

Les liens entre le service universel et la concurrence

La libéralisation du marché postal suscite fréquemment la crainte que les normes minimales du service public ne soient plus garanties. C'est pourquoi le mandat qui oblige la Poste à assurer la desserte de base constitue un élément central de la nouvelle législation postale présentée par le Conseil fédéral. Cependant, sa mise en œuvre se heurte à certaines difficultés pratiques: la définition de ce mandat, son ampleur et son type de financement influencent considérablement le fonctionnement de la concurrence.



Bien que le monopole des lettres de la Poste suisse a été abaissé de 100 à 50 grammes, il n'en reste pas moins qu'environ 75% d'entre elles continuent d'échapper à toute concurrence. Ces hésitations montrent à quel point la libéralisation du marché postal est un thème politique sensible.

Photo: Keystone

La Suisse accuse un temps de retard sur l'Europe en matière de libéralisation du marché postal. Alors que celui-ci devrait être complètement ouvert dans la plupart des pays européens d'ici fin 2010, la loi sur la poste présentée par le Conseil fédéral planifie son ouverture pour l'année 2013 au plus tôt. Le monopole des lettres de la Poste suisse a été abaissé de 100 à 50 grammes le 1^{er} juillet 2009 – il n'en reste pas moins qu'environ 75% d'entre elles continuent d'échapper à toute concurrence. L'ouverture intégrale du marché fera l'objet d'un arrêté fédéral qui,

comme dans le cas du marché de l'électricité, sera soumis au référendum facultatif.

Ces hésitations montrent à quel point la libéralisation du marché postal est un thème politique sensible. Les pays de l'Union européenne (UE) et les États-Unis en ont déjà fait l'expérience. Cela provient du fait qu'il s'agit d'un secteur à haute intensité de main-d'œuvre. En règle générale, les entreprises postales figurent parmi les plus gros employeurs d'un pays. De nombreux contrats de travail sont donc directement touchés par la libéralisation du marché ainsi que par les change-



Pr Helmut M. Dietl
Professeur en gestion des services et des opérations, Institut für Strategie und Unternehmensökonomik (ISU), université de Zurich



Pr Egon Franck
Professeur en politique et direction d'entreprise, Institut für Strategie und Unternehmensökonomik (ISU), université de Zurich



Urs Meister
Chef de projet et membre de l'encadrement, Avenir Suisse, Zurich

ments qui l'accompagnent aux plans commercial et structurel.

Service public et structure des coûts

Outre sa haute intensité de main-d'œuvre, le secteur postal se distingue surtout des autres branches pour deux raisons: le service public et la structure spécifique des coûts. L'ouverture du marché doit faire naître une concurrence; en même temps, il importe que les prestations du service universel continuent d'être disponibles sur l'ensemble du territoire. On admet implicitement que tel ne serait pas le cas dans un régime de libre concurrence, alors que le public en a besoin. Ces prestations sont également connues sous les termes de «service public», «service universel» ou «desserte de base». On les met souvent en relation avec l'accessibilité des offices de poste et des boîtes aux lettres, avec les objectifs de qualité en matière de délais de distribution ainsi qu'avec des tarifs uniformes et indépendants de la distance – les régions périphériques ne doivent pas être pénalisées par la libéralisation. Le «prestataire universel» (généralement l'ancien monopoleur) peut être explicitement chargé de les fournir, afin de garantir une desserte de base qui couvre l'ensemble du pays.

