

# La réforme du secteur postal en Suisse: état des lieux

En décembre 2010, les Chambres fédérales ont adopté la nouvelle législation postale. Les réflexions ci-après placent cette réforme dans le contexte de l'évolution actuelle et des défis que doit relever le secteur postal. On évoquera les contraintes qui découlent de la législation postale et les conflits d'intérêts qu'elle dissimule. De nos jours, trois tendances majeures durables marquent le secteur postal: la libéralisation, la mondialisation et la numérisation. Elles sont à la base de la révision totale de la législation postale. La situation particulière dont a bénéficié la Poste jusqu'ici est à relativiser; en sa qualité de fournisseur de la desserte de base, elle reste la propriété de la Confédération, mais devient également une entreprise qui doit satisfaire à de multiples exigences politiques.

1 Calculs propres qui reposent sur les données des ménages de l'OFS et sur le volume du trafic de La Poste.

Aujourd'hui, le secteur postal est confronté à de nombreux défis. D'une part, l'UE veut le *libéraliser* complètement d'ici à 2013. La Suisse ne pourra pas se soustraire longtemps à cette tendance; il faut donc créer les conditions d'une concurrence équitable et d'une desserte de base financable. D'autre part, la *mondialisation* fait disparaître progressivement les frontières nationales entre les marchés postaux. Sur le marché intégré européen, les entreprises postales suisses – La Poste Suisse en tête – devront s'affirmer de plus en plus face à de grands groupes comme la Poste allemande (DPWN/DHL), la Poste française (DPD), Royal Mail (GLS), TNT, UPS ou encore FedEx.

Dans chaque pays, la législation délimite la marge de manœuvre qu'ont les entreprises postales face à la concurrence. Les services postaux physiques traditionnels et ceux des paiements sont remplacés dans de nombreux domaines par l'électronique sous la forme de courriels, SMS, banque en ligne, médias sociaux et autres plateformes Internet.

Cette *substitution électronique* se voit, *premièrement*, dans le fait que la Poste traite aujourd'hui 30% de moins de paiements dans les offices postaux par habitant et expédie 25% de lettres en moins par habitant et par année par rapport à 2000<sup>1</sup>. Indépendamment de la question de l'ouverture du marché, le secteur postal dans son ensemble est confronté à une concurrence en constante augmentation. *Deuxièmement*, la numérisation conduit à une convergence de marchés autrefois autonomes. Alors que ceux auxquels s'adressaient la poste et les télécommunications étaient clairement distincts dans le passé, on ne sait plus aujourd'hui à qui attribuer certaines nouveautés comme la signa-

ture numérique. L'harmonisation s'intensifie aussi dans les systèmes de paiement par le fait que les entreprises de télécommunication offrent de plus en plus souvent des prestations en matière de trafic des paiements et que des plateformes Internet telles que Facebook créent leurs propres devises.

Toujours plus dynamique, le secteur postal s'internationalise et se distingue par les nouveautés technologiques. On constate aussi un rapprochement entre le marché postal traditionnel et ceux de la logistique, des télécommunications et des finances (voir *graphique 1*).

Le succès des entreprises postales établies et le mandat de rentabilité des dessertes postales de base ne vont pas de soi. En examinant La Poste Suisse, on devra se poser de plus en plus souvent la question de savoir comment celle-ci pourra financer les coûts de son infrastructure et les frais fixes élevés des envois de courrier alors que leur volume recule. Les défis que doit relever la Poste ne sont, d'ailleurs, pas spécifiques à l'entreprise et ne représentent pas non plus une «exception suisse», puisque de nombreuses entreprises privées sont dans la même situation. Leur environnement économique change constamment et, par conséquent, elles sont contraintes de s'adapter sans cesse aux nouvelles réalités, ce qui suppose des libertés et des possibilités d'évolution.

La législation postale en place, destinée exclusivement à la Poste, se compose de la *loi fédérale sur la poste (LPO)* et de la *loi sur l'organisation de la Poste (LOP)*. Elle doit être adaptée et les objectifs politiques dans le secteur postal doivent être mis en pratique de manière cohérente dans le cadre de ces deux textes légaux.



