



Conséquences de la libéralisation du marché postal en 2011

MODELISATION REALISEE SUR MANDAT DU SG DETEC

Décembre 2007

Christoph Riechmann, Stephan Vaterlaus, Patrick Zenhäusern, Melanie Etten et Christian Strobel

Conséquences de la libéralisation du marché postal en 2011

Résumé.....	1
1 Introduction	5
1.1 Contexte	5
1.2 Mandat des experts.....	5
1.3 Fondements méthodologiques.....	6
1.4 Structure de l'étude.....	6
2 Aperçu de la libéralisation du marché postal dans l'UE	9
2.1 Calendrier de la libéralisation dans l'UE.....	9
2.2 Enseignements tirés de la libéralisation dans quelques pays européens	10
3 Libéralisation du marché postal en Suisse	27
3.1 Etat des lieux de la libéralisation.....	27
3.2 Calendrier des prochaines libéralisations.....	32
4 Méthodologie	35
4.1 Leviers de modélisation	35
4.2 Aperçu des scénarios	45
4.3 Description succincte du modèle	46
5 Analyse de l'ouverture du marché en deux étapes.....	49
5.1 Résultats succincts	49
5.2 Evolution du marché.....	52
5.3 Financement du service universel.....	55
5.4 questions complémentaires du SG DETEC.....	56
Annexe 1 – Analyse de l'ouverture immédiate du marché.....	57
Annexe 2 – Modèle et hypothèses.....	65
Abréviations	77
Bibliographie.....	79

Conséquences de la libéralisation du marché postal en 2011

Figure 1: Degré d'ouverture du marché de la poste aux lettres 1997-2008	17
Figure 2: Parts de marché de Deutsche Post et des nouveaux opérateurs (1998-2006).....	19
Figure 3: Parts de marché pour le courrier adressé aux Pays-Bas, sur la base des volumes (2005-2006)	21
Figure 4: Parts de marché pour le courrier – adressé - en Suède (1996-2006).....	25
Figure 5: Evolution des prix de Posten AB pour le courrier national (1993-2004)	26
Figure 6: Description des scénarios d'ouverture échelonnée du marché.....	45
Figure 7: Description des scénarios d'ouverture complète du marché en 2011 ..	57
Figure 8: Représentation graphique du modèle postal de Frontier.....	69
Figure 9: Schéma du modèle.....	70
Tableau 1: Aperçu des étapes de l'ouverture du marché, développement de la concurrence en Grande-Bretagne, en Allemagne, aux Pays-Bas et en Suède	11
Tableau 2: Service universel et services libres en Suisse en 2007.....	28
Tableau 3: Evolution du marché des colis en Suisse.....	30
Tableau 4: Evolution des envois de la poste aux lettres en Suisse.....	30
Tableau 5: Respect des délais d'acheminement pour le courrier national.....	31
Tableau 6: Durée moyenne du trajet jusqu'à l'office de poste le plus proche.....	31
Tableau 7: Coûts de référence selon les critères de modélisation du DETEC	42
Tableau 8: Résultats de la libéralisation échelonnée dans un régime d'accès inefficent.....	51
Tableau 9: Résultats de la libéralisation échelonnée dans un régime d'accès efficient	52
Tableau 10: Résultats de la libéralisation immédiate dans un régime d'accès inefficent.....	59
Tableau 11: Résultats de la libéralisation immédiate dans un régime d'accès efficient	60

Résumé

CONTEXTE

Les travaux relatifs à la procédure de consultation sur la révision totale de la législation postale suisse vont bon train. A la lumière des développements internationaux récents, la question de savoir si le marché postal helvétique doit être libéralisé ne se pose plus. Il faut néanmoins se pencher sur :

- des scénarios d'**échelonnement dans le temps**;
- les mesures concrètes requises pour **garantir le service universel**.

Les premières étapes de la libéralisation ont d'ailleurs fait l'objet d'analyses comparables, qui avaient débouché sur diverses mesures d'accompagnement. La Suisse a alors connu une évolution tout à fait particulière dans le domaine de la desserte postale de base, comparé à ce que l'on a pu observer dans d'autres pays européens. Alors qu'à l'étranger les obligations du service universel ont pu être partiellement supprimées ou remplacées par des solutions de marché, en Suisse la tendance s'est inversée. Les différentes étapes de l'ouverture du marché mises en place depuis 1998, dont la plus récente a été l'abaissement de la limite du monopole sur le courrier à 100g, sont allées de pair avec un étouffement du service universel en termes de desserte et de protection des travailleurs.

Fin août 2007, le SG DETEC a chargé Plaut Economics et Frontier Economics d'analyser les conséquences d'un abaissement du monopole sur les envois de la poste aux lettres à 50g, suivi d'une ouverture complète du marché postal en Suisse. L'étude doit également examiner les effets d'une hypothétique ouverture immédiate du marché. Les aspects fondamentaux de l'étude sont les suivants :

- *Financement du service universel* – Quels sont les effets d'un monopole à 50g et d'une ouverture totale du marché sur la garantie du service universel et sur son financement ? Dans un premier temps, l'étude postule le *statu quo* en ce qui concerne les produits, l'ubiquité, l'unité et l'équité tarifaire, la qualité et la continuité.
- *Evolution du personnel* – Quelles sont les conséquences concrètes en termes de ressources financières et de ressources humaines pour l'actuel fournisseur de service universel?
- *Offre et demande* – Quelles sont les conséquences sur l'offre (nouveaux opérateurs, offre de produits, innovation, etc.) et sur la demande (évolution des volumes)?
- *Autres effets sur l'économie* – Quelles sont les conséquences sur l'attractivité de la Suisse en tant que site d'implantation, sur le marché du travail, etc.?

L'étude s'appuie sur la théorie économique ainsi que sur des données qualitatives et quantitatives du marché postal fournies par le SG DETEC, PostReg et La Poste Suisse. Les auteurs ont également pris en compte les études publiées par ces acteurs au sujet de l'évolution du marché postal en Suisse, de la libéralisation du marché postal et de l'évaluation du coût du service universel.

Pour formuler des hypothèses valables sur les conséquences d'une ouverture plus étendue du monopole sur les envois de la poste aux lettres, la présente étude:

1. résume les principaux enseignements que l'on peut tirer de la libéralisation du marché postal dans quelques pays d'Europe et expose le calendrier de l'ouverture du marché au sein de l'UE;
2. dresse un **état des lieux des premières étapes de la libéralisation en Suisse** et résume le calendrier de l'ouverture du marché envisagé par le Conseil fédéral;
3. esquisse la méthodologie du modèle et **analyse une ouverture du marché en deux étapes, c'est-à-dire une libéralisation partielle des envois de la poste aux lettres jusqu'à 50g en 2011, suivie d'une libéralisation totale en 2014**. Dans ce contexte, elle examine l'évolution du marché induite par l'abaissement du monopole à 50g et par l'ouverture totale du marché, puis analyse les possibilités de financement du service universel ainsi que les conséquences sur les opérateurs et sur l'économie en général;
4. présente les conséquences d'une **libéralisation immédiate**, selon le même schéma que pour l'ouverture échelonnée du marché.

Dans ce résumé, nous présentons uniquement les résultats fondamentaux de l'étude, autrement dit les principales conclusions concernant les points 3 et 4.

OUVERTURE DU MARCHÉ ECHELONNÉE – RESULTATS

Si l'on postule que l'accès à l'infrastructure de la Poste n'est *pas* considéré comme une option intéressante par les autres prestataires (accès inefficace), on assiste à la naissance d'une concurrence « de bout en bout » (*end-to-end* ou E2E). En d'autres termes, chaque concurrent servirait ses clients par le biais de sa propre infrastructure de distribution du courrier. Nous pouvons résumer les principaux développements comme suit:

- **Le financement de l'infrastructure dans un marché libéralisé nécessite une rationalisation plus avancée de la Poste** – Quoi qu'il arrive, le financement de la Poste, service universel compris, est assuré à court terme, autrement dit pour la première étape de la libéralisation (abaissement du monopole de 10 à 50g en 2011). A plus long terme, soit après l'ouverture complète du marché en 2014, il n'est toutefois pas certain que ce financement soit garanti : si les coûts actuels sont optimisés au fil du temps, autrement dit si la Poste ramène la qualité des prestations offertes dans le cadre du service universel au niveau exigé par la loi (dans la mesure où le service actuel excède l'exigence légale) et si elle réalise des rationalisations conformes aux usages dans un marché de concurrence (adaptation des salaires et de l'effectif à la situation du marché), le financement des prestations de la Poste est assuré (pour une rentabilité correspondant aux valeurs cibles actuelles de la Poste). En revanche, si – *cas extrême* – on suppose que la Poste ne procède plus à aucune adaptation de ses coûts après les rationalisations déjà prévues, on constate qu'après l'ouverture complète du marché, le financement de la Poste est garanti à court et moyen termes, mais pas à long terme (au-delà de 2018). En admettant que la Poste soit toujours tenue d'atteindre l'objectif de

rendement actuel, dans la variante de calcul la plus défavorable on assisterait à long terme à un écart négatif d'environ 4 % entre les coûts et le chiffre d'affaires réalisé.

- **La concurrence se manifestera surtout sur les marchés des envois individuels en courrier A et B et PromoPost distribués en zone urbaine, avec un grand prestataire ou à tout le moins très peu de concurrents** – Sur la base des estimations, les nouveaux opérateurs investiront d'abord les marchés suivants :

- envois individuels non prioritaires et prioritaires;
- PromoPost.

A court terme (lors de l'abaissement du monopole de 100 à 50g), leur part de marché est inférieure à 5 % du marché global (en termes de chiffre d'affaires). A plus long terme elle atteint 15 à plus de 30 % sur l'ensemble des segments (en termes de chiffre d'affaires). L'ampleur de la perte de parts de marché de la Poste dépend entre autres de sa capacité d'adaptation aux coûts de la concurrence. Plus elle rationalise ses coûts, mieux elle parvient à canaliser le mouvement. Le modèle montre que dans le cas extrême où la Poste réussit à optimiser ses coûts par rapport à la concurrence, aucun concurrent ne parvient à s'établir durablement sur le marché. La *focalisation* des nouveaux opérateurs sur les marchés mentionnés est due à leur avantage de coûts dans ces segments. La progression des parts de marché des concurrents de la Poste *au fil du temps* reflète d'abord l'affirmation de la propension au changement de prestataire de la clientèle et ensuite, dans les cas où la Poste n'adapte pas ses coûts, une augmentation des coûts moyens qui permet aux concurrents d'offrir des prestations plus avantageuses en termes relatifs.

- **Les prix des produits examinés vont baisser par rapport au niveau actuel** – La comparaison entre l'ouverture échelonnée du marché et le *statu quo* montre que l'arrivée – probable – de concurrents débouche sur une baisse généralisée des prix moyens en 2011 (en prix constants, c'est-à-dire corrigés de l'inflation). Après 2011, les prix se stabilisent à ce niveau inférieur tant que la Poste n'adapte pas ses coûts. En revanche, le niveau moyen des prix chute lorsque la Poste abaisse ses coûts et réagit par des baisses de prix dans les segments les plus disputés. On relève alors deux effets divergents : d'un côté, la concurrence oblige l'opérateur historique (*incumbent*) à abaisser le prix des produits dont le marché présente un intérêt pour les nouveaux opérateurs, et d'un autre côté on assiste à une hausse de coûts spécifiques induite par la perte de parts de marché, notamment là où l'opérateur historique ne procède pas à une rationalisation sérieuse de ses coûts.
- **Si la Poste adapte ses coûts à la concurrence de façon appropriée, on observe – non à court mais à long terme – des effets négatifs sur l'emploi à la Poste et dans l'ensemble du secteur** – Si l'on postule que la Poste n'adapte pas ses coûts, il faut s'attendre à un effet positif sur l'emploi car les concurrents créent des postes de travail supplémentaires tandis que la Poste ne procède à aucune compression de l'effectif (hormis par le biais des départs naturels). Par contre, si elle adapte ses coûts dans une mesure

appropriée, l'expérience de la libéralisation dans d'autres pays européens, notamment en Suède, nous montre qu'une ouverture complète du marché conduit plutôt à une réduction globale du nombre de personnes employées dans le secteur.

- ***Si, en lieu et place ou parallèlement à une concurrence E2E (où les nouveaux opérateurs créent leur propre infrastructure), on assiste à la mise en place de contrats d'accès commercialement rentables portant sur l'accès à certaines parties de l'infrastructure de la Poste, il apparaît que les déficits de la Poste induits par l'ouverture du marché augmenteraient par rapport à une situation sans accès de tiers*** – Dans ce cas, deux effets s'opposent : d'un côté, la Poste perd moins de chiffre d'affaires dans le secteur de la distribution car elle peut justement commercialiser la prestation d'accès au marché. Mais d'un autre côté, les nouveaux opérateurs peuvent offrir une alternative plus avantageuse que l'opérateur historique dans un nombre croissant de situations. Selon l'estimation basée sur notre modèle, c'est ce deuxième aspect qui prédomine. En d'autres termes, s'ils ne peuvent bénéficier d'un accès avantageux, les nouveaux opérateurs ne sont bien souvent pas concurrentiels car trop chers par rapport à l'opérateur historique dans le secteur de la distribution, en particulier en dehors des zones urbaines. Au contraire, si l'accès est efficient, la concurrence devient aussi intéressante d'un point de vue commercial dans le segment des envois de masse non prioritaires et de la distribution en dehors des zones urbaines. Si la Poste ne réalise pas de vaste rationalisation des coûts, un déficit de financement de l'ordre de 7 % apparaît à long terme, mais si elle parvient à adapter ses coûts, aucun déficit de financement ne fait son apparition malgré la perte de parts de marché.
- **Un fonds pour faire face à d'éventuels problèmes de financement** – Si la Poste n'adapte pas ses coûts ou que la concurrence se manifeste principalement au niveau de l'accès, les effets financiers s'accompagneront d'effets secondaires tels qu'une restriction de l'accès au marché et une augmentation des prix.