La question du service public est étroitement liée à l'aspect des coûts. Il faut prendre en considération le fait que, dans le secteur postal, ces derniers sont, en priorité, influencés par les économies d'échelle et de densité. Par économies de densité, on entend le fait que les coûts des prestations postales s'amenuisent à mesure que la densité de la population augmente. La distribution d'une lettre engendre des frais nettement moins élevés si son destinataire se trouve à Zurich plutôt qu'en Valais. Compte tenu de ces économies de densité, tout tarif standard exigé par le mandat de service public suppose un subventionnement croisé des régions rurales. Des rendements d'échelle interviennent lorsque les coûts unitaires diminuent avec l'augmentation de la quantité de courrier à acheminer. Ils ne sont pas de la même ampleur dans tout le secteur postal. En ce qui concerne les services de coursier, les envois express et les colis, ces économies sont nettement plus faibles que dans le domaine des lettres. C'est la raison pour laquelle la concurrence fonctionne relativement bien depuis la libéralisation des services de coursier, des envois express et des colis. Il y a davantage de problèmes dans le domaine des lettres, où les économies d'échelle sont beaucoup plus conséquentes. Leur niveau n'est, toutefois, pas le même sur l'ensemble de la chaîne de valeur. En fait, elles se concentrent surtout

sur le domaine de la distribution (voir encadré 1).

Économies d'échelle et de densité sur le «dernier kilomètre»

En raison de la structure spécifique des coûts dans le secteur postal, le maillon «distribution» de la chaîne de valeur est comparable au dernier kilomètre dans le domaine des télécommunications. S'il est absurde économiquement d'enfouir dans le sol plusieurs raccordements domestiques, il l'est tout autant de faire distribuer des lettres par plusieurs facteurs concurrents. Par analogie avec le marché des télécommunications, on pourrait donc garantir en matière de prestations postales le libre accès au dernier kilomètre de l'ancien monopoleur. Les concurrents n'auraient pas leur propre service de distribution. Ils introduiraient leurs lettres dans la filière de l'ancien monopoleur, lequel se chargerait contre rémunération («prix de l'utilisation du réseau») de les faire parvenir à destination. Ce schéma recèle toutefois le danger d'un accès sélectif au réseau: de nouveaux venus sur le marché pourraient n'acheminer des lettres que vers les villes intéressantes, profitant ainsi des économies naturellement inhérentes à la quantité et à la densité; dans les régions rurales, en revanche, ils confieraient les lettres au réseau de distribution de l'ancien monopoleur. Étant donné la concurrence régnant dans les villes à forte densité de population, celui-ci n'aurait alors pas la marge bénéficiaire suffisante pour financer le subventionnement croisé des tarifs (réduits) dans les zones rurales. Le système de tarif unique pour l'ensemble du pays, décrit ci-dessus, serait menacé dans de telles conditions.

Si l'on tient au service public, et donc au tarif standard, un dilemme se pose: en ouvrant le marché des lettres à d'autres entreprises et en leur garantissant l'accès au réseau de distribution de la Poste, on peut certes mieux exploiter les avantages de la concurrence, comme la discipline des coûts, l'orientation client et la dynamique de la branche. Il faudrait alors que le financement du service public soit assuré séparément. Il convient, par ailleurs, de se demander si le prix d'utilisation du réseau ne devrait pas faire l'objet d'une régulation, pour éviter que l'ancien monopoleur ne puisse tenir systématiquement ses concurrents à l'écart du marché. À l'inverse, si l'on ne garantit pas aux autres entreprises un accès légal au réseau, il est peu probable qu'une concurrence puisse véritablement s'installer, compte tenu des économies d'échelle dont profite l'opérateur historique.

Encadré 1

Structure des coûts dans le secteur postal

Pour les prestations postales (lettres), la chaîne de valeur est composée pour l'essentiel des maillons suivants: collecte (environ 12% des coûts), triage à l'entrée et à la sortie (15%), transport (7%) et distribution (50%). Les 16% restants sont constitués par les coûts indirects. Ainsi, la partie de loin la plus importante de la valeur ajoutée – et donc aussi le principal potentiel d'amélioration de l'efficacité par la concurrence – se trouve dans le domaine de la distribution. C'est justement là que les avantages liés à la taille (économies d'échelle) jouent le plus grand rôle. La mise en place d'un réseau de distribution sur l'ensemble du territoire entraîne des coûts (fixes) élevés. Un facteur planifie généralement sa tournée en fonction d'un certain parcours. S'il y a une lettre de plus à acheminer, cela ne change pratiquement rien aux coûts de la distribution, puisque le facteur ne va pas modifier son itinéraire pour délivrer la lettre supplémentaire et que son temps de travail reste donc le même. Dans ce domaine, les rendements d'échelle dépendent du volume du courrier et de la fréquence de la distribution. Ils augmentent donc si cette fréquence diminue, puisque le nombre de lettres distribuées lors de chaque tournée est alors plus élevé et que les coûts moyens, eux, s'inscrivent à la baisse.

