ex post, il faudrait, dans tous les cas, éviter que des actions en justice ne retardent la mise en œuvre de la réglementation. On pourrait, par exemple, abroger l'effet suspensif des décisions qui s'y rapportent. L'idée est de trouver une solution pragmatique en pesant bien le rapport coûts/bénéfices des interventions sur le marché.

Régulations sociales

La desserte de base est une nécessité découlant de la politique sociale. Dans la perspective d'une libéralisation totale du marché postal, la Suisse devrait limiter les exigences applicables à l'approvisionnement de base. Les conditions de production, le nombre de bureaux de poste, etc. ne devraient plus figurer dans le cahier des charges politiques, du moins du point de vue économique. Si la réglementation de ces intrants continue de répondre à une volonté politique, il faudrait user d'autres canaux (par exemple les impôts communaux). Les prestations exigées par le politique (standards de qualité, etc.) devraient figurer dans la desserte de base et faire l'objet d'un appel d'offres au plan régional, sinon national. Suivant les possibilités, il pourrait s'agir d'une mise au concours, comme c'est déjà le cas dans le secteur des télécommunications. Pour éviter le subventionnement croisé entre les services de base et les autres soumis à la liberté du marché, il y a lieu de prévoir certains standards de coûts, afin d'éviter que le mandat de service public ne procure un avantage financier entraînant une distorsion de la concurrence. ■