OUVERTURE DU MARCHÉ IMMEDIATE – RESULTATS

Les résultats (d'équilibre) constatés à plus longue échéance dans le cadre d'une ouverture échelonnée du marché se manifestent aussi en cas d'ouverture immédiate, mais à plus court terme. Dans une situation où la Poste ne procède pas à de nouvelles rationalisations des coûts, on observe ainsi une forte dynamique de concurrence (équilibrée) sans accès efficient dès la période 2014-2017 plutôt que 2018-2021 seulement (en cas d'ouverture échelonnée). Tous les effets relevés, en particulier le déficit de financement, apparaissent également plus tôt si aucune adaptation des coûts n'intervient. L'analyse comparative montre enfin que l'effet négatif sur le financement des charges liées au service universel est moins lourd avec l'ouverture graduelle du marché.

1 Introduction

1.1 CONTEXTE

Les travaux relatifs à la procédure de consultation sur la révision totale de la législation postale suisse vont bon train. A la lumière des développements internationaux récents, la question de savoir si le marché postal helvétique doit être libéralisé ne se pose plus. Il faut néanmoins se pencher sur :

- des scénarios d'**échelonnement dans le temps**;
- les mesures concrètes requises pour **garantir le service universel**.

Les premières étapes de la libéralisation ont d'ailleurs fait l'objet d'analyses comparables, qui avaient débouché sur diverses mesures d'accompagnement. La Suisse a alors connu une évolution tout à fait particulière dans le domaine de la desserte postale de base, comparé à ce que l'on a pu observer dans d'autres pays européens. Alors qu'à l'étranger les obligations du service universel ont pu être partiellement supprimées ou remplacées par des solutions de marché, en Suisse la tendance s'est inversée. Les différentes étapes de l'ouverture du marché, à savoir:

- 1998 – Distinction entre les services postaux réservés, non réservés et libres, ouverture partielle du marché des colis;
- 2004 – Ouverture du marché des colis;
- 2006 – Abaissement du monopole sur le courrier à 100g;

ont induit un développement des prestations du service universel en termes de:

- *Desserte* – Le fournisseur de service universel a été contraint d'exploiter un réseau d'offices de poste couvrant l'ensemble du territoire national et permettant à 90 % de la population de se rendre dans un bureau postal en 20 min à pied ou en 30 min avec les transports publics (combiné avec l'option de distribution à domicile).
- *Protection des travailleurs* – La réglementation sur la protection des travailleurs applicable au fournisseur de service universel s'est densifiée.

1.2 MANDAT DES EXPERTS

Fin août 2007, le SG DETEC a chargé Plaut Economics et Frontier Economics d'analyser les conséquences d'un abaissement du monopole sur les envois de la poste aux lettres à 50g, suivi d'une ouverture complète du marché postal en Suisse. L'étude doit également examiner les effets d'une hypothétique ouverture immédiate du marché.

Les aspects fondamentaux de l'étude sont les suivants:

- *Financement du service universel* – Quels sont les effets d'un monopole à 50g et d'une ouverture totale du marché sur la garantie du service universel et sur son financement ? Dans un premier temps, l'étude postule le *statu quo* pour les produits, l'ubiquité, l'unité et l'équité tarifaire ainsi que la qualité.

- *Evolution du personnel* – Quelles sont les conséquences concrètes en termes de ressources financières et de ressources humaines pour l'actuel fournisseur de service universel?
- *Offre et demande* – Quelles sont les conséquences sur l'offre (nouveaux opérateurs, offre de produits, innovation, etc.) et sur la demande (évolution des volumes)?
- *Autres effets sur l'économie* – Quelles sont les conséquences sur l'attractivité de la Suisse en tant que site d'implantation, sur le marché du travail, etc.?

1.3 FONDEMENTS METHODOLOGIQUES

L'étude s'appuie sur la théorie économique ainsi que sur des données qualitatives et quantitatives du marché postal fournies par le SG DETEC, PostReg et La Poste Suisse. Les auteurs ont également pris en compte les études publiées par ces acteurs au sujet de l'évolution du marché postal en Suisse, de la libéralisation du marché postal et de l'évaluation de la charge du service universel, en particulier:

- Studie über die (Brutto-/Netto-) Last der Grundversorgungsverpflichtung anhand des Postprojektes « Rechnungswesen 2007 », BDO/WIK, 2007;
- Evaluating the Impact of a Full Market Opening on Swiss Post, PwC, 2006;
- Evaluation du marché postal en Suisse, WIK, 2005.

1.4 STRUCTURE DE L'ETUDE

Pour formuler des hypothèses valables sur les conséquences d'une ouverture plus étendue du monopole sur les envois de la poste aux lettres, la présente étude:

- résume au chapitre 2 les principaux **enseignements que l'on peut tirer de la libéralisation du marché postal dans quelques pays d'Europe** et expose le calendrier de l'UE pour l'ouverture du marché;
- dresse au chapitre 3 un **état des lieux des premières étapes de la libéralisation en Suisse** et résume le calendrier de l'ouverture du marché envisagé par le Conseil fédéral;
- esquisse au chapitre 4 la **méthodologie du modèle**;
- analyse au chapitre 5 **l'ouverture du marché en deux étapes**, c'est-à-dire une libéralisation partielle des envois de la poste aux lettres jusqu'à 50g en 2011, suivie d'une libéralisation totale en 2014. Cette partie s'ouvre sur la présentation des hypothèses du modèle et sur les scénarios étudiés, puis enchaîne sur l'évolution du marché induite par l'abaissement du monopole à 50g et par l'ouverture totale du marché, et se conclut par un examen des possibilités de financement du service universel et des conséquences pour les opérateurs et pour l'économie en général;

- présente à l'annexe 1 les conséquences d'une **libéralisation immédiate**, selon le même schéma que pour l'ouverture échelonnée du marché analysée au chapitre 5 ; un aperçu comparatif met encore en parallèle les résultats obtenus pour chaque scénario;
- commente à l'annexe 2 les fondements de notre modélisation. Cela inclut une description du modèle, des hypothèses émises et de la théorie qui sous-tend le calcul du déficit de financement.

2 Aperçu de la libéralisation du marché postal dans l'UE

Dans ce chapitre, nous donnons un aperçu du calendrier défini par l'UE pour l'ouverture du marché postal et décrivons les principaux enseignements de la libéralisation dans quelques pays européens.

2.1 CALENDRIER DE LA LIBERALISATION DANS L'UE

Le 10 juin 2002, le Parlement européen et le Conseil ont adopté la directive postale 2002/39/CE portant modification de la directive 94/67/CE. Celle-ci modifiait en particulier les modalités de l'ouverture progressive et contrôlée du marché ainsi que les restrictions dans le domaine des services réservés.

Elle prévoyait notamment des périodes limitées pendant lesquelles certaines catégories de courrier pourraient encore être exclues de la concurrence, à savoir :

- dès le 1^{er} janvier 2003, le courrier d'un poids inférieur à 100g¹;
- dès le 1^{er} janvier 2006, le courrier d'un poids inférieur à 50g².

On supposait que l'abaissement de la limite du monopole à 100g se traduirait par une ouverture du marché de la poste aux lettres de l'ordre de 9 % en moyenne, et qu'avec l'abaissement à 50g, l'ouverture atteindrait globalement 16 %.

La directive postale articule provisoirement la date du 1^{er} janvier 2009 pour l'achèvement du marché intérieur des services postaux. En octobre 2007, il a cependant été décidé de reporter à 2011 l'ouverture totale des marchés postaux dans toute l'UE, avec une dérogation pour certains Etats membres qui auront jusqu'en 2013 pour franchir cette étape. Le chiffre d'affaires de ce marché, une fois qu'il sera entièrement libéralisé, est estimé à 88 milliards d'euros.

Une solution de compromis promue par le Portugal, qui assumait alors la présidence du Conseil, prévoit le maintien d'une obligation de service universel et laisse aux Etats membres le soin de définir la portée et le financement de ce service, dans les limites fixées par la directive. Les Etats peuvent ainsi formuler des exigences minimales en ce qui concerne le délai de livraison, l'accès aux offices de poste et les tarifs pour le courrier jusqu'à 50g.

Compte tenu de ces paramètres, l'ouverture du marché postal au sein de l'UE se présente de la manière suivante :

- la Suède, la Finlande et la Grande-Bretagne ont d'ores et déjà libéralisé leur marché postal dans son intégralité;
- l'Allemagne ouvrira entièrement son marché postal à la concurrence le 1^{er} janvier 2008;

¹ Coûtant en outre moins de trois fois le tarif public.

² Coûtant en outre moins de deux fois et demie le tarif public.

- les autres Etats membres devront libéraliser leur marché postal d'ici 2011 au plus tard, conformément à la planification actuelle de la Commission, sauf les quelques membres qui bénéficient de la réglementation d'exception leur donnant jusqu'à fin 2012 pour ouvrir entièrement leur marché³.

2.2 ENSEIGNEMENTS TIRES DE LA LIBERALISATION DANS QUELQUES PAYS EUROPEENS

Dans cette section, nous donnons un aperçu des enseignements qui peuvent être tirés de l'ouverture du marché postal dans quelques pays européens ainsi qu'une appréciation qualitative des résultats obtenus⁴. Pour ce qui est du marché de la poste aux lettres, nous aborderons les points suivants:

- les étapes de la libéralisation et le contexte réglementaire;
- les effets sur la concurrence (évolution des parts de marché et nature de la concurrence);
- le comportement de l'opérateur historique.

Nous comparons ici l'évolution de la situation en Grande-Bretagne, en Allemagne, aux Pays-Bas et en Suède.

Même s'il existe des différences notables entre les marchés postaux examinés, notamment en termes d'échelonnement de la libéralisation, de réglementation, de taille du pays et donc de possibilités d'établissement pour les nouveaux opérateurs, il se dégage des tendances générales qui peuvent donner une idée des développements que l'on pourrait observer en Suisse lors des prochaines étapes de l'ouverture du marché. Dans le cadre de notre analyse, de telles observations servent ainsi à vérifier ou à justifier la plausibilité des hypothèses et des résultats du modèle.

On notera encore que cet examen porte essentiellement sur la concurrence que se livrent les opérateurs pour les *gros clients des envois de la poste aux lettres*, car leurs activités se concentrent sur ce secteur et *la plus grande partie* des prestations liées aux colis, au courrier accéléré et aux services de messagerie ont été ouvertes à la concurrence il y a un certain temps déjà. De plus, les expériences concernant l'arrivée de concurrents sur le marché des produits grand public sont encore limitées. Les résultats obtenus à l'étranger doivent aussi être nuancés, car ces expériences ne peuvent être transposées au marché suisse, qui fait l'objet de notre étude, que de façon restreinte. En effet, les marchés britannique et suédois de la poste aux lettres ont été entièrement libéralisés en 2006 et en 1993, respectivement, ce qui permet de tirer des conclusions sur l'évolution du marché à court (Grande-Bretagne) et à moyen et long termes (Suède) après une ouverture

³ COM(2007) 695 final.

⁴ Le cadre de la présente étude ne permet cependant pas d'examiner dans quelle mesure, dans les autres pays d'Europe, l'opérateur historique est capable d'assurer le financement des prestations obligatoires relevant du service universel dans le contexte de l'ouverture du marché.

totale du marché. Mais les exemples allemand et néerlandais ne permettent d'observer que les effets à très court terme d'une libéralisation du marché des envois de plus de 50g, puisque cette étape n'a été franchie dans ces deux pays qu'au début 2006.

2.2.1 Aperçu des effets de la libéralisation à diverses étapes du processus, dans quelques pays européens

Les effets constatés à chacune des étapes de la libéralisation dans les pays examinés peuvent être résumés de façon synoptique:

	Ouverture partielle >50g	Ouverture >0g	Nature de la concurrence	Evolution des parts de marché	Marges EBIT des prestataires SU (2005) ⁵	Evolution de l'emploi (chiffre absolu) des prestataires SU (2002-2004) entre 0-5% ⁵
GB	2001 – ouverture pour les envois en nombre >4000 lettres ⁶	2006	concurrence surtout en amont et au niveau de l'accès à l'infrastructure de la poste pour le « dernier kilomètre »	env. 6% pour les concurrents qui requièrent l'accès à l'infrastructure de Royal Mail pour la distribution, 1% pour les concurrents E2E des (2006-2007)	5,5%	entre -0% et -5%
D	2006	2008	surtout concurrence E2E ⁷ , mais avec offre limitée par rapport à l'opérateur historique	9% pour les concurrents, surtout E2E (2006)	7,8%	augmentation
NL	2006	2008	surtout concurrence E2E, mais avec service limité par rapport à l'opérateur historique	12% pour les envois adressés, surtout E2E (2005-2006)	11,5%	augmentation
S	-	1993	surtout concurrence E2E, mais avec service limité par rapport à l'opérateur historique	9% pour les envois adressés, surtout E2E (2006)	5,3%	> -5%

Tableau 1: Aperçu des étapes de l'ouverture du marché, développement de la concurrence en Grande-Bretagne, en Allemagne, aux Pays-Bas et en Suède

Source : Frontier, notamment sur la base des publications des différentes autorités de régulation telles que Postcomm, BNetzA, Opta et PostReg

Par rapport aux informations fournies dans le tableau, on constate qu'en Suisse la marge EBIT de la Poste s'établit à 10,7 %. Aucune information n'est fournie quant à l'évolution du nombre d'employés de la Poste en chiffres absolus, mais l'emploi a régressé de 3,4 % en équivalents plein temps entre 2002 et 2004.

⁵ Confédération/PostReg (2007).

⁶ Le marché britannique des envois en nombre (plus de 4000 lettres) a été ouvert à la concurrence en 2001. Cette étape aurait ouvert un marché plus vaste qu'un abaissement de la limite du monopole à 50g. Etant donné qu'en Grande-Bretagne il n'y a pas eu d'abaissement de ce seuil à 50g, dans nos comparaisons nous nous appuyons sur les résultats de l'ouverture du marché des envois en nombre.

⁷ E2E pour *end-to-end* (« de bout en bout »), autrement dit où le concurrent reproduit toute la chaîne de création de valeur.