Le monopole de la distribution aux États-Unis

Les États-Unis ont «résolu» ce dilemme de la manière suivante: dans le domaine des lettres, ils n'ont libéralisé que les maillons de la chaîne de valeur qui précèdent la distribution, où la concurrence reste interdite. L'entreprise postale nationale est ainsi la seule habilitée à distribuer les lettres pesant jusqu'à 350 grammes. Ses concurrents ont le droit de les collecter, de les trier, de les transporter et ils peuvent les introduire en différents endroits dans le réseau de la compagnie postale nationale. Ils bénéficient d'un rabais en échange de ces prestations fournies en amont. De cette façon, le domaine des lettres américain a pu devenir très concurrentiel et novateur, sans que le service public en soit menacé. Son financement est assuré par les prix d'accès et d'utilisation du réseau, qui sont liés au monopole de la distribution. On a donc délibérément renoncé à la concurrence dans la distribution. Ce choix est raisonnable d'un point de vue économique. Étant donné la faible dynamique d'innovation que présente ce domaine, les avantages potentiels découlant de la concurrence y sont plus limités que les inconvénients en termes de coûts engendrés par la coexistence de réseaux de distribution concurrents. Dans les maillons précédents de la chaîne de valeur, en revanche, c'est exactement le contraire: les économies d'échelle et de densité sont moins importantes que les avantages produits par la concurrence¹. Dans ces secteurs, l'ouverture du marché améliore l'orientation client et renforce la dynamique d'innovation, ce qui se traduit par une augmentation du volume de distribution et bénéficie donc également à la compagnie postale nationale. La principale critique adressée à ce modèle porte sur le fait que la distribution est de loin le maillon qui génère le plus de coûts à l'intérieur de la chaîne de valeur (voir *encadré 1*). Si l'on soustrait ce secteur à la loi du marché, le potentiel d'amélioration de l'efficacité par le biais de la concurrence se limite aux prestations préalables, lesquelles nécessitent moins de ressources. Ce ne serait pas sans conséquences précisément sur un marché comme celui de la Suisse, où il existe déjà de nombreux distributeurs privés de journaux ou de courrier non adressé. En fin de compte, ces acteurs pourraient eux aussi réaliser des économies d'échelle avec leurs réseaux de distribution.

Une taxe d'incitation en Finlande

L'UE poursuit, quant à elle, une autre stratégie de libéralisation. Conformément

aux directives communautaires, tous les États membres doivent ouvrir leur marché des lettres sur l'ensemble de la chaîne de valeur, y compris dans la distribution. Toutefois, cela replace le service public au centre du débat sur la libéralisation. Étant donné qu'il perd la source de financement que représentait pour lui le monopole de la distribution, d'autres solutions doivent être trouvées. L'une d'elles consiste à prélever une taxe d'incitation auprès des prestataires de services postaux. La Finlande, par exemple, fait payer une redevance aux entreprises qui limitent leurs activités à des régions densément peuplées et donc économiquement intéressantes, laissant à la société chargée du service universel le soin de distribuer les lettres dans les zones périphériques. En effet, cette entreprise est désavantagée si son mandat de service universel l'oblige à pratiquer partout le même tarif. En Finlande, la taxe peut aller jusqu'à 20% du chiffre d'affaires. Son produit ne sert, toutefois, pas à constituer un fonds destiné à financer le service public. Il s'agit plutôt d'éliminer l'avantage relatif dont jouissent les opérateurs qui n'ont pas l'obligation de l'assurer. Bien que la Finlande ait complètement libéralisé son marché de la poste aux lettres dès 1993, aucun concurrent ne s'y est établi à ce jour. Le problème de la taxe est évident: si elle (et le fonds, le cas échéant) est trop élevée, le prestataire du service universel bénéficiera d'un avantage unilatéral en matière de concurrence.