**P' Helmut Dietl**  
Professeur de Services & Operations Management à l'Institut d'économie d'entreprise de l'université de Zurich



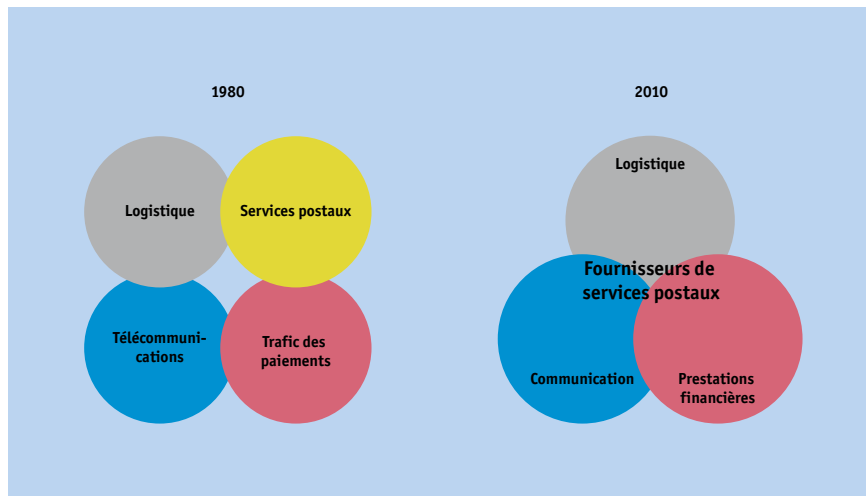
**Christian Jaag**  
Managing Partner chez Swiss Economics et chargé de cours en économie politique à l'université de Saint-Gall



**Urs Trinkner**  
Managing Partner chez Swiss Economics et chargé de cours en gestion et économie à l'université de Zurich

Graphique 1

## Convergence des marchés dans le secteur postal



Source: Dietl, Jaag et Trinkner / La Vie économique

Dans le secteur postal, le législateur poursuit des *objectifs dans trois domaines différents*: premièrement, les *objectifs du marché*, comme la création d'un marché opérationnel qui garantit certaines normes dans les conditions de travail. Deuxièmement, des *objectifs de desserte*, comme la garantie de la desserte de base comprenant les services postaux et le trafic des paiements. Troisièmement, les *objectifs du propriétaire* assignés à la Poste, celle-ci appartenant à 100% à la Confédération. L'intégration de ces trois objectifs dans la législation définit la marge de manœuvre des acteurs en matière de gestion. Les trois domaines de régulation doivent figurer de manière cohérente dans la législation. Il faut également décider des dépendances et résoudre les conflits d'intérêts entre les domaines.

### Les exigences d'une législation postale cohérente

Visant l'ensemble de la branche, les objectifs de marché et de desserte de base doivent être traités de la même manière dans la législation sectorielle. Dans le secteur postal, cela concerne la loi sur la poste. Dans la mesure où les objectifs de desserte ne peuvent être fournis efficacement que par un seul prestataire, il faut les séparer clairement des objectifs de marché. Toutes les conditions qui doivent s'appliquer de la même manière à tous les prestataires, comme les questions d'interconnexions ou les dispositions sur les conditions de travail, se trouvent dans la partie consacrée au marché. Les objectifs de desserte imposés par la politique et que les acteurs du marché ne peuvent pas fournir

spontanément doivent être réglés dans la partie consacrée à la desserte. Dans la majorité des cas et pour des questions d'efficacité, les dispositions de cette nature seront imposées à un seul prestataire et elles devraient être aménagées de manière à viser la prestation offerte et non l'exploitation de structures existantes: une orientation vers les résultats plutôt que vers les intrants.

Fournir la desserte de base avec les dispositions et les privilèges qui lui sont liés est un exemple type du secteur postal. Les appels d'offres peuvent porter sur l'ensemble ou sur des parties et celui qui demande la rémunération la plus basse obtient le marché. Si le jeu de la concurrence ne suffit pas<sup>2</sup>, la desserte de base peut être directement attribuée à une entreprise. Il faut s'assurer, dans ce cas, que cette dernière ne soit pas moins bien lotie que si elle ne devait pas satisfaire à une telle obligation. Un mécanisme de rémunération est difficile à mettre en place et mène rapidement à une surcompensation ou à une sous-compensation<sup>3</sup>. Dans la loi sectorielle, il faut, en fin de compte, décider s'il faut pondérer plus fortement les objectifs de marché ou ceux de la desserte («loi du marché ou de la desserte?»). Dans les industries en réseau, il est facile de concevoir que le marché n'est pas une fin en soi, mais un moyen de garantir efficacement les objectifs de desserte. Il faut fixer les règles du marché de manière à ce qu'elles soutiennent les objectifs de desserte au lieu de leur faire concurrence. Ainsi, dans le secteur postal, il faut résoudre le problème d'un éventuel écrémage inefficace du marché.