L'étude de différents marchés postaux européens laisse apparaître les tendances suivantes:

- **La nature de la concurrence semble dépendre des conditions d'accès à l'infrastructure de distribution de l'opérateur historique.**
 - Lorsque les conditions d'accès respectent les lois du marché, comme c'est le cas dans l'exemple britannique, on observe plutôt une concurrence par le biais de l'accès. En d'autres termes, les concurrents offrent des prestations en amont comme le tri⁸ et surtout le transports jusqu'aux centres de distribution, tandis qu'ils laissent la distribution à l'opérateur historique.
 - Lorsque les conditions d'accès sont plutôt défavorables, comme en Suède, les prestataires optent plus volontiers pour une concurrence E2E, ce qui signifie qu'ils se chargent aussi de la distribution. Mais en règle générale, leur service est plus limité que celui offert par l'opérateur historique. Par exemple, ils ne distribuent le courrier que deux fois par semaine, ou pas nécessairement sur l'ensemble du territoire.
 - Indépendamment de la forme de concurrence dominante, on observe rarement plus d'un ou deux nouveaux opérateurs d'importance nationale. Cela met en évidence le fait que, même dans un grand pays comme l'Allemagne, les avantages des nouveaux arrivés en termes de taille ne permettent qu'à un petit nombre de prestataires d'établir leurs activités dans une même région.
- **L'abaissement de la limite du monopole de 100 à 50g ne semble pas induire de variation notable des parts de marché dans le segment des envois de la poste aux lettres** – On remarque, à l'exemple de l'Allemagne et des Pays-Bas, que l'ouverture du marché des envois entre 50 et 100g ne se traduit pas par des gains de parts de marché spectaculaires pour les nouveaux concurrents – du moins à court terme, c'est-à-dire en un an. Une explication se trouve dans les estimations de l'UE, selon lesquelles cette étape de la libéralisation ne représente qu'une ouverture du marché de la poste aux lettres de l'ordre de 16 % au maximum⁹.
- **Même à long terme, il semble que les concurrents n'acquière pas de grandes parts de marché sur la totalité des envois de la poste aux lettres (moins de 10 %), mais on observe tout de même de fortes progressions sur certains segments de marché** – Même plus de 10 ans après l'ouverture complète du marché, en Suède le seul concurrent important, City Mail, ne détient qu'une part inférieure à 10 % du marché du courrier adressé. Cela tend à montrer que sur les marchés où la concurrence se joue sur le terrain E2E, les concurrents conservent leurs désavantages d'échelle dans la distribution – ou l'opérateur historique son avantage de notoriété –

⁸ En tout état de cause, de nombreux gros clients procèdent eux-mêmes au tri, indépendamment du fait qu'ils sont clients de l'opérateur historique ou d'un concurrent.

⁹ Voir section 2.1.

pendant très longtemps. D'un autre côté, aux Pays-Bas les nouveaux opérateurs détiennent déjà plus de 25 % du marché – certes beaucoup plus étroit – des envois de plus de 50g. Cela signifie que les nouveaux arrivés peuvent aussi développer des stratégies gagnantes sur les marchés de niche.

- **Malgré les réductions des coûts et l'équilibrage des tarifs, l'ouverture complète du marché entraîne tendanciellement une diminution de la rentabilité de l'opérateur historique** – Si l'on admet que la situation de l'opérateur historique en Grande-Bretagne et en Suède est caractéristique de l'évolution observée sur les marchés postaux ouverts il y a plus longtemps et qu'en Allemagne et aux Pays-Bas elle est typique des marchés postaux libéralisés plus récemment, le tableau 1 met en évidence une baisse de la rentabilité de l'opérateur historique proportionnelle à l'ouverture du marché. Par ailleurs, d'une manière générale l'ouverture du marché débouche sur une adaptation des tarifs : le prix des produits soumis à la concurrence subissent de fortes baisses (ou n'augmentent pas), tandis que celui des autres produits tend à augmenter ou à baisser moins.
- **Même si les nouveaux opérateurs engagent parfois beaucoup de personnel, l'effet global sur l'emploi devrait être négatif pour le secteur** – Chez l'opérateur historique, on observe tout d'abord une augmentation de l'effectif, suivie d'une diminution à mesure que la libéralisation progresse. Chez les concurrents, on assiste à la création de nombreux postes de travail, mais à long terme il faut tout de même s'attendre à un effet globalement négatif sur l'emploi, comme c'est le cas en Suède.
- **Les conclusions ne sont pas catégoriques quant aux effets de la libéralisation sur la qualité des produits et sur l'innovation** – D'un côté, l'opérateur historique peut tenter de réagir à l'arrivée de la concurrence en améliorant la qualité de ses produits et en accroissant la diversité des produits (Grande-Bretagne, Pays-Bas). Mais certaines expériences montrent qu'il peut aussi diminuer la qualité et simplifier sa palette de produits (Suède).

Dans la suite de ce chapitre, nous allons décrire les enseignements tirés de la libéralisation dans les pays suivants:

- Grande-Bretagne, en sa qualité de « précurseur », puisque le marché y a été entièrement ouvert en 2006 déjà;
- Allemagne et Pays-Bas, qui représentent le marché postal typique d'Europe continentale;
- Suède, qualifiée de « cas particulier » puisque le marché postal y a été libéralisé dès 1993.

2.2.2 Grande-Bretagne

Étapes de l'ouverture du marché et contexte réglementaire

En Grande-Bretagne, le marché de la poste aux lettres a été libéralisé – de manière simplificatrice – en quatre étapes à partir de 2000:

- dès 2000 envois de la poste aux lettres de plus de 350g;
- dès avril 2001 envois en nombre de plus de 4000 lettres;
- dès 2003 abaissement du monopole à 100g;
- dès 2006 ouverture complète du marché¹⁰.

Il existe toute une série de produits et de rabais (*workshare* ou *access*) que Royal Mail propose ou consent à ses propres clients et à ses concurrents, pour certaines catégories d'envois de la poste aux lettres soumis au monopole. Les clients ou les concurrents peuvent procéder au tri préliminaire¹¹ de ce type de courrier et le transporter dans un centre régional de tri ou de distribution. L'opérateur historique doit alors leur accorder un rabais calculé en fonction de ses « coûts évitables ». Si ces derniers sont élevés, le segment de la chaîne de valeur en question présente un certain potentiel pour la concurrence. Les concurrents opèrent principalement dans les secteurs du dépôt du courrier – surtout des envois en nombre déjà triés – et du transport dans les quelques 70 centres de distribution régionaux. En revanche Royal Mail reste le prestataire principal au niveau de la distribution. *De facto* Royal Mail ne permet donc la concurrence que sur une partie de la chaîne de création de valeur. Aussi les limites du monopole indiquées précédemment se rapportent-elles en priorité à l'échelon de la distribution.

Pour accompagner cette libéralisation progressive, le régulateur a mis en place les mesures suivantes:

- plusieurs plafonds tarifaires avec paniers de prix à compter de 2003, et distinction dès 2006 entre les produits grand public et les produits grands comptes¹², avec objectifs d'efficacité;
- accès négocié à l'infrastructure de Royal Mail avec intervention prévue du régulateur en cas de désaccord. Depuis 2006, Royal Mail offre toute une série de produits d'accès standardisés.

Les principales obligations de service universel imposent à Royal Mail de collecter et de distribuer le courrier postal de moins de 20kg au moins une fois par jour, d'offrir les prestations de service universel à un tarif équitable et unique sur tout le territoire national et de respecter certains standards de qualité.

¹⁰ Le segment des envois non adressés a été ouvert précédemment.

¹¹ Ce type de « partage du travail » (*workshare*) est jugé efficient dans de nombreux cas ; le transfert de cette activité au client ou au prestataire tiers est dans l'intérêt de Royal Mail.

¹² La règle est aujourd'hui qu'un produit n'est pas soumis à la réglementation s'il existe une concurrence suffisante pour ledit produit.

Evolution de la concurrence

Les enseignements qui peuvent être tirés de cette libéralisation progressive du marché de la poste aux lettres depuis 2000 se résument comme suit:

- **Lent décollage de la concurrence** – La concurrence n’a réellement pris son envol qu’en 2005, alors qu’un volet considérable du marché des entreprises – envois en nombre de plus de 4000 lettres – était déjà ouvert depuis 2001.
- **Concurrence par le biais de l’accès, avec peu de fournisseurs de grande taille** – Le modèle commercial du concurrent (gagnant) consiste à aller chercher le courrier trié chez les gros clients et à le transporter jusqu’aux centres régionaux de tri, où il le remet à Royal Mail à des conditions d’accès négociées. De fait, la concurrence se concentre sur le segment des envois en nombre. En Grande-Bretagne, ce marché représente environ 87 % du courrier dans le secteur sous licence, dont le volume est estimé à 20,3 milliards de lettres (2005-2006)¹³. Plus de dix entreprises sont titulaires d’une licence pour les envois de moins de 350g, mais seules quelques-unes, comme UK Mail, TNT Mail et Deutsche Post, ont conclu des conventions d’accès avec Royal Mail et disposent de parts de marché significatives. Ainsi, en 2006-2007 seuls 12 % du volume enregistré par Royal Mail provenait de tiers via une convention d’accès, dont la moitié environ d’entreprises clientes et l’autre moitié d’autres prestataires de services¹⁴.
- **Succès mitigé sur le terrain de la concurrence E2E, c’est-à-dire avec des prestations incluant la distribution** – Le volume des prestations E2E s’est élevé à environ 0,2 % de la totalité du marché en 2006-2007, en recul par rapport à l’année précédente.
- **Concurrence toujours focalisée sur les prestations en amont** – Actuellement, l’évolution du marché montre que les concurrents cherchent à offrir des prestations de tri aux clients « grand compte » de petite taille qui ne sont pas en mesure de fournir cette prestation eux-mêmes.

Avec une part de 12 % du volume enregistré par Royal Mail, on ne peut pas considérer que la concurrence par le biais de l’accès représente une perte de parts de marché pour l’opérateur historique. De plus, elle ne concerne qu’une partie de la chaîne de création de valeur, à savoir *grasso modo* l’échelon situé entre le tri préliminaire et la distribution. Il semble pourtant que la tendance de ce volume soit croissante. Mais, Royal Mail domine toujours le marché des services postaux avec, par exemple, 99 % du volume de courrier adressé distribué en 2005-2006¹⁵.

¹³ Le prestataire doit obtenir une licence pour opérer dans le secteur sous licence, qui couvre tous les envois de la poste aux lettres de moins de 350g et dont l’expédition coûte moins de 1 livre sterling. Par ailleurs, les 500 plus grands clients expédient environ 50 % de tout le courrier. Près de 60 % de la correspondance commerciale est envoyée par des entreprises à des consommateurs et environ 30 % par des entreprises à d’autres entreprises. Les consommateurs envoient 13 % du volume total de la poste aux lettres, dont 10 % à d’autres ménages et 3 % à des entreprises (données Postcomm).

¹⁴ Source : Postcomm sur la base des données fournies par Royal Mail.

¹⁵ Source : Postcomm sur la base des données fournies par Royal Mail.

Situation de l'opérateur historique Royal Mail

Royal Mail ne s'est préparé à la concurrence que très tardivement, mais depuis:

- il a réduit les tarifs grands comptes et relevé d'autres prix;
- il s'efforce d'améliorer qualitativement son offre;
- il a abaissé ses coûts.

Selon les observateurs, dans un premier temps les nouveaux prestataires ont pu se créer des avantages concurrentiels en subventionnant les tarifs grand public avec les tarifs grands comptes, mais ce phénomène a en partie disparu. Comme les avantages des autres prestataires reposaient en outre sur les coûts salariaux plus élevés et sur les inefficiences de Royal Mail, l'opérateur a restructuré son réseau d'offices de poste qui se compose aujourd'hui à plus de 95 % d'agences¹⁶.

Notons encore que, selon les recherches effectuées dans le cadre de l'étude Confédération/PostReg (2007), en 2005 la marge EBIT de Royal Mail était de 5,5 %. La tendance de l'emploi (en chiffres absolus) est négative, accusant une baisse entre 0 et 5% entre 2002 et 2004 et même de 16% entre 2003 et 2006-2007¹⁷.

2.2.3 Allemagne

La loi allemande sur la poste et ses modifications ont réglé l'ouverture du marché postal de la manière suivante:

- en 1998 envois de la poste aux lettres de plus de 200g ainsi que services de messagerie, de courrier accéléré et de colis, puis dans un deuxième temps envois de la poste aux lettres de plus de 100g;
- en 2006 envois de la poste aux lettres de plus de 50g;
- début 2008 ouverture complète du marché.

La figure ci-dessous illustre la part du marché postal touchée par chaque étape de la libéralisation. En 2004, le volume de ce marché a été estimé à un chiffre d'affaires de 10 milliards d'euros.

¹⁶ Nous relevons ici que le modèle d'agence varie d'un pays à l'autre. Néanmoins la part des agences dans le réseau d'offices postaux reste un bon indicateur de l'ampleur des réductions de coûts de l'opérateur historique.

¹⁷ Il n'a cependant pas été possible de déterminer plus précisément l'effet de l'ouverture du marché sur l'emploi dans tout le secteur.

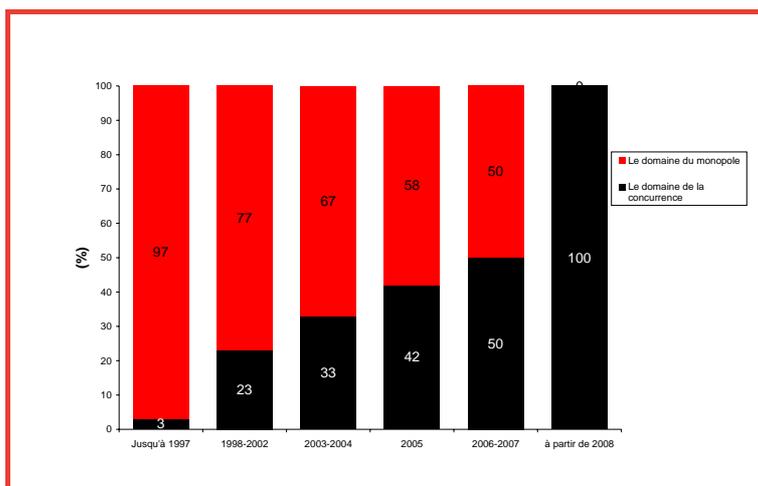


Figure 1: Degré d'ouverture du marché de la poste aux lettres 1997-2008

Pour accompagner les différentes étapes de l'ouverture du marché, le régulateur a mis en place des mesures appropriées. Par exemple, les prix sont plafonnés sur la base de paniers tarifaires pour les produits soumis au monopole, pour ceux soumis à la concurrence et pour les prestations d'accès. La loi sur la poste prévoit aussi le principe d'un accès négocié aux services de Deutsche Post, fondé sur les coûts évités. Comme en Grande-Bretagne, l'opérateur historique offre des produits en partage du travail (*workshare*) et des produits d'accès (*access*) et il consent des rabais à ses clients (clients entreprises et concurrents) sur certains produits (comme « Infopost »¹⁸) dans la mesure où ils assument des tâches en amont, notamment dans les secteurs du tri et du transport vers l'un des 83 centres de collecte et de distribution. Dans le domaine de la distribution, les concurrents de Deutsche Post n'utilisent cependant pas leur droit de négocier des conventions d'accès¹⁹.