La nouvelle loi postale en Suisse

Dans son message relatif à la loi sur la poste, le Conseil fédéral a également ancré le principe selon lequel une desserte de base doit être assurée sur l'ensemble du territoire dans le domaine des services postaux et des prestations en matière de trafic de paiements. C'est ainsi que la loi prévoit l'attribution d'un mandat à la Poste suisse, puisqu'à l'issue de la procédure de consultation, le Conseil fédéral a renoncé à lancer un appel d'offres public. Ce mandat contiendra l'obligation d'accepter les lettres et les colis, de transporter et de distribuer les envois postaux, ainsi que d'entretenir un réseau d'offices de poste qui garantisse l'accès aux prestations du service universel. La distribution sera assurée cinq jours ouvrables par semaine et six jours par semaine pour les quotidiens en abonnement. Le projet de loi stipule par ailleurs que les prix des lettres et des colis distribués en Suisse dans le cadre de la desserte de base devront être fixés indépendamment de la distance. Le Conseil fédéral doit encore établir des prescriptions relatives à la qualité des points d'accès ainsi qu'à leur accessibilité.

Encadré 2

Calcul des coûts nets du service universel

Les coûts nets de la desserte de base correspondent à la différence entre le résultat d'exploitation de la Poste avec et sans le mandat de service universel. Pour effectuer ce calcul, il faut procéder par étapes.

Premièrement, il s'agit d'identifier les aspects du mandat de service universel que la Poste n'assumerait plus complètement de sa propre initiative – c'est-à-dire sans en avoir l'obligation légale – après l'ouverture du marché. On peut par exemple présumer que la distribution sur l'ensemble du territoire n'entrerait pas dans cette catégorie, car la Poste a tout avantage à pouvoir offrir à ses clients une distribution nationale. En revanche, la densité et la structure du réseau d'offices de poste poseraient à cet égard des questions délicates. Si elle n'avait pas l'obligation d'assurer la desserte de base, la Poste exploiterait vraisemblablement moins d'offices de poste et davantage d'agences après l'ouverture du marché.

Deuxièmement, il convient de calculer les coûts que la Poste pourrait économiser si elle ne devait plus assumer complètement les volets délicats du mandat de service universel. On devrait évaluer notamment ici les coûts qu'elle économiserait en fermant des offices ou en les transformant en agences.

Troisièmement, il faut calculer les revenus que cette réduction de l'offre ferait perdre à la Poste. Par exemple, la fermeture ou la transformation d'offices de poste entraînent certes des économies, mais elles ont également pour effet de diminuer les recettes.