Là où l'État est engagé en tant que propriétaire, il faut séparer ses propres objectifs de ceux qui concernent la desserte et le marché le plus systématiquement possible et sans exception. Dans le secteur postal, cela signifie que la Confédération fixe des objectifs en matière de gestion qui vise le succès à long terme sur le marché. En même temps, il faut aménager la politique du propriétaire de façon à mettre des verrous efficaces entre la politique et la direction de l'entreprise. En adoptant une législation qui suit ces principes, les conflits d'intérêts seront déjà résolus au niveau du Parlement. Les acteurs du marché bénéficient d'un cadre stable et largement dépolitisé, qui garantit la sécurité nécessaire à la planification et aux investissements et mène la concurrence dans la direction voulue.

Le *graphique 2* montre l'approche et l'interaction des divers objectifs dans le cas du secteur postal. Les deux cercles de régulation que sont le «marché» et la «desserte» regroupent les principaux éléments qui doivent être réglés dans les textes législatifs sectoriels.

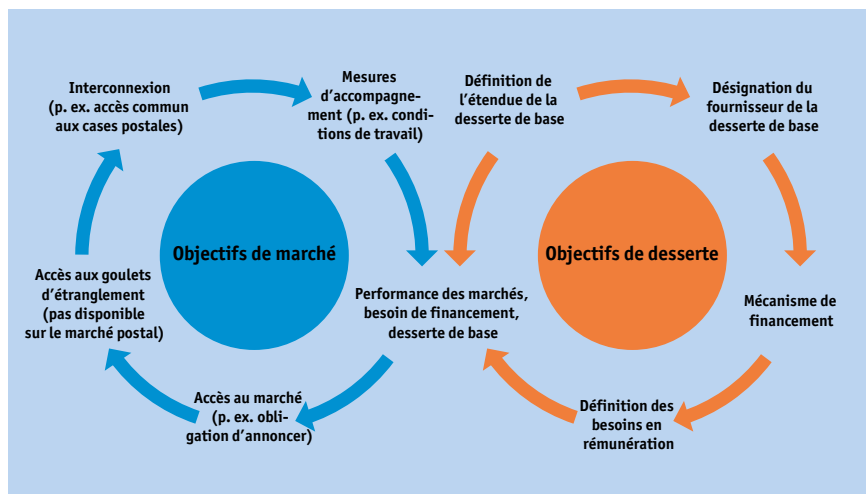
<sup>2</sup> Calzada et al. (2010).

<sup>3</sup> Jaag et Trinkner (2011).

<sup>4</sup> Par exemple, des conditions de travail en usage dans la branche et l'obligation d'informer l'autorité de réglementation

Graphique 2

## Champs de régulation dans le secteur postal



Source: Dietl, Jaag et Trinkner / La Vie économique

## Les modifications les plus importantes de la législation postale

La révision totale de la législation postale en Suisse est la réponse politique à la libéralisation, à la mondialisation et à la numérisation. L'orientation des lois actuelles a fondamentalement changé suite à la libéralisation. La révision totale de la *loi sur la poste (LPO)* débouche sur une loi du marché symétrique et moderne destinée à tous les prestataires postaux, qui définit la desserte de base dans une partie distincte, l'attribue à la Poste et

règle le financement. Dans la partie dédiée au marché, le champ d'application est élargi systématiquement à tous les envois adressés sur le marché des lettres et de la logistique. Pour les prestataires de services exprès, cela signifie qu'ils doivent respecter les dispositions dans le cadre de l'obligation de s'annoncer<sup>4</sup>. En contrepartie, ils ont accès aux cases postales et aux données des changements d'adresses de la Poste et de tous les prestataires de services postaux.

Dans la partie de la nouvelle loi consacrée à la desserte de base, les conditions du «service universel» en vigueur jusqu'ici continuent en tant que conditions de «desserte de base». Ce changement de terme n'est pas anodin, puisqu'il s'accompagne d'une nouvelle différenciation des dispositions de la desserte de base selon les marchés, les segments de clients et les technologies (voir encadré 1).

Pour l'essentiel, la Poste doit assurer le financement de sa desserte de base par ses propres moyens. Pour cela, des «services réservés» lui sont accordés pour le moment, à savoir le monopole des lettres jusqu'à 50 grammes, dont la quote-part dans son chiffre d'affaires se situe au-dessous de 20%, sachant que les services libres ne peuvent être financés par les recettes de la desserte de base. En contrepartie, on a renoncé pour l'instant à maintenir un fond de financement. Au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, le Conseil fédéral est tenu de soumettre au Parlement un rapport avec des propositions pour la suite des travaux portant sur la question de la libéralisation.