Les obligations de service universel imposent à Deutsche Post de distribuer régulièrement lettres, journaux et périodiques, de maintenir un réseau d'au moins 12 000 offices de poste selon une clé de répartition géographique fixe, d'entretenir un réseau de boîtes aux lettres défini, de respecter des délais de distribution du courrier et de distribuer le courrier six jours par semaine.

¹⁸ Infopost désigne des courriers de marketing direct qui doivent être distribués dans les deux jours au maximum. L'envoi doit correspondre à un volume minimum de lettres et ces dernières doivent être pré-triées selon les zones de distribution. Plusieurs rabais peuvent alors être consentis en fonction du volume et du niveau de tri.

¹⁹ Jusqu'au début 2005, les conventions d'accès de Deutsche Post étaient moins favorables aux nouveaux concurrents qu'à ses propres clients. En 2004, la poste a aussi conclu 421 conventions d'accès avec des clients finals parmi lesquels figuraient seulement deux concurrents – toutes les autres ont été conclues directement avec des entreprises clientes de Deutsche Post. En 2005 deux conventions d'accès ont été conclues avec des concurrents et en 2006 aucune. Cependant, des conventions d'accès ont été conclues avec des *Konsolidierer* (ou « consolidateurs ») pour la première fois en 2005 et 2006 (178 en 2005 et 65 en 2006). Ces intervenants sont généralement traités différemment des concurrents car ils n'effectuent qu'un nombre limité de prestations en amont : ils collectent et regroupent les lettres et procèdent à un tri préliminaire. On ne qualifie de concurrents que les prestataires qui couvrent des échelons « aval » dans la chaîne de création de valeur, comme le transport vers les centres de tri régionaux, etc. Voir Bundesnetzagentur (2007).

Evolution de la concurrence

Plus de mille fournisseurs licenciés se partagent le marché postal allemand, mais la plupart d'entre eux ne sont actifs que dans une niche de produit ou du territoire. Sur la base du chiffre d'affaires, ces prestataires représentaient environ 9 % du marché en 2006, en progression continue depuis les 3,9 % de 2003²⁰. L'évolution du marché allemand se distingue de celle observée en Grande-Bretagne par le nombre des fournisseurs souhaitant offrir des prestations E2E, soit en se profilant sur pratiquement toute la chaîne de création de valeur²¹. Les acteurs principaux de ce secteur sont :

- Pin AG;
- TNT Post.

La société Pin AG, derrière laquelle on trouve le groupe éditorial Axel Springer, a son propre réseau de boîtes aux lettres et d'offices de poste et elle distribue le courrier quotidiennement aux clients finals. Le modèle commercial du deuxième concurrent d'Allemagne en importance, TNT Post²², est identique. L'entreprise est présente sur toute la chaîne de création de valeur pour les grands comptes²³ et elle distribue actuellement les lettres, les envois publicitaires et les catalogues adressés de plus de 50g. TNT Post emploie directement 3000 facteurs dans 18 villes et agglomérations et travaille en partenariat avec 150 entreprises de distribution du courrier. A travers des entreprises associées, elle exploite aussi trois centres de tri ainsi que des services de courrier accéléré, de messagerie et de distribution de colis. Après l'ouverture complète du marché, TNT Post prévoit de se lancer sur le marché des lettres de moins de 50g en collaboration avec le groupe Hermes Logistik. A cette fin, des boîtes aux lettres seront par exemple installées dans les *PaketShops* de Hermes Logistik.

Si ces concurrents sont présents à tous les échelons de la chaîne de création de valeur, ils n'offrent qu'une gamme de services limitée par rapport à Deutsche Post. Par exemple, ni Pin AG ni TNT Post ne proposent actuellement la distribution du courrier adressé sur l'ensemble du territoire, du moins pas quotidiennement pour ce qui est de TNT Post.

Les observateurs doutent cependant que ce type de stratégie E2E soit rentable, même si ces prestataires peuvent dégager des synergies. Par exemple en exploitant des réseaux existants de distribution de journaux ou de courrier rapide, ce qui leur permettrait par exemple d'éviter de devoir mettre sur pied un réseau de distribution entièrement nouveau. La question qui se pose est de savoir si les fournisseurs E2E doivent atteindre une taille critique pour assurer leur pérennité, en particulier lorsqu'on sait que, selon les informations fournies par le groupe Springer, Pin AG génère d'énormes pertes et que l'on étudie l'opportunité d'une

²⁰ Voir Bundesnetzagentur (2007).

²¹ Excepté les prestations en amont que les clients (et la poste) fournissent eux-mêmes (soit le tri).

²² TNT Post appartient au groupe néerlandais de services postaux et logistiques TNT, qui est entré sur le marché allemand en acquérant la société EP Europost.

²³ Entreprises, indépendants et administrations publiques.

fusion entre Pin AG et TNT²⁴. Ce genre de réflexions tend à indiquer qu'il faut atteindre une certaine taille pour pouvoir réaliser les nécessaires économies d'échelles, notamment dans le secteur de la distribution du courrier.

C'est donc en gardant à l'esprit que les concurrents offrant des prestations E2E ont encore de la peine à affirmer leur position qu'il faut évaluer leur part de marché actuelle (2006) de moins de 10 %.

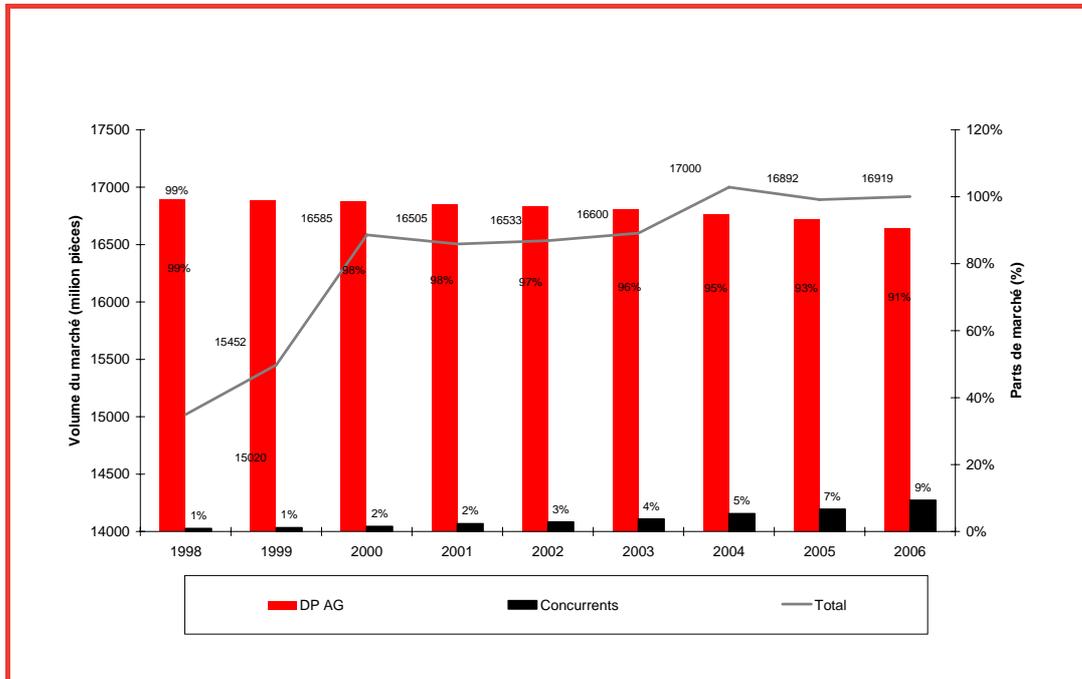


Figure 2: Parts de marché de Deutsche Post et des nouveaux opérateurs (1998-2006)

Source: Bundesnetzagentur (2007)

On remarque également que les concurrents de Deutsche Post n'ont pas gagné des parts de marché substantielles suite à l'abaissement du monopole à 50g, en 2006. L'explication se trouve peut-être dans le fait qu'en Allemagne, la part du courrier touchée par cette étape de la libéralisation représente moins de 10 % du marché de la poste aux lettres.

Situation de l'opérateur historique Deutsche Post

Deutsche Post a réagi à l'ouverture progressive du marché:

- en réduisant ses coûts – en Allemagne, 55 % des offices de poste sont des agences;
- en abaissant les tarifs.

Deutsche Post n'envisage d'importantes compressions d'effectif qu'à l'ouverture complète du marché. Elle estime cependant qu'aucun licenciement ne sera nécessaire si le chiffre d'affaires de la poste aux lettres ne régresse que lentement.

²⁴ Voir Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8.11.2007 (« Pin AG bringt Springer Verlust »).

En cas d'effondrement, elle devrait cependant congédier du personnel. Le groupe table sur des pertes de chiffre d'affaires jusqu'à 20 %. Dans le pire des cas, 32 000 postes de travail seraient en péril²⁵.

Notons encore que, selon les recherches effectuées dans le cadre de l'étude Confédération/PostReg (2007), en 2005 la marge EBIT de Deutsche Post était de 7,8 %. La tendance de l'emploi (en chiffres absolus) est positive entre 2002 et 2004. Jusqu'ici on peut donc considérer que l'emploi se porte bien dans le secteur postal allemand, puisqu'en 2005 les concurrents de l'opérateur historique employaient plus de 55 000 salariés²⁶. Il reste toutefois difficile de faire des projections sur l'évolution de la situation après l'ouverture totale du marché.

2.2.4 Pays-Bas

Aux Pays-Bas, la libéralisation du marché postal a commencé en 1989:

- en 1989 marché des colis de plus de 500g;
- en 2000 envois de la poste aux lettres de plus de 100g;
- en 2006 envois de la poste aux lettres de plus de 50g;
- l'ouverture complète du marché n'a pas encore été fixée – la décision devrait tomber vers le milieu de 2008.

Pour accompagner l'ouverture du marché, le régulateur a mis en place différentes mesures :

- prix plafond pour différents paniers tarifaires;
- conditions d'accès aux prestations ou à l'infrastructure de la poste transparentes et non discriminatoires pour les envois en nombre et les grands comptes, sur la base des coûts évités.

Les principales obligations de service universel imposent à TNT Post de distribuer le courrier national jusqu'à 2kg et les colis nationaux jusqu'à 10kg six jours par semaine en pratiquant un tarif uniforme.

Comme en Grande-Bretagne et en Allemagne, il existe des produits en partage du travail (*workshare*), grâce auxquels les gros clients et les concurrents peuvent effectuer eux-mêmes certaines opérations en amont et ainsi « saper » le monopole. Les produits d'accès (*access*), standardisés, se limitent toutefois à des rabais sur le tri préliminaire et ne concernent pas les prestations précédant le transport vers les centres de distribution. Par le passé, aucune convention d'accès fructueuse n'a cependant été conclue avec des concurrents.

²⁵ Voir Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8.11.2007 (« Die Post denkt laut über Kündigungen nach Großes Interesse an der Postbank / Partnerschaft für Gratiszeitung »).

²⁶ Voir Commission européenne (2005). Ces données ne peuvent être comparées avec celles de Deutsche Post que dans certaines limites, dans la mesure où il n'est pas dit clairement s'il s'agit d'équivalents plein temps ou de chiffres absolus.

Evolution de la concurrence

Etant donné que, faute de conventions d'accès, les nouveaux concurrents n'ont pas pu prendre des parts à TNT Post dans le domaine du transport jusqu'à l'échelon de la distribution, la concurrence ne s'est pas développée par le biais de l'accès mais de réseaux parallèles à travers lesquels seuls des produits hors de la sphère du monopole sont distribués. Les principaux concurrents de l'opérateur historique néerlandais sont Sandd et Selekt Mail Nederland. Les deux entreprises se fondent sur le même modèle commercial:

- expédition de la poste aux lettres aux clients finals (hors monopole, soit lettres de plus de 50g), de périodiques et de publicité adressée;
- service de distribution limité, soit deux fois par semaine avec délai de livraison entre 48 et 72h, mais pas de service sur l'ensemble du territoire;
- environ 9000 à 15 000 facteurs chacune.

En comparaison, l'opérateur historique TNT Post emploie environ 40 000 personnes dans le secteur de la distribution. D'autres prestataires ne réalisent que de très faibles volumes ou ne sont pas présents sur le marché du courrier adressé. En d'autres termes ils s'occupent de l'envoi de publicité non adressée, etc. Ainsi, comme le montre la figure 3, après l'abaissement du monopole de 100 à 50g en 2006 la part de marché combinée de Sandd et Selekt Mail dans le secteur du courrier adressé s'établissait à 12 %, en hausse de 3 % par rapport à 2005²⁷.