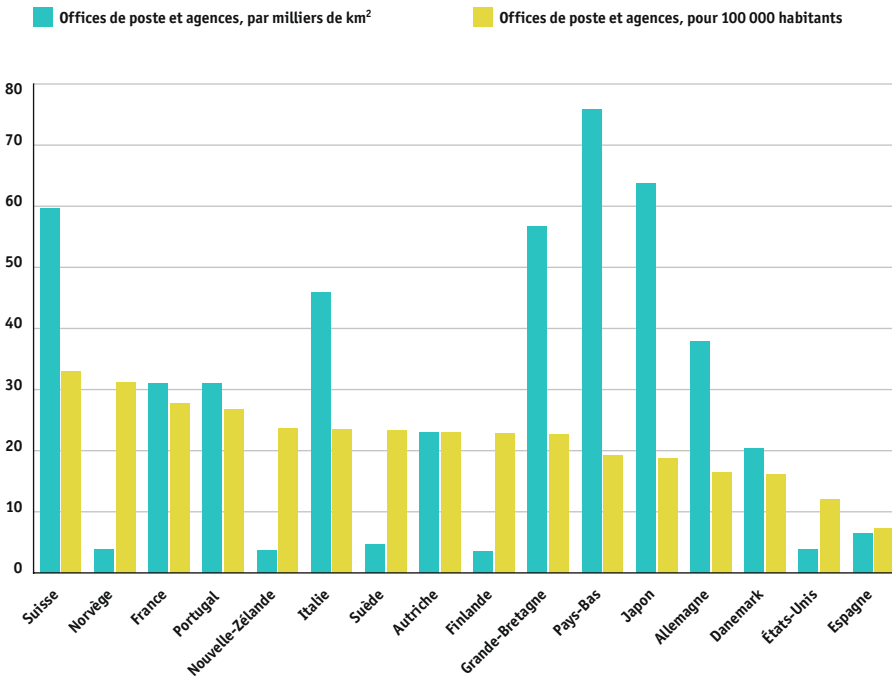
La quatrième étape consiste donc à faire le solde de cette contraction des recettes et des coûts économisés.

Le résultat donne les coûts nets liés à la desserte de base (voir Dietl et al., 2007).

1 Voir, par exemple, Dietl et al., 2009.

Graphique 1

Offices de poste: densité suivant les pays



Source: Union postale universelle, 2007 / La Vie économique

Cependant, l'élaboration de ces prescriptions de qualité constitue un élément particulièrement critique de la libéralisation. Le fait de déterminer l'accessibilité des points d'accès revient à définir la majeure partie du (coûteux) réseau d'offices de poste. Cela limite considérablement la Poste dans ses efforts visant à l'optimiser, par exemple en créant des agences dont l'offre est plus modeste ou en appliquant le concept de «la poste dans l'épicerie du village». Étant donné que la Poste remplit également un mandat de

service universel en matière de trafic de paiements, son offre de prestations et les normes de sécurité des points d'accès doivent répondre à des exigences élevées de manière générale. En d'autres termes, le mandat de service universel génère inévitablement des coûts que la Poste ne connaîtrait guère si elle opérait sur le marché libre et sans mandat. Afin de compenser ce désavantage, il faudrait la dédommager pour le service universel qu'elle assume. L'indemnisation équitable sur le plan économique correspond à la différence entre le résultat d'exploitation de la Poste dans un régime de concurrence sans obligation de garantir le service universel et le même résultat d'exploitation avec ladite obligation. C'est d'ailleurs sur cette idée que se fonde l'indemnisation actuellement accordée à la Poste pour les frais supplémentaires liés au service public. L'entreprise peut en effet facturer une participation aux coûts d'infrastructure pour la mise à disposition des offices de poste dont l'existence n'est pas nécessaire à l'exploitation optimale du réseau. Cette participation n'est pas financée par un subside étatique, mais par une majoration de prix dans le segment du monopole (des lettres). Conformément à la nouvelle législation, ce principe sera maintenu tel quel jusqu'à l'ouverture complète du marché. Il s'inspire en réalité de l'approche pratiquée aux États-Unis, où le financement est assuré par le monopole de la distribution. Cependant, cette possibilité disparaîtra avec la libéralisation totale. C'est pourquoi la loi prévoit que la Poste puisse exiger un dédommagement lorsque le mandat de desserte de base engendre des coûts nets (voir encadré 2).