Dans la *loi sur l'organisation de la Poste (LOP)*, qui a été entièrement révisée, la Poste bénéficie de conditions «organisationnelles» modernes qui s'appuient sur celles des acteurs privés. Elle passe de son statut actuel d'établissement à celui de société anonyme de droit public et se situe au même niveau que les entreprises privées. La garantie de l'État, les privilèges d'assurance, les avantages fiscaux et les liens avec la loi sur le personnel de la Confédération sont supprimés. Comme c'est le cas pour les autres prestataires de services postaux, la Poste devra mener des négociations en vue d'une Convention collective de travail (CCT). Le mandat qui l'oblige à tenir compte des régions dans son organisation sera imposé dorénavant dans le cadre de la desserte de base. PostFinance perd son statut spécial et doit se soumettre aux mêmes critères de surveillance de la Finma que les autres prestataires financiers. Le champ d'action de la Poste ne sera plus défini dans la LPO par la desserte de base et par son financement, mais il sera décrit précisément dans l'article sur le but de l'entreprise selon la

Encadré 1

## Nouvelles différenciations dans l'obligation de desserte de base en fonction des marchés, des segments de la clientèle et des technologies

*Premièrement*, la nouvelle loi sur la poste fait une distinction systématique entre les opérations postales et le trafic des paiements, qu'elle règle par différentes instances de surveillance (PostCom pour les services postaux, Detec et Finma pour le trafic des paiements), et les diverses conditions liées à la couverture du territoire. La nouvelle réglementation permet d'aménager plus efficacement le réseau de dépôt de la Poste.

*Deuxièmement*, la différence que l'on faisait jusqu'ici entre le monopole et le non-monopole dans la desserte postale de base est remplacée par une différenciation implicite et sans restriction entre petits et grands clients. Dorénavant, les petits clients seront mieux protégés indépendamment des services réservés, puisque les conditions de qualité et de prix seront étendues aux services non réservés. La Poste peut développer des solutions sur mesure pour les grands clients, bien que les prix restent réglementés dans le domaine du monopole résiduel. Ainsi, les clients qui ne seront probablement que très peu favorisés par la concurrence dans le secteur postal seront protégés par la

desserte de base, alors que la Poste obtient la liberté nécessaire en matière de gestion pour continuer à développer son offre en faveur de la clientèle commerciale.

*Troisièmement*, la desserte de base est formulée de façon plus neutre du point de vue technologique. La nouvelle ordonnance sur la LPO décidera des possibilités concrètes qui existeront pour le dépôt, la distribution et le trafic des paiements. En revanche, le législateur a retenu quelques approches orientées vers les intrants. Citons, par exemple, le mandat régional qui stipule que la Poste, dans son organisation, doit tenir compte des intérêts des différentes régions, ou l'obligation d'accessibilité des «offices de poste et des agences postales». De même, le législateur a confirmé le concept du transport des journaux bénéficiant d'une aide indirecte à la presse par un rabais sur les taxes postales. Au vu de la diffusion de plus en plus fréquente des périodiques par la voie numérique (on assiste ici aussi à une convergence des marchés), on peut se demander si une aide directe à la presse n'aurait pas été plus efficace.

Encadré 2

### Les réformes postales à l'étranger

#### Posten Norden: souplesse et synergies

En modifiant son cadre légal, la Suède offre un exemple concret de la manière dont les entreprises postales réagissent aux changements de comportement des consommateurs. En 1994, la Poste suédoise a été transformée en une société anonyme de droit public. Depuis 2003, les 1800 offices de poste ont été remplacés par plus du double de guichets postaux dans les kiosques, les stations-service ou les magasins d'alimentation. En été 2009, la Poste suédoise a fusionné avec la Poste danoise pour devenir Posten Norden. Ensemble, les deux entreprises peuvent tirer profit de leurs synergies et sont aujourd'hui le plus grand prestataire postal de Scandinavie.

#### Post.at: ouverture de marchés de niche

En 1999, la Poste autrichienne a été transformée en une SA dont l'État autrichien détient encore 51% du capital. La libéralisation du marché du courrier a eu lieu en janvier 2011. Même après sa privatisation et son entrée en bourse, la Poste autrichienne offre un service universel de haute qualité desservant l'ensemble du territoire. Elle développe de nouvelles prestations électroniques et la lettre physique passe lentement à l'arrière-plan. Depuis 2001, outre l'élargissement et l'amélioration de son activité de base, la Poste autrichienne mise sur une expansion ciblée vers les pays voisins. Elle se concentre sur les marchés avec lesquels l'Autriche entretient d'étroites relations commerciales, ce qui renforce l'activité de la Poste autrichienne sur le marché intérieur.