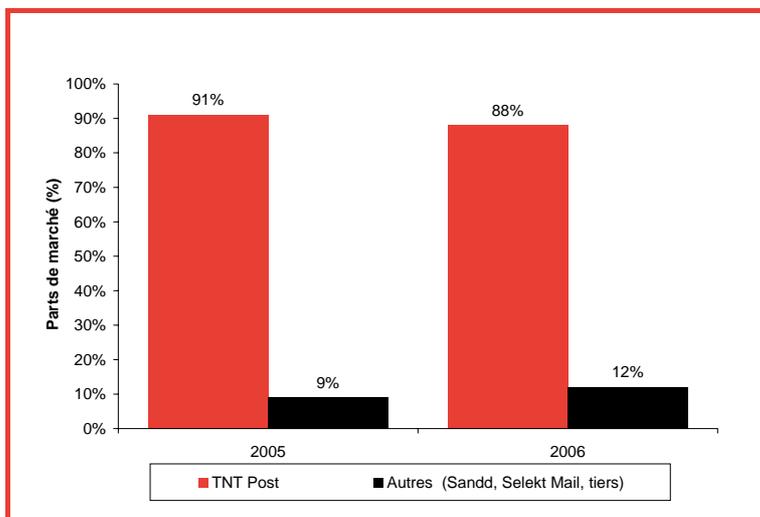


Figure 3: Parts de marché pour le courrier adressé aux Pays-Bas, sur la base des volumes (2005-2006)

Source : RBB Economics/TNT

A l'image de Sandd, on observe que ces nouveaux arrivés sont très dynamiques sur le marché de la poste aux lettres de plus de 50g : leur part de marché dépasse 25 %²⁸. On sait en outre que Sandd est une entreprise rentable – aux dernières nouvelles son EBIT était de 8 %. Dans l'analyse des parts de marché, on note aussi avec intérêt que certains concurrents sont entrés sur le marché des produits soumis au monopole « par la petite porte », par exemple en attachant

²⁷ Outre Sandd et Selekt Mail, les autres concurrents n'ont que des parts de marché négligeables.

²⁸ Voir Sandd (2007).

une brochure aux lettres de moins de 50g. D'ailleurs, tout laisse à penser que d'autres idées comparables feront leur apparition d'ici la libéralisation totale du marché, les tribunaux néerlandais ayant statué que de telles pratiques commerciales sont licites.

Situation de l'opérateur historique TNT Post

TNT Post a réagi à la concurrence sur deux tableaux:

- présence renforcée sur le marché soumis à la concurrence, par le biais d'un élargissement de l'offre de services;
- diminution du prix des produits soumis à une forte concurrence et augmentation du prix des produits grand public;
- réduction des coûts.

En réaction aux activités de Sandd et de Selekt Mail sur les segments de marché libéralisés, TNT Post a développé deux nouvelles prestations de services : TNT-Economy et Budgetmail. Par ailleurs, l'opérateur historique va offrir des prestations d'acheminement du courrier lent (*unscheduled post*, c'est-à-dire avec un délai de distribution de plus de 48h) – en pleine concurrence avec Sandd et Selekt Mail – par le biais de sa filiale Network VSP qui opère actuellement dans le secteur des envois publicitaires non adressés. Au milieu de l'année dernière, TNT Post a également annoncé une hausse du prix de l'affranchissement standard, dans les limites du plafond fixé par le Ministère de l'Economie. L'affranchissement pour une lettre de 20g est ainsi passé de 0,39 à 0,44 euros, soit une augmentation de 12,5 %. Ce nouveau tarif devrait rester en vigueur jusqu'en 2010. Les coûts ont en outre été réduits, ce qui transparait dans le fait qu'en 2005 près de 90 % des offices de poste étaient des agences.

Notons encore que, selon les recherches effectuées dans le cadre de l'étude Confédération/PostReg (2007), en 2005 la marge EBIT de TNT Post était de 11,5 %. La tendance de l'emploi (en chiffres absolus) est positive entre 2002 et 2004. Jusqu'ici on peut donc considérer que l'emploi se porte bien dans le secteur postal néerlandais, puisqu'en 2005 les concurrents de l'opérateur historique employaient plus de 89 000 salariés²⁹. Il reste toutefois difficile de faire des projections sur l'évolution de la situation après l'ouverture totale du marché.

²⁹ Voir Commission européenne (2005).

2.2.5 Suède

Ouverture du marché et contexte réglementaire

La loi suédoise sur la poste de 1993 a libéralisé le marché de la poste aux lettres³⁰ – courrier adressé d'un poids inférieur à 2kg. Pour accompagner l'ouverture complète du marché, le régulateur avait adopté différentes mesures dans trois autres lois (1997, 1998, 1999):

- plafond tarifaire pour les lettres de moins de 500g (dans ce segment, les seules augmentations autorisées sont les « indexations à l'inflation »);
- accès libre à l'infrastructure de l'opérateur historique et aux mêmes conditions.

En outre, les obligations de service universel imposent à l'opérateur historique, Posten AB, d'offrir un service uniforme à l'échelle nationale. L'objectif de ces obligations est de garantir la distribution et la collecte du courrier dans tout le pays, notamment dans les régions très reculées et difficiles d'accès. Le service universel ne comprend pas uniquement la collecte et la distribution quotidienne du courrier de moins de 20kg, mais également l'exploitation d'un réseau national de guichets. Posten AB doit aussi offrir des prestations de services dans le trafic des paiements, ce qu'elle fait par le biais d'un réseau propre, mais cet aspect ne fait pas partie des obligations de service universel. Pour cette activité, l'ancien monopoleur perçoit une subvention compensatoire de l'ordre de 43 millions d'euros par an, soit 9,6 euros par ménage³¹. En revanche, il ne reçoit aucune subvention pour ses activités liées au service universel. Dans ce segment Posten AB doit couvrir ses coûts.

Evolution de la concurrence

Au cours des quatorze années durant lesquelles le marché postal suédois a été soumis à la concurrence, le nombre des titulaires de licence a fortement varié. Après une progression significative jusqu'à près de 80 opérateurs dans les années quatre-vingt-dix, leur nombre a reflué pour se stabiliser aux alentours de 33 en 2007. Ce fort recul s'explique principalement par la taille des entreprises, les plus petites d'entre elles n'ayant pas résisté aux fluctuations inattendues de l'offre³².

La seule entreprise qui dispose d'une part de marché significative aux côtés de Posten AB est City Mail. Elle propose des services E2E, mais son modèle commercial se distingue de celui de l'opérateur historique sous deux aspects:

- **Couverture régionale limitée** – City Mail distribue le courrier principalement dans les régions très urbanisées et ne couvre ainsi que 40 % des ménages suédois;

³⁰ Le marché des services de messagerie, du courrier accéléré et des colis avait déjà été libéralisé auparavant.

³¹ La filiale Svensk Kassatjänst, qui offrait les services de paiements, a cependant été vendue à Nordea Bank il y a peu. Par conséquent, plus aucune subvention ne sera versée dès 2008.

³² Ainsi la perte d'un client important peut-elle entraîner la faillite de l'opérateur concerné.

- **Restrictions de distribution** – City Mail, contrairement à Posten AB, ne livre le courrier que tous les trois jours.

Plus de dix ans après la libéralisation, le plus gros concurrent de l'opérateur historique, City Mail, détient aujourd'hui une part de marché de 8,6 % dans le segment de la poste aux lettres (adressées). On a douté de la solidité de cette entreprise pendant de nombreuses années car elle a été plusieurs fois au bord de la faillite³³, mais récemment elle a dégagé ses premiers bénéfices. Il est encore difficile de savoir si ces derniers suffiront à assurer sa pérennité, autrement dit si l'on ne risque pas de voir City Mail disparaître du paysage postal à plus ou moins long terme, même si l'entreprise possède la poste norvégienne depuis 2006, ce qui devrait au moins lui apporter une certaine stabilité financière. À part City Mail, on recense de nombreux petits prestataires de services postaux opérant à l'échelle régionale et qui ne détiennent que de faibles parts de marché. Dans son étude, Andersson³⁴ indique que ces dernières années, quelques fournisseurs locaux ne sont pas parvenus à gagner des parts de marché significatives malgré des prix parfois 25 à 40 % meilleur marché que ceux de Posten AB. Il ne parvient cependant pas à s'expliquer clairement pourquoi les nouveaux concurrents ont des problèmes à faire leur place sur le marché. L'une des raisons données est l'avantage de notoriété de l'opérateur historique ainsi que des avantages de coûts. L'étude mentionne aussi un marketing insuffisant du côté des nouveaux concurrents. Globalement pourtant, le tableau n'est pas aussi net car selon Andersson, il semble qu'en comparaison européenne les clients suédois soient particulièrement mécontents de leur opérateur historique³⁵. Mais une autre raison pourrait être que Posten AB peut différencier ses tarifs grands comptes selon les régions, ce qui empêche la pratique de l'écrémage – situation où l'opérateur historique ne peut exiger qu'un tarif moyen tandis que les concurrents peuvent proposer des prix bas aux clients dont la desserte est plus simple.

Ainsi, Posten AB a perdu progressivement des parts de marché – de 98 % en 1996 à 91 % en 2006 – mais l'entreprise semble conserver sa position dominante (voir figure 4³⁶).

³³ City Mail a fait faillite par deux fois. D'abord en 1992, soit peu après le début de l'exercice commencé en 1991, puis en 1995 après avoir été reprise par la poste suédoise. Mais l'entreprise est repartie de zéro dès janvier 1996 et elle a dégagé des bénéfices pour la première fois en 2005. Voir Andersson, Peter (2006).

³⁴ Voir note 33.

³⁵ Il se pourrait néanmoins qu'en termes relatifs, les clients de Posten AB soient plus satisfaits de cet opérateur que des autres prestataires présents sur le marché national.

³⁶ Vu leur faiblesse, les parts de marché des concurrents autres que City Mail ne sont pas représentées (0,3 % en 1996 / 0,4 % en 2000 / 0,3 % en 2006).

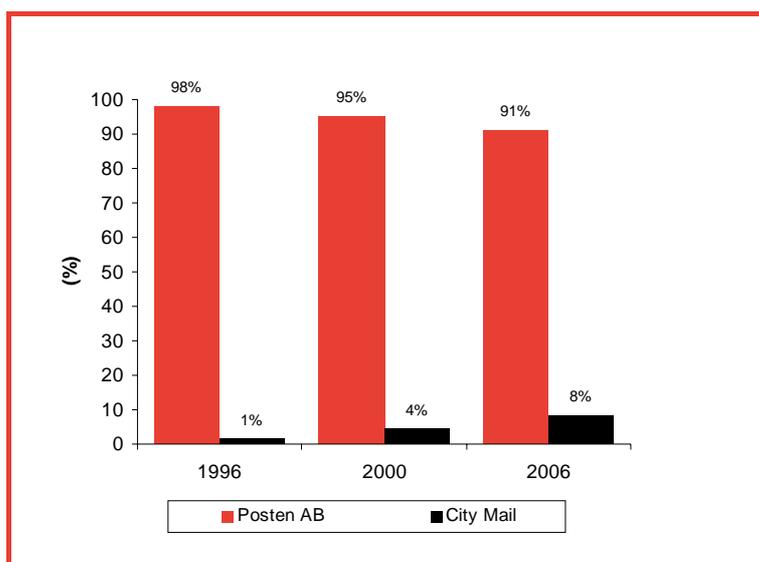


Figure 4: Parts de marché pour le courrier – adressé - en Suède (1996-2006)

Source: PTS

Le modèle commercial de City Mail (et d'autres concurrents) s'explique par les difficultés qu'ils rencontrent aujourd'hui pour accéder à l'infrastructure postale de Posten AB. De fait, les possibilités offertes en termes d'accès ne sont pas exploitées.

Situation de l'opérateur historique Posten AB

Posten AB a réagi à la concurrence en réduisant ses coûts et en rééquilibrant les tarifs:

- Les coûts du réseau d'offices de poste ont été fortement réduits grâce au modèle de substitution par des agences. Aujourd'hui, le bureau postal typique pour les produits grand public revêt la forme d'une agence, localisée dans une station-service ou un magasin d'alimentation, par exemple³⁷.
- Par ailleurs, Posten AB a stabilisé ou abaissé les prix dans les segments fortement exposés à la concurrence, tandis qu'elle a très fortement augmenté le prix des produits comparables aux envois individuels en courrier A en Suisse – entre 1993 et 2006, ceux-ci ont subi une hausse nominale de 90 %³⁸ (voir figure 5).

³⁷ En Suède, l'opérateur historique doit fournir des services de paiement, mais à cette fin il dispose d'un réseau de filiales distinct où aucun produit postal n'est proposé.

³⁸ Voir PTS.

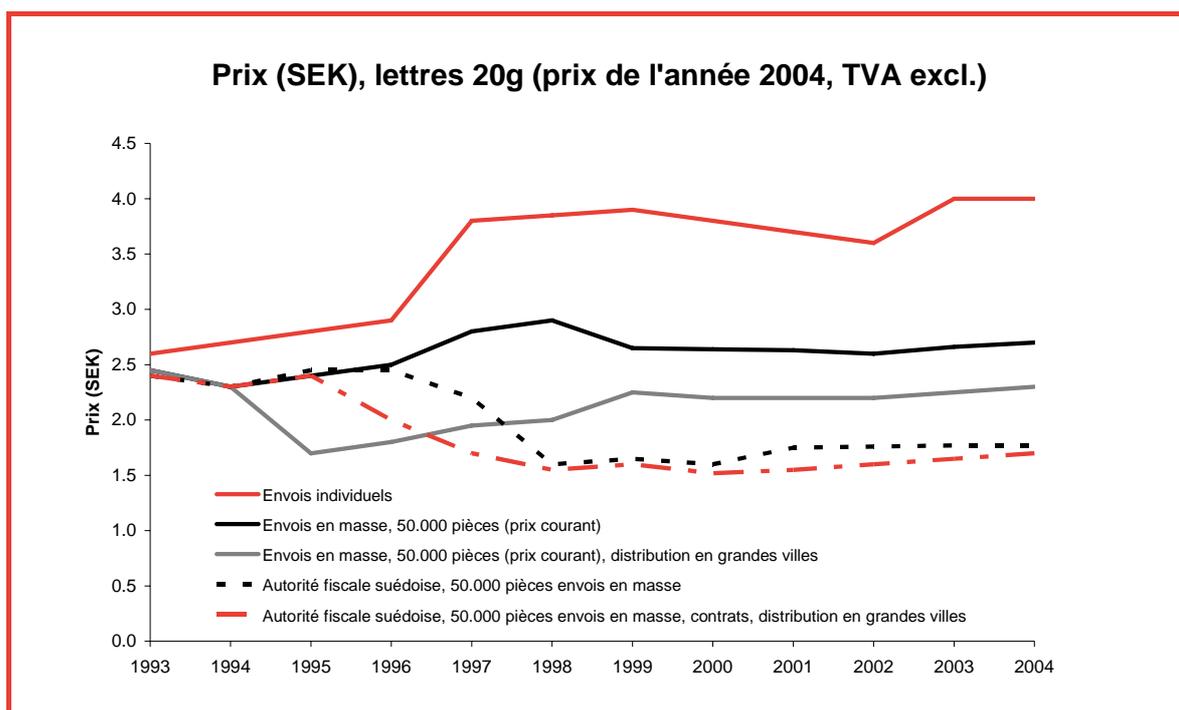


Figure 5: Evolution des prix de Posten AB pour le courrier national (1993-2004)

Source : PTS (2004)

Notons encore que, selon les recherches effectuées dans le cadre de l'étude Confédération/PostReg (2007), en 2005 la marge EBIT de Posten AB était de 5,3 %. L'emploi (en chiffres absolus) s'est contracté de plus de 5 % entre 2002 et 2004. Une autre source³⁹ rapporte qu'entre 1995 et 2005, le nombre de postes de travail est passé de 42 820 à 32 171 pour l'ensemble du secteur postal. En d'autres termes, malgré la progression de l'emploi induite par l'arrivée de nouveaux opérateurs – en 2006 City Mail avait environ 1500 employés⁴⁰ et les autres prestataires quelques centaines – l'effet net de la libéralisation a été négatif pour l'emploi.