Le réseau postal, un avantage stratégique

Le calcul des éventuels coûts nets s'avère complexe dans la pratique, comme l'ont déjà montré les discussions passées sur le niveau de la participation aux frais d'infrastructure. La redéfinition de cette contribution, que l'autorité de régulation postale a obtenue pour 2007, l'a réduite de 400 à 200 millions de francs. La différence provenait d'une nouvelle méthode de calcul, fondée sur la notion de réseau postal optimal ainsi que de la non-reconnaissance des coûts supplémentaires pour la distribution et le transport. Cela illustre bien la difficulté de calcul: on ne peut pas simplement extraire les coûts additionnels de la comptabilité. Il faut, au contraire, élaborer des hypothèses sur la stratégie optimale de la Poste avec et sans l'obligation d'assurer le service universel. Avec l'ouverture du marché, ces réflexions sont encore plus complexes que par le passé. Par exemple, le

Encadré 3

Les avantages d'un réseau dense du point de vue économique

Un réseau postal dense n'implique pas des coûts pour la Poste, il lui offre aussi des avantages stratégiques. Cela devient évident si l'on considère les entreprises postales comme des exploitants de plates-formes qui offrent aux expéditeurs d'un côté et aux destinataires de l'autre la possibilité de communiquer. Dans ce sens, le réseau postal avec ses points d'accès (offices de poste et boîtes aux lettres) représente la plateforme idéale. Les services postaux sont créateurs de valeurs aussi bien pour les expéditeurs que pour les destinataires. Du côté des premiers, l'importance de la valeur dépend en premier lieu du nombre de destinataires potentiels. Si la plateforme ne permettait d'atteindre, par exemple, que 20% de la population, la valeur d'un envoi serait très limitée pour un expéditeur actif sur le plan national. Vu sous cet angle, chaque destinataire potentiel supplémentaire augmente la valeur ajoutée pour les émetteurs. Dans ces condi-

tions, on comprend aussi pourquoi les entreprises postales ne facturent leurs services qu'aux expéditeurs et pas aux destinataires, bien que ces derniers en profitent également. Contrairement à des plates-formes comme les bourses de titres, qui prélèvent des taxes des deux côtés du marché (auprès des acheteurs et des vendeurs), les entreprises postales subventionnent ceux qui reçoivent les envois. Il est, en effet, économiquement intéressant de raccorder le plus possible de destinataires au réseau postal. Le service public ne fait donc pas qu'engendrer des coûts: l'accès à chaque ménage sur l'ensemble du territoire représente également un précieux avantage par rapport aux concurrents potentiels. S'ils ne disposent pas encore d'un réseau similaire de points d'accès, ces derniers souffrent d'un désavantage stratégique certain.

réseau postal pourrait être considéré comme un système de filiales, à la manière des banques. En dépit des coûts additionnels qu'elle engendre, sa densité induit également des avantages commerciaux stratégiques, car les filiales sont en fin de compte des points de vente de proximité polyvalents qui génèrent des recettes (voir encadré 3). Cependant, la Poste est incitée à sous-estimer vis-à-vis du régulateur l'importance du réseau optimal nécessaire à l'exploitation, afin d'augmenter le dédommagement potentiel qui lui sera accordé pour les offices supposés inutiles du point de vue économique. D'un autre côté, si le montant de l'indemnisation était trop faible, en raison d'une surestimation du réseau optimal par le régulateur, la Poste en subirait un désavantage concurrentiel. En d'autres termes, l'autorité de régulation doit véritablement réussir un «atterrissage de précision» lorsqu'elle définit le réseau postal optimal, au risque de fausser le jeu de la concurrence. Elle devrait également être en mesure de fixer la structure des offices de poste. En fin de compte, la Poste pourrait également assurer le service public dans le cadre de coopérations avec des magasins d'alimentation ou des stations-service (sur le modèle de «la poste dans l'épicerie du village»).