Encadré 3

### Références bibliographiques

- Calzada Joan, Jaag Christian et Trinkner Urs, «Universal Service Auctions in Liberalized Postal Markets», dans M.A. Crew et P.R. Kleindorfer (2010), *Heightening Competition in the Postal and Delivery Sector*, 2010, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Jaag Christian et Trinkner Urs, «The interaction between universal service costing and financing in the postal sector: a calibrated approach», *Journal of Regulatory Economics*, 39 (1), 2011, p. 89–110.
- Jaag Christian et Trinkner Urs, «A General Framework for Regulation and Liberalization in Network Industries», Swiss Economics Working Paper n° 16, à paraître dans Matthias Finger et Rolf Künneke (éd.), *International Handbook for the Liberalization of Infrastructures*, Cheltenham, UK, Edward Elgar.

nouvelle LOP. La Poste a ainsi une base juridique solide pour opérer sur les marchés convergents de la poste, de la communication, de la logistique et de la finance. Les opérations de crédit et les affaires hypothécaires en son propre nom lui restent interdites. Cette transformation en une SA lui donne la possibilité de collaborer étroitement avec des entreprises partenaires ou de faciliter les collaborations (voir encadré 2). La Poste continue à être dirigée en fonction des objectifs stratégiques de la Confédération.

### Conclusion

La nouvelle législation postale relativise la position actuelle particulière de la Poste. Dans les mains de la Confédération, celle-ci reste néanmoins le fournisseur de la desserte de base et une entreprise qui doit satisfaire à de nombreuses exigences politiques. Elle continuera donc à avoir un statut spécial sur les marchés où elle opère. Sur le fond, le défi de l'économie politique demeure: concilier le mandat de desserte de base qui, pour des raisons d'efficacité, est aménagé de manière asymétrique, avec des conditions de concurrence aussi symétriques que possible pour tous les acteurs du marché. Tant que le secteur postal devra faire face à ce genre d'attentes contradictoires, il faudra faire des compromis pour que la réglementation du marché demeure cohérente. La nouvelle législation postale est l'un de ces compromis et est, en principe, cohérente.

Il reste néanmoins des points d'interrogation quant à la capacité de la nouvelle réglementation à affronter l'avenir. La façon dont la Poste sera autorisée à se développer, et comment elle réussira à le faire, dépendra de la concrétisation des lois au niveau de l'ordonnance et de sa mise en œuvre pratique. Les quatre aspects ci-après sont au centre des préoccupations:

1. La *définition de la desserte de base* reste largement inchangée malgré les améliorations présentées. Dans le cadre de la réforme de la Poste, on a omis jusqu'ici la possibilité d'évaluer les véritables besoins des clients et de les intégrer dans la loi. Cette dernière laisse, cependant, une certaine marge de manœuvre pour assouplir et modifier progressivement certaines conditions spécifiques.
2. La Poste est, jusqu'à nouvel ordre, livrée à elle-même pour le *financement de la desserte de base*. On ne sait pas combien de temps encore le «monopole» juridique suffira comme source de financement au vu des progrès que fait la substitution électronique. Cela suppose que l'interaction entre les règles du marché, les con-

traintes politiques et, en particulier, la régulation des prix fonctionne parfaitement. L'ordonnance qui précisera la loi sur la poste sera une belle occasion de concrétiser ces questions.

3. Un modèle pour aménager le *soutien indirect à la presse* doit être trouvé; il empêcherait que divergent les réductions fixées par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (Detec) aux journaux qui doivent être soutenus et les moyens qui sont mis à la disposition de la Poste.
4. Le *champ d'action* de la Poste prévu par la loi doit être interprété dans le sens d'une orientation de son éventail de services selon la convergence et la dynamique des marchés de la communication, de la logistique et de la finance.

Si l'on parvient à harmoniser ces aspects avec les défis que devra relever la réforme actuelle de la Poste lors de sa mise en œuvre, les prestataires – la Poste en tête – devront trouver les bonnes réponses en matière de gestion dans un environnement toujours plus complexe et concurrentiel. Au vu de l'évolution du marché, la prochaine réforme aura probablement une portée plus large et intégrera notamment la desserte de base et les prestations de communication en y incluant les télécommunications. ■