³⁹ Voir Postverksamhet (2006).

⁴⁰ Voir Andersson, Peter (2006).

3 Libéralisation du marché postal en Suisse

Dans ce chapitre, nous allons analyser les premières expériences de la Suisse en matière d'ouverture du marché postal et examiner les prochaines étapes prévues.

3.1 ETAT DES LIEUX DE LA LIBERALISATION

Les aspects examinés dans cette section sont les suivants:

- les étapes de l'ouverture du marché;
- les effets de la concurrence;
- l'évolution des obligations de service universel;
- l'évolution des conditions de travail sur le marché postal.

3.1.1 Etapes de l'ouverture du marché

Jusqu'à présent, l'ouverture du marché postal suisse s'est faite en trois phases:

- **La première étape de la libéralisation date de 1998, lors de la réforme de la poste et des télécommunications.** La loi sur la poste a scindé le marché postal en deux: d'un côté le service universel, de l'autre les services libres (en concurrence). Ces derniers sont des produits et services que la Poste peut mais n'est pas tenue de proposer. Quant service universel, il est subdivisé en services réservés (monopole) et non réservés (que la Poste est tenue et ses concurrents autorisés à proposer). Les services non réservés comprennent le trafic des paiements, ce qui n'est pas le cas dans l'UE.⁴¹

Le marché des colis a également connu une première libéralisation dans le sillage de cette réforme: les colis de plus de 2kg ont été exclus du monopole et inscrits dans les services libres. Avant cette libéralisation, la limite de poids était fixée à 5kg.

- **Le marché des colis a été entièrement ouvert à la concurrence le 1^{er} janvier 2004:** les colis jusqu'à 20kg ont alors été inscrits dans la liste des services non réservés. En même temps, les services postaux non réservés ont été soumis à un régime de concession selon lequel tout prestataire privé réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 100 000 francs par an doit obtenir une concession⁴² pour pouvoir transporter des colis de moins de 20kg et des envois de la poste aux lettres à destination de l'étranger pour le compte de tiers. Le but du régime de la concession est de garantir la qualité des prestations et des conditions de travail dans le secteur postal.

⁴¹ Sur le plan institutionnel, la loi sur l'organisation de la Poste a transformé l'ancienne organisation postale en établissement autonome de la Confédération.

⁴² La concession est délivrée dès lors que le prestataire remplit les exigences logistiques et financières fixées et qu'il peut garantir le respect des conditions usuelles de travail dans la branche des services postaux, notamment en termes de structure salariale, de durée du travail et de vacances. Les services de messagerie et de courrier accéléré ne nécessitent pas l'obtention d'une concession.

L'Autorité de régulation postale (PostReg) a été créée simultanément à l'ouverture du marché des colis. Elle prépare les décisions du Conseil fédéral et du DETEC concernant la régulation du secteur postal et examine les demandes de concession pour le compte du DETEC. Il est prévu de développer cette instance afin qu'à l'avenir la régulation postale puisse agir de façon indépendante, à l'exemple de la ComCom dans le secteur des télécommunications. Pour les services réservés, c'est-à-dire ceux proposés en monopole, la Poste est tenue de pratiquer un prix uniforme couvrant ses coûts en moyenne, quelle que soit la distance. Actuellement, la loi sur la poste soumet les prix des services réservés à l'approbation du département.

- **Le marché des envois de la poste aux lettres⁴³ d'un poids supérieur à 100g a été ouvert – inscrit comme service non réservé – le 1^{er} avril 2006.** Pour qu'une entreprise privée puisse opérer sur ce nouveau segment ouvert à la concurrence, elle doit obtenir la concession du DETEC et observer les conditions de travail usuelles de la branche. La Poste conserve toutefois le monopole de l'acheminement des envois adressés de la poste aux lettres postés en Suisse ou en provenance de l'étranger dont le poids n'est pas supérieur à 100g.

La répartition actuelle entre services réservés, non réservés et libres est récapitulée dans le tableau 2. Jusqu'ici, les prestations du service universel ont pu être autofinancées et les coûts du réseau des offices de poste être couverts par les propres ressources de la Poste.

Service universel		Services libres
Services réservés	Services non réservés	
- envois adressés de la poste aux lettres postés en Suisse ou en provenance de l'étranger d'un poids inférieur à 100g	- envois adressés de la poste aux lettres postés en Suisse ou en provenance de l'étranger d'un poids supérieur à 100g - colis adressés jusqu'à 20kg - envois de la poste aux lettres pour l'étranger - versements, paiements et virements - distribution ordinaire de journaux et périodiques en abonnement	Exemples : - envois de la poste aux lettres et colis jusqu'à 20kg non adressés en Suisse - colis de plus de 20kg - courrier accéléré - distribution matinale des journaux et périodiques en abonnement

Tableau 2: Service universel et services libres en Suisse en 2007

Source: PostReg (détails supplémentaires dans PostReg (2006), p. 45s.)

⁴³ Selon l'ordonnance sur la poste, un envoi de la poste aux lettres est un envoi dont les dimensions n'excèdent pas le format B4, l'épaisseur 2cm et le poids 1kg. Tous les autres envois pesant jusqu'à 30kg sont considérés comme colis.

3.1.2 Evolution de la concurrence et des concurrents

Les effets de la concurrence sur l'évolution du marché postal ne peuvent pas être analysés de façon approfondie sur la base d'une observation scrupuleuse du marché, dans la mesure où les services libres ne sont soumis à aucune obligation de déclarer. Dans cette section nous allons donc nous pencher sur les volumes, les chiffres d'affaires et les parts de marchés dans les secteurs qui ont été (partiellement) libéralisés ces dernières années.

○ Colis

Suite à la libéralisation du marché des colis d'un poids supérieur à 5kg, puis à 2kg, La Poste Suisse a enregistré un recul des volumes qui s'explique essentiellement par la perte de parts de marché au profit de ses concurrents. La première année qui a suivi la libéralisation complète du marché des colis (2004), le volume de ce marché dans le secteur non réservé jusqu'à 20kg a atteint environ 118 millions d'envois pour un chiffre d'affaires de 800 millions de francs.⁴⁴ La part de marché des concurrents de la Poste s'élève à 17 % (en termes de chiffre d'affaires), tandis que quelques entreprises comme DPD (Suisse) SA et DHL Express (Suisse) SA génèrent ensemble pratiquement 90 % du chiffre d'affaires des concurrents.⁴⁵ La concurrence s'est développée selon les modalités suivantes:

- tous les concurrents acheminent des colis entre clients commerciaux sur tout le territoire;
- un peu plus de la moitié d'entre eux acheminent aussi des colis de clients commerciaux chez des clients privés;
- une minorité acheminent des colis de particulier à particulier;
- à une époque, DHL travaillait avec une vingtaine de papeteries et stations-service qui fonctionnaient comme points de dépôt.

En réaction à cette concurrence, la Poste a prolongé les horaires d'ouverture de plus de cent offices de poste pour permettre le dépôt des colis à distribuer le jour ouvrable suivant. Les prix nominaux de la Poste pour la clientèle privée sont restés stables.

La situation observée en 2004 s'est maintenue la deuxième et la troisième années qui ont suivi la libéralisation complète du marché des colis (tableau 3) et les prix de la Poste n'ont pas changé. Pour les colis Priority et Economy d'un poids inférieur à 2kg, les tarifs suisses corrigés des effets de change sont très avantageux en comparaison européenne. Les prix des concurrents ne peuvent pratiquement pas être comparés avec ceux de la Poste car une minorité d'entre eux acheminent des colis individuels pour la clientèle privée.

⁴⁴ Voir PostReg (2006), p. 26, note 61. Environ 2 % de ces colis étaient adressés à destination de l'étranger. Deux tiers des colis à destination de l'étranger sont expédiés par les concurrents de la Poste et 80 % de ceux-ci sont traités par les deux plus grands d'entre eux.

⁴⁵ Voir PostReg (2005), p. 21. Ces chiffres ne tiennent pas compte des services de messagerie et d'envois accélérés tels qu'UPS et Fedex.

Colis	2004	2005	2006
Volume dans le secteur non réservé jusqu'à 20kg	118 mio.	116 mio.	112 mio.
Chiffre d'affaires en francs	800 mio.	790 mio.	774 mio.
Part de marché des concurrents (en termes de chiffre d'affaires)	17 %	18 %	17 %

Tableau 3: Evolution du marché des colis en Suisse

Source: PostReg

○ Poste aux lettres

Le tarif des envois de la poste aux lettres a connu une légère augmentation au 1^{er} janvier 2004, ce qui a accentué le recul du volume enregistré depuis 2002 (tableau 4).

Lettres	2004	2005	2006
Volume des envois (monopole)	2858 mio.	2816 mio.	2760 mio.
Chiffre d'affaires en francs (monopole)	2230 mio.	2160 mio.	2110 mio.
Volume des envois de plus de 100g	nd	nd	12 %
Part de marché des concurrents dans les envois de plus de 100g	0 %	0 %	0,04 %

Tableau 4: Evolution des envois de la poste aux lettres en Suisse

Source: PostReg

Avant l'ouverture partielle du marché, le 1^{er} avril 2006, seule la Poste avait le droit d'acheminer les lettres adressées postées en Suisse ou en provenance de l'étranger. La libéralisation des lettres d'un poids supérieur à 100g a amputé le marché des envois soumis au monopole de 12 %. Les 88 % restants se répartissent comme suit : 43 % pour les lettres d'un poids jusqu'à 20g, 32 % pour celles entre 21g et 50g et 13 % pour celles entre 51g et 100g. En 2006, les concurrents de la Poste ont acheminé environ 90 000 envois de plus de 100g en provenance de Suisse ou de l'étranger. En d'autres termes, ils ont traité 0,04 % du volume de courrier théoriquement ouvert à la concurrence.

3.1.3 Evolution de la qualité du service universel

Les obligations de service universel imposées à La Poste Suisse portent actuellement sur les produits et services devant être offerts et sur la couverture du réseau. PostReg, qui est responsable du suivi de la qualité du service universel, a élaboré et publié un concept relatif au contrôle de la qualité en 2004. Dans ce concept, les délais d'acheminement jouent un rôle majeur. Dans le cadre du mandat concernant l'infrastructure, la qualité de l'accès au réseau des offices de poste est également importante. La satisfaction de la clientèle est aussi utilisée comme indicateur de la qualité des prestations de service universel.

- **Délais d'acheminement** – Le délai d'acheminement est le temps qui s'est écoulé entre le dépôt d'un envoi à la poste et sa distribution. Le tableau 5 indique le pourcentage des ménages qui ont reçu le courrier dans le délai prévu et montre que le délai d'acheminement demeure d'un niveau très élevé.

		2004	2005	2006
Lettres nationales	Courrier A	97,4 %	97,7 %	98 %
	Courrier B	98,2 %	98,2 %	98,3 %
Colis nationaux	Courrier A	95,8 %	97,4 %	97,3 %
	Courrier B	97,7 %	97,7 %	97,6 %

Tableau 5: Respect des délais d'acheminement pour le courrier national

Source: PostReg⁴⁶

- **Accès au réseau des offices de poste** – Le Conseil fédéral a inscrit dans la législation postale que les prestations de service universel doivent être accessibles à une *distance raisonnable*. Ce principe veut que 90 % de la population puisse se rendre en vingt minutes en moyenne à l'office de poste le plus proche, à pied ou par les transports publics⁴⁷.

	2004	2005	2006
en 10 min	70,4 %	69,2 %	69,0 %
en 20 min	91,5 %	90,8 %	90,8 %
en 30 min	95,7 %	95,9 %	95,9 %
en plus de 30 min	4,3 %	4,1 %	4,1 %

Tableau 6: Durée moyenne du trajet jusqu'à l'office de poste le plus proche

Source: PostReg

- **Satisfaction de la clientèle** – En plus des critères objectifs évoqués, la Poste fait mesurer chaque année la satisfaction de sa clientèle. PostReg a examiné les méthodes de mesure et a confirmé qu'elles respectaient les exigences du concept de qualité. Selon ces enquêtes, il apparaît qu'en 2005 la satisfaction de la clientèle commerciale et privée s'est améliorée par rapport à 2004 dans tous les secteurs examinés⁴⁸ et que l'amélioration s'est poursuivie en 2006 ou à tout le moins que le niveau atteint a pu être maintenu⁴⁹.

⁴⁶ Le Conseil fédéral n'a encore pris aucune décision concernant les critères de qualité en matière de délai d'acheminement, comme il en existe sur le plan international.

⁴⁷ Révision 2004 de l'ordonnance sur la poste – commentaire du 26 novembre 2003, p. 10.

⁴⁸ PostReg (2006), p. 9s.

⁴⁹ La Poste Suisse (2007), p. 28.