Le véritable service universel

Plus la définition du service public est étendue et plus les distorsions potentielles du marché s'accroissent. Les incertitudes et les marges de tolérance, au niveau de la définition ou du financement, ont deux conséquences possibles: elles peuvent créer pour le prestataire du service universel aussi bien un préjudice systématique qu'un avantage stratégique. Plus le service public est important, plus «l'atterrissage de précision» mentionné plus haut s'avère difficile. On doit donc en déduire que sa limitation tend à stimuler la concurrence. Il faudrait, toutefois, évaluer les «pertes de qualité» qui en résultent effectivement: par exemple en abandonnant les directives concernant le réseau postal suisse, dont le maillage est très serré aujourd'hui (voir graphique 1), en limitant la distribution à domicile dans des zones peu habitées ou encore en ne prescrivant pas un tarif standard. Il y a beaucoup d'aspects du service public que la Poste ne serait de toute façon pas prête à abandonner, encore moins si cela la privait d'avantages stratégiques ou nuirait à sa réputation de prestataire de haute qualité.

À ce jour, on ne dispose pas d'études empiriques scientifiquement fondées sur les coûts et l'utilité des mandats de service universel. Par conséquent, la définition des prestations liées à la desserte de base relève, dans

la pratique, de motifs plutôt politiques. Souvent, c'est également un moyen de justifier le maintien de subventions². Étant donné les nouvelles technologies de l'information et de la communication ainsi que le changement de comportement qu'elles impliquent de la part des consommateurs, il faut de toute façon envisager une redéfinition du service public dans le domaine postal³. Pour transmettre des messages importants et urgents, on utilise aujourd'hui de plus en plus des canaux de communication tels que le courrier électronique, le fax ou le téléphone. La Poste, en revanche, achemine toujours plus d'avis bancaires ou de factures périodiques, envois pour lesquels la ponctualité ne joue pas un rôle crucial. Pour ce qui est du trafic des paiements, il existe aujourd'hui un réseau dense de filiales de banques (cantonales). En outre, un nombre croissant de paiements s'effectuent électroniquement, donc par Internet. La Suède en a tiré les conséquences et supprimé en 2008 l'obligation faite à son entreprise postale nationale d'assurer le trafic des paiements. Cette substitution progressive des prestations de la Poste par les services électroniques finit même par créer un chevauchement avec le mandat de service universel de Swisscom, qui prévoit depuis 2008 un accès Internet à large bande offrant un débit de transmission de 600/100 Kbit/s.

La lenteur de l'ouverture du marché en Suisse et les exigences élevées posées au service public ne font pas qu'entraver sérieusement la concurrence au niveau national. Elles menacent également de marginaliser la Poste suisse sur un marché qui s'internationalise de plus en plus, celui des lettres, des colis et des services logistiques. Tandis que la législation suisse se concentre sur le service public national, rien n'est envisagé pour faire de la Poste une entreprise adaptée au marché européen. À elle seule, sa transformation en société anonyme ne suffira pas à faire de la Poste un acteur compétitif. Sur un marché (européen) toujours plus ouvert, où les économies d'échelle revêtent une importance croissante, des entreprises telles que la société néerlandaise TNT Post ou l'allemande Post World Net ne cessent d'accroître leur domination.

Encadré 4

Bibliographie

- Crew Michael A. et Kleindorfer Paul R., «Multi-National Policies for the Universal Service Obligation in the Postal Sector under Entry», *Review of Network Economics*, vol. 7, n° 2, 2008, pp. 188–206.
- Diel Helmut M., Grütter Andreas et Lutzenberger Martin, «Comment calculer les coûts de la desserte de base? Avantages et inconvénients des méthodes possibles», *La Vie économique*, 5-2007, pp. 17–21.
- Diel Helmut M., Grütter Andreas et Lutzenberger Martin, «Geschäftsmodelle und Markteintrittsstrategien in geöffneten Brief- und Paketmärkten», dans: Die Unternehmung. *Swiss Journal of Research and Practice*, vol. 63, n° 2, 2009, pp. 193–211.
- Finger Mathias, Alyanak Ismail et Rossel Pierre, *The Universal Postal Service in the Communications Era: Adapting to Changing Markets and Customer Behaviour*, 2005, College of Management of Technology, École polytechnique fédérale de Lausanne.

2 Voir Crew et Kleindorfer, 2008.

3 Voir Finger et al. 2005.