3.1.4 Evolution des conditions de travail

La Suisse est le seul pays européen qui a inscrit dans sa législation postale l'obligation de respecter les conditions de travail usuelles de la branche. A fin 2006, PostReg a rendu compte d'une analyse approfondie des conditions de travail dans les entreprises postales concessionnaires, qui étaient alors au nombre de vingt-trois. Elle s'est notamment intéressée à la durée du temps de travail, au salaire annuel minimum et aux vacances et a obtenu les résultats suivants:

- **Durée du temps de travail** – Pratiquement 40 % des entreprises offraient un temps de travail contractuel de 40 à 41 heures hebdomadaires pour toutes les catégories de personnel. Trois entreprises seulement imposent un temps de travail contractuel pouvant aller jusqu'à 46 heures.
- **Salaire** – Près de 40 % des entreprises – parmi lesquelles DHL Express (Suisse) SA et DPD (Suisse) SA – versent un salaire annuel minimum compris entre 42 000 et 46 000 francs, 40 % versent un salaire de plus de 50 000 francs et les 20 % restants – parmi lesquels se trouve également La Poste Suisse – un salaire compris entre 46 000 et 50 000 francs.
- **Vacances** – Toutes les entreprises offrent au moins quatre semaines de vacances. Deux d'entre elles, dont La Poste Suisse, offrent même cinq semaines de vacances par an.

Face à ce constat, PostReg dresse un bilan positif de l'évolution des conditions de travail, notamment du fait que les effets voulus par le législateur se déploient aussi dans le secteur des services libres, donc bien au-delà du secteur soumis à la concession⁵⁰.

3.2 CALENDRIER DES PROCHAINES LIBERALISATIONS

Selon la planification actuelle, la révision de la loi devrait aboutir à une ouverture complète du marché postal suisse en deux phases. Les services réservés devraient ainsi tous migrer dans les services non réservés tout en demeurant des prestations de service universel, conjointement à d'autres services non réservés⁵¹.

- Phase I : dès 2011 le monopole du service postal passe de 100 à 50g.
- Phase II : les derniers remparts du monopole postal tombent en 2014, selon la dernière version du projet de révision en notre possession.

3.2.1 Phase I – Abaissement du monopole à 50g

Aux fins d'analyse des effets de la phase I de l'ouverture du marché, le mandant nous demande de considérer que les conditions ci-après seront remplies.

⁵⁰ Communiqué de presse PostReg du 29 septembre 2006, Marché postal : la régulation empêche le dumping social.

⁵¹ A noter qu'après l'ouverture du marché, les envois en nombre de moins de 50g ne migreront pas dans les services non réservés mais dans les services libres et que les envois en nombre de plus de 50g seront également exclus du service universel.

Font partie du service universel de la poste:

- **les services réservés** – envois adressés en Suisse ou en provenance de l'étranger⁵² d'un poids n'excédant pas 50g et envois en nombre n'excédant pas 50g.
- **les services non réservés** – envois adressés en Suisse ou en provenance de l'étranger de plus de 50g (envois individuels de la poste aux lettres), lettres jusqu'à 2kg à destination de l'étranger, colis jusqu'à 10kg à destination de la Suisse, colis internationaux jusqu'à 20kg (en provenance et à destination de l'étranger), expédition de journaux et périodiques par abonnement avec distribution normale (donc pas de distribution matinale) et services complémentaires (courrier recommandé, etc.).

Font partie du service universel du trafic des paiements les versements, les paiements et les virements⁵³.

Les mesures de régulation suivantes sont prévues dans la phase I:

- Les prix des produits réservés ressortissant au service universel seront soumis à des plafonds, ce qui veut dire qu'ils ne pourront pas être augmentés librement et ne pourront pas être différenciés.
- Il n'est pas prévu d'inscrire une réglementation sur l'accès à l'infrastructure de la Poste (dépôt, tri, transport, distribution, etc.) dans la loi, mais un accès négocié sur la base de contrats passés entre la Poste et les nouveaux opérateurs devrait être possible.
- Un accès équitable et non discriminatoire aux cases postales est souhaité. Si les opérateurs ne parviennent pas à s'entendre, PostReg pourra exercer son pouvoir décisionnel.
- En ce qui concerne l'adressage, une réglementation *ex ante* est prévue afin de garantir l'efficacité des prestations de renvoi, de réacheminement, etc., même dans des conditions de concurrence.
- TVA : dès l'entrée en vigueur de la révision de la loi sur la TVA, l'exonération de l'impôt pour les services réservés sera abrogée.

3.2.2 Phase II – Abolition du monopole sur la poste aux lettres

Pour la phase II, le mandat a défini les conditions supplémentaires ci-après.

Tous les services postaux seront soumis au régime de la concurrence, mais les services réservés et non réservés définis lors de la phase I resteront des prestations de service universel. En d'autres termes, ces prestations *devront* être offertes par l'opérateur historique et *pourront* l'être par ses concurrents. En fait cela devrait concerner pratiquement tous les services encore définis comme réservés et non réservés à la fin de la phase I, à l'exception des envois en nombre.

⁵² Selon PostReg, les formats non standard font actuellement partie du service universel.

⁵³ La Poste est encore soumise à une autre obligation légale dans le domaine de la circulation des pièces de monnaie, aux termes de la loi fédérale sur l'unité monétaire et les moyens de paiement.

En effet, dès la phase II les envois en nombre ne feront plus partie du service universel alors que ceux d'un poids jusqu'à 50g seront soumis au régime du monopole jusqu'à la fin de la phase I.

Les mesures de régulation suivantes sont prévues dans la phase II⁵⁴:

- Hormis le critère du prix unique (pour toutes les distances) imposé par le législateur, les prestations du service universel sont soumises à la législation sur la concurrence.
- Si l'autofinancement du service universel n'est pas possible, un fonds prendra le relais à titre subsidiaire et, si cette solution s'avérait impraticable, une subvention pourrait être envisagée.
- Quatre à cinq ans après l'entrée en vigueur de la phase II, le Conseil fédéral pourra lancer un appel d'offres pour le service universel postal (concurrence pour l'acquisition de ce marché).

⁵⁴ Comme cela sera expliqué aux chapitres 5 et 6, nous prendrons aussi en considération des variantes divergeant des conditions cadres prévues par le mandant.

4 Méthodologie

Une analyse quantitative des possibilités de financement des obligations de service universel dans le cadre d'une ouverture plus étendue du marché postal doit se fonder sur un modèle capable de reproduire les principales interactions entre l'accès au marché, les obligations de service universel, la régulation du marché et le financement.

L'approche méthodologique est donc déterminée par les éléments suivants:

- **Le modèle** – un modèle fondé sur des mécanismes de marché définis dont les paramètres sont modulables.
- **Les leviers de modélisation** – les principaux paramètres ayant une influence sur la situation réelle (par exemple le mode de régulation des prix, les possibilités d'accès à l'infrastructure et l'ampleur des obligations de service universel) et que le modèle permet aussi de moduler.
- **Les scénarios** – par définition, la modélisation comporte des incertitudes. C'est pourquoi différentes situations sont testées à l'aide de scénarios finis.
- **Les données** – dans chaque scénario, des données doivent être définies pour tous les paramètres du modèle. Ces données doivent s'aligner sur les structures du marché et des coûts propres à la Suisse, mais doivent aussi tenir compte de la propension au changement d'opérateur qui a pu être constatée à l'étranger.

Dans le présent chapitre, nous expliquons d'abord quels « leviers » jouent un rôle majeur dans la modélisation et comment ceux-ci sont reproduits par le biais des scénarios. Ensuite, nous résumerons les scénarios analysés et décrirons le fonctionnement du modèle.

4.1 LEVIERS DE MODELISATION

Si l'on se réfère à l'ouverture du marché selon les modalités prévues aux phases I et II décrites au chapitre 3 ci-dessus, les aspects de la libéralisation revêtant la plus grande importance du point de vue économique sont:

- les modalités de la régulation du prix des prestations fournies aux clients finals par La Poste Suisse;
- les modalités d'accès à l'infrastructure de la Poste;
- l'ampleur et les possibilités de financement du service universel;
- le régime de concession du service universel.

Nous examinerons individuellement la portée de chacun de ces leviers ainsi que la manière dont ils sont paramétrés dans les scénarios.

4.1.1 Régulation du prix des produits finals

On distingue deux modes de régulation du prix des produits finals: les prix plafonds individuels (système actuel) et le prix plafond moyen pour l'ensemble des produits régulés. Le mode de régulation des prix a une influence sur la manière dont La Poste Suisse peut réagir à la concurrence. Par conséquent cet aspect peut potentiellement influencer sur l'évolution des parts de marché et sur le financement du service universel.

- Un **prix plafond individuel** pour chaque produit limite considérablement la capacité de réaction de la Poste. De fait, ce mode de régulation des prix agit sur la structure tarifaire puisque l'entreprise régulée peut uniquement fixer des prix inférieurs à la limite définie. Les plafonds individuels sont plus transparents que les plafonds moyens, mais ils limitent la marge de manœuvre de la Poste dans la formation des prix.

Dans la phase I, il est prévu de fixer des prix plafonds individuels pour les services réservés⁵⁵, par exemple en déterminant que les prix individuels ne peuvent augmenter plus que le renchérissement général, à partir d'un niveau à définir. Des plafonds individuels pourrait faciliter l'acceptation politique de la déréglementation partielle à 50g. Cette approche pourrait aussi entraîner un excédent de couverture des charges de la Poste, au cas où cette dernière remplacerait ses filiales par des agences et réduirait ainsi ses coûts.⁵⁶

- Un **prix plafond moyen**, qui est la forme classique de régulation des prix, consiste à créer un panier avec tous les produits visés et à calculer un prix plafond. Ce mode de régulation agit sur le niveau des prix. Dans le processus de formation des prix, l'entreprise peut définir une structure tarifaire conforme à sa stratégie, pour autant que le plafond moyen prescrit par le régulateur ne soit pas dépassé. Ce système permettrait à la Poste d'être plus réactive au niveau des prix lors de l'arrivée de concurrents sur le marché.

Dans un système classique de régulation par le biais d'un prix plafond, la détermination du « plafond » joue un rôle central. En ce qui concerne la phase II de l'ouverture échelonnée du marché, nous examinerons si une régulation du prix du panier comprenant les prestations du service postal universel a un effet différent de prix libres, c'est-à-dire non régulés. Une telle analyse permet de vérifier, au niveau du modèle, comment différentes formes de régulation des prix peuvent agir sur le financement du service universel. Car même si la Poste est soumise à un régime de prix uniforme (indépendant de la distance), un tel mécanisme de plafonnement pourrait nécessiter d'autres restrictions afin de prévenir le risque de subventions transversales⁵⁷.

⁵⁵ Il se peut aussi que des plafonds individuels soient définis dans le secteur non réservé.

⁵⁶ Au sens strict, une autre condition à l'apparition d'un excédent de couverture des charges serait que les mesures de rationalisation surcompensent une augmentation des coûts moyens due à la diminution attendue de la demande globale.

⁵⁷ Par exemple des hausses disproportionnées dans les segments de clientèle moins intéressants afin d'abaisser les prix dans les segments les plus disputés. Dans notre analyse (chapitre 5), nous avons fixé comme restriction préalable qu'aucune subvention transversale n'est admise.

Voici en résumé comment cet aspect est pris en compte dans notre modèle:

REGULATION DU PRIX – HYPOTHESES

Dans la phase I, la régulation du prix des services réservés se fait sous forme de prix plafonds individuels, sur la base du niveau actuel des prix et d'une compensation du renchérissement. En d'autres termes, dans un premier temps notre modèle se base sur le niveau actuel des prix et sur le système tarifaire de la Poste.

Dans la phase II, deux hypothèses de régulation des prix sont vérifiées:

- absence de régulation des prix du service universel, avec possibilité de rééquilibrage entre les tarifs grand public et les produits grands comptes;
- prix plafond moyen de $X=0$ pour toutes les prestations du service universel avec rééquilibrage entre les tarifs grand public et les produits grands comptes.

4.1.2 Accès à l'infrastructure de la Poste

L'expérience internationale nous montre que les nouveaux opérateurs recourent principalement à deux modèles commerciaux pour s'établir sur le marché:

- **Le modèle E2E** – Les nouveaux opérateurs reproduisent toute la chaîne de création de valeur, le cas échéant en limitant l'extension géographique de leurs activités.
- **Le modèle d'accès** – Les nouveaux opérateurs utilisent l'infrastructure postale existante (surtout dans le secteur de la distribution) et versent une redevance à la Poste.

Le modèle adopté a une influence déterminante sur la portée de la création de valeur et sur l'acquisition de parts de marché par les nouveaux opérateurs aux différents échelons de la chaîne de création de valeur. Le choix du modèle dépend des conditions auxquelles l'opérateur historique permet aux tiers d'accéder à son infrastructure.

Il existe deux modes de régulation de l'accès à l'infrastructure de la Poste:

- **Accès non régulé** – Aucune réglementation spécifique n'est adoptée pour le secteur postal et seul le droit de la concurrence s'applique.
- **Accès régulé** – Une réglementation sectorielle est adoptée. Dans ce cas, la régulation de l'accès à l'infrastructure peut revêtir deux formes : un accès régulé *ex post* ou *ex ante*.
 - L'accès régulé *ex post* implique que l'accès à l'infrastructure de la Poste doit être négocié entre les partenaires et, en cas de litige, il appartient à l'autorité de régulation postale de trancher a posteriori.
 - L'accès régulé *ex ante* implique que l'autorité de régulation postale approuve préalablement les conditions d'accès à l'infrastructure de la Poste.

La révision de la loi prévoit d'instaurer un système d'accès négocié. Cela signifie que les concurrents opérant sur le marché postal devraient négocier l'accès à l'infrastructure de la Poste sans réglementation sectorielle particulière ; seul de droit de la concurrence serait applicable. Ce régime s'appliquerait aux services non réservés dans la phase I de la libéralisation, puis à tous les services dans la phase II.

Deux questions en rapport avec l'accès au réseau doivent être examinées:

○ **Quelles sont les différences entre l'accès sans réglementation sectorielle (*ex post*) et avec une réglementation sectorielle (*ex ante*)?**

L'accès à l'infrastructure postale sans réglementation sectorielle est assimilable à un accès régulé *ex post*. Pour les nouveaux opérateurs, cela pourrait se traduire par un accès plus tardif et financièrement moins avantageux qu'avec une réglementation *ex ante* spécifique au secteur postal. L'effet de l'absence de réglementation sur l'accès à l'infrastructure postale pourrait également être que les concurrents aient besoin de plus de temps pour s'établir sur le marché (avec ou sans propre infrastructure).

La redevance d'accès versée par les nouveaux opérateurs pour utiliser des parties de l'infrastructure de la Poste réduirait, voire annulerait (tout dépend du montant de la redevance) les pertes de revenus subies par l'opérateur historique du fait de l'arrivée de ces nouveaux concurrents, ce qui lui permettrait de mieux couvrir les coûts du service universel. Un accès efficient pourrait ainsi déboucher sur une ouverture du marché ne créant pas de déficit de financement pour le service universel, ou permettant même de combler un déficit de financement existant.

○ **Quelles sont les conséquences économiques d'un accès régulé?**

D'un point de vue économique, une réglementation sectorielle de l'accès serait susceptible d'accélérer le processus d'entrée sur le marché. Mais elle pourrait aussi être source de problèmes. Dans la mesure où l'infrastructure de la Poste ne constitue peut-être pas un goulet monopolistique, un tel mode de régulation de l'accès à l'infrastructure de l'opérateur historique (dépôt, tri, transport, installations de tri, distribution) pourrait en effet favoriser un accès inefficace si la réglementation n'est pas conçue dans une optique d'efficacité. Si l'on réglemente l'accès à des installations qui ne présentent pas de goulet et que les prix fixés pour y accéder sont trop bas, il existe un risque que des opérateurs inefficaces s'y engagent. Tel serait par exemple le cas de concurrents ayant un modèle commercial dont l'horizon opérationnel est très court et qui se lancent sur le marché pour profiter d'une réglementation valable un exercice donné avant de disparaître à nouveau, dès que ladite réglementation change ou devient caduque. Or pendant ce temps la Poste a l'obligation permanente de proposer une offre d'infrastructures. Par ailleurs, les coûts administratifs d'une régulation pourraient s'avérer très élevés pour la Poste si les prix sont fixés par le régulateur, par exemple, pour un grand nombre de services d'accès et qu'en fin de compte les concurrents n'exploitent qu'une infime partie de ces possibilités.

En conclusion, la possibilité d'utiliser efficacement l'infrastructure de la Poste peut accélérer le processus d'entrée sur le marché des concurrents, mais elle peut aussi entraîner l'arrivée de concurrents inefficients. L'importance, pour le marché postal suisse, de conditions d'accès efficaces peut être mise en évidence par une analyse détaillée des conséquences de l'ouverture du marché. Dans le cadre de la modélisation, nous supposons donc que – pour diverses raisons – l'accès est, d'une part, attractif et efficient et, d'autre part, qu'il n'est ni attractif ni efficient, et ce tant dans la phase I que dans la phase II.

S'il ressort que, pour la période analysée, un bon fonctionnement de l'accès est souhaitable pour le marché postal suisse, le législateur devrait examiner dans quelle mesure des conditions d'accès efficientes peuvent voir le jour en l'absence de règles sectorielles.

Voici en résumé comment cet aspect est pris en compte dans notre modèle:

ACCES A L'INFRASTRUCTURE DE LA POSTE – HYPOTHESES

Il existe deux variantes d'accès, tant pour la phase I que pour la phase II. Le modèle suppose que, d'un point de vue commercial, l'accès à l'infrastructure de la Poste:

- n'est **ni attractif ni efficient** – pour de multiples raisons, par exemple parce qu'il serait plus avantageux de créer sa propre infrastructure;
- est **attractif et efficient** – pour de multiples raisons, par exemple parce que le prix de l'accès est très avantageux (suite à une négociation privée ou du fait de la réglementation).

4.1.3 Ampleur du service universel

Dans cette section, nous allons nous pencher sur les principales composantes des coûts de production qui sont nécessaires à l'accomplissement du service universel et dont le niveau peut fortement varier suivant les points de vue (coût du réseau d'offices de poste, coût des centres de tri, coût de la main-d'œuvre en général).

Coût du réseau d'offices de poste

L'ampleur du réseau d'offices de dépôt ainsi que la proportion des offices de poste exploités par la Poste elle-même et des agences, qui ne proposent qu'une offre limitée de produits et de services mais sont sensiblement moins coûteuses, représentent un facteur de coûts important pour la Poste⁵⁸. En ce qui concerne les principales modifications du facteur de coûts qui pourraient découler d'un retour dans les limites strictes du service universel (cessation des prestations allant au-delà des exigences légales) ou d'une redéfinition du mandat de service universel dans le cadre de la réforme, le modèle prend en considération alternativement les deux variantes ci-après.

⁵⁸ La Poste distingue trois catégories d'offices de poste en fonction de leur taille : 600 grands offices de poste, 400 offices de poste moyens et environ 1500 petits offices de poste. Le démantèlement des offices de poste ou leur conversion en agence concerne toujours les petits offices de poste.

- **Il n'est pas possible de poursuivre le démantèlement des offices de poste ou leur conversion en agences** – La constellation d'offices de poste et d'agences visée actuellement par la Poste pour l'horizon 2011 reste inchangée dès le début des prochaines étapes de la libéralisation et pour toutes les phases étudiées.
- **Il est possible de poursuivre le démantèlement des offices de poste ou leur conversion en agences** – On admet que pour la phase II, la modification du mandat de service universel permettra à la Poste de poursuivre le démantèlement des offices de poste ou leur conversion en agences.

Dans la modélisation, lorsque le démantèlement des offices de poste ou leur conversion en agences est encore possible, on admet que cela ne peut se faire que progressivement. C'est pourquoi nous opérons une distinction entre la phase I et la phase II et que nous subdivisons même cette dernière en une phase IIa précoce et une phase IIb plus tardive⁵⁹. Nous avons défini une constellation particulière d'offices de poste et d'agences permettant de remplir le mandat de service universel applicable pendant chacune de ces périodes.

Coût des centres de tri

Aux fins de modélisation, nous admettons que pour la période considérée la Poste sera en mesure de remplir le mandat de service universel avec trois centres de tri principaux et six centres secondaires, dont une partie est encore en construction.⁶⁰

Coût de la main-d'œuvre

Dans les secteurs du dépôt, du tri, du transport et de la distribution, le modèle retient les variantes de coût de la main-d'œuvre ci-dessous.

- **Coût de la main-d'œuvre de la Poste** – Le niveau de ces coûts est calculé sur la base du coût de la main-d'œuvre de la Poste pour les processus considérés.
- **Coût de la main-d'œuvre des nouveaux opérateurs** – Le niveau de ces coûts est calculé sur la base du coût moyen estimé de la main-d'œuvre des nouveaux opérateurs pour les processus considérés. Dans l'hypothèse d'une productivité comparable à celle de la Poste, le coût de la main-d'œuvre des concurrents est équivalent à 2/3 de celui de la Poste dans la plupart des secteurs, et à 4/5 de ce dernier dans le secteur du tri.

⁵⁹ Les explications données dans ce chapitre se rapportent à l'ouverture échelonnée du marché, mais elles s'appliquent aussi, par analogie, à une ouverture immédiate.

⁶⁰ Il s'agit d'une hypothèse soutenue par les trois acteurs concernés, à savoir le SG DETEC, PostReg et la Poste, vu les objectifs poursuivis par la présente étude. La question du déficit de financement du service universel ne doit pas être abordée en se basant sur des hypothèses aléatoires dont la réalisation nécessiterait des restructurations impossibles à mettre en œuvre.

Résumé: coûts de référence

Les coûts de référence⁶¹ comprennent un niveau plancher et un plafond. Le plancher ne peut être franchi sans remettre en cause l'accomplissement des obligations de service universel. Le plafond correspond au niveau des coûts découlant des exigences (politiques) qui vont au-delà des obligations légales du service universel. Ce sont par exemple des demandes liées à des objectifs de politique régionale en matière d'emploi. Le *plafond des coûts* inclut les optimisations de processus habituelles, en cours et futures que la Poste doit mettre en œuvre. En ce qui concerne l'évolution de l'effectif, il intègre aussi une augmentation de l'effectif due à l'engagement de nouveaux collaborateurs et une diminution parallèle due aux départs naturels/volontaires. L'hypothèse retenue est toutefois que l'effectif diminuera au fil du temps. Dans le *plancher des coûts*, l'hypothèse sous-jacente est que la Poste dispose d'une très grande flexibilité, dans l'éventualité d'une perte de parts de marché, pour réduire l'effectif au-delà des départs naturels/volontaires.

Le tableau 7 résume les hypothèses utilisées dans le modèle pour refléter les obligations du service universel.

⁶¹ A l'annexe 2 de la présente étude, nous décrivons de manière détaillée l'approche des coûts en nous appuyant sur les concepts utilisés dans la théorie pour déterminer les coûts du service universel.

	Plancher des coûts	Plafond des coûts
2011 – 2013	2150 offices de poste, 300 agences (total 2450 unités) 3 centres principaux, 6 centres secondaires Coût de la main-d'œuvre des concurrents	2150 offices de poste, 300 agences (total 2450 unités) 3 centres principaux, 6 centres secondaires Coût de la main-d'œuvre de la Poste Frais de restructuration incompressibles
2014 – 2017	1900 offices de poste, 500 agences (total 2400 unités) 3 centres principaux, 6 centres secondaires Coût de la main-d'œuvre des concurrents	2150 offices de poste, 300 agences (total 2450 unités) 3 centres principaux, 6 centres secondaires Coût de la main-d'œuvre de la Poste ⁶² Frais de restructuration incompressibles
2018 – 2021	1700 offices de poste, 700 agences (total 2400 unités) 3 centres principaux, 6 centres secondaires Coût de la main-d'œuvre des concurrents	2150 offices de poste, 300 agences (total 2450 unités) 3 centres principaux, 6 centres secondaires Coût de la main-d'œuvre de la Poste Frais de restructuration incompressibles

Tableau 7: Coûts de référence selon les critères de modélisation du DETEC

Source: Plaut/Frontier

Voici en résumé comment cet aspect est pris en compte dans notre modèle:

AMPLEUR DU SERVICE UNIVERSEL – HYPOTHESES

Le modèle retient l'hypothèse

- d'un plafond des coûts ; et
- d'un plancher des coûts.

Ces deux niveaux extrêmes reflètent l'ampleur des coûts supportés par la Poste au titre de l'accomplissement strict du mandat de service universel et de l'accomplissement de tâches annexes.

⁶² Différence moyenne des coûts de la main-d'œuvre entre une entreprise postale établie et une entreprise privée, selon les indications de la Poste et de PostReg.

4.1.4 Fonds de financement du service universel

Pour la phase II de la libéralisation, le projet de loi exige que les obligations de service universel soient financées par les opérations courantes⁶³. Si un déficit de financement devait apparaître, celui-ci devrait être comblé à l'aide d'un fonds (ou, si cette solution n'est pas praticable, par une subvention). Bien qu'aucune explication n'ait encore été donnée sur la structure de cet éventuel fonds, on pourrait très bien imaginer une solution où tous les fournisseurs de prestations doivent contribuer à hauteur d'un pourcentage du chiffre d'affaires qu'ils réalisent avec certains services (à définir).

Pour déterminer si un mécanisme de financement est bien conçu pour couvrir les coûts du service universel et quelle devrait être sa structure, il convient de s'appuyer sur les critères suivants, qui relèvent tous des « bonnes pratiques réglementaires »⁶⁴:

- **L'efficacité** – Dans la mesure du possible, le mécanisme de financement ne doit pas entraver l'efficacité des processus économiques. Cela implique entre autres qu'il ne doit pas provoquer de distorsions de la concurrence. Il en va de même pour les contributions financières qui, en outre, ne devraient ni empêcher un accès efficace ni favoriser un accès inefficace (éviter l'écrémage).
- **L'équité sociale** – Le mécanisme de financement doit déboucher sur une situation où les prix payés par les clients sont adaptés à leurs moyens financiers.
- **La transparence, la praticabilité et la sécurité** – Le mécanisme de financement doit avoir des règles transparentes, être facile à mettre en pratique et ne pas exposer les opérateurs à une insécurité excessive dans la planification.

Si l'on part du principe que les pertes de la Poste qui doivent être compensées par le mécanisme de financement ne sont pas trop élevée, la solution du fonds alimenté par un pourcentage du chiffre d'affaires pourrait se révéler idoine en termes d'efficacité allocative, productive et dynamique ainsi que de neutralité de la concurrence. On peut aussi s'attendre à ce que la charge incombant individuellement à chaque prestataire soit relativement faible, avec pour conséquence un effet sur les prix également contrôlable. Cela porte à croire que, selon toute vraisemblance, l'équité sociale serait aussi garantie. L'examen d'une solution sous forme de fonds doit toutefois tenir compte de deux autres aspects très importants.

⁶³ Voir annexe 2 pour plus d'informations sur le concept de coûts et de financement.

⁶⁴ Un autre critère serait la conformité aux règles en matière d'**aides de l'Etat**. Cet aspect revêt une importance primordiale chez nos voisins européens. Il n'a toutefois pas été pris en compte dans le cadre de la présente étude.

- **Financement par le biais de l'accès des tiers à l'infrastructure postale** – Il existe un lien important entre la possibilité qu'ont les concurrents d'utiliser l'infrastructure de la Poste et la mesure dans laquelle ils doivent compenser les pertes que celle-ci subit en accomplissant le mandat de service universel. Lorsque les nouveaux opérateurs utilisent en priorité l'infrastructure existante et qu'ils versent une redevance d'accès à la Poste, l'apparition d'un déficit de financement paraît moins probable, pour autant que le prix fixé pour l'accès ne soit pas trop restrictif. A l'extrême, si l'accès à l'infrastructure de la Poste fonctionne bien, il se pourrait qu'un mécanisme de compensation s'avère superflu puisque la Poste n'enregistrerait pas de pertes substantielles. Cette relation a été vérifiée dans le cadre de la modélisation.
- **Accès efficient rendu impossible par le fonds** – *De facto*, un mécanisme de compensation fondé sur le chiffre d'affaires agit comme un impôt sur l'utilisation de l'infrastructure d'un prestataire tiers, ce qui pourrait avoir un effet dissuasif sur l'accès au marché. Cet effet serait encore accru si les coûts de la Poste ne correspondaient pas aux coûts d'une prestation efficiente. En cas de fonds inefficace, le financement du service universel serait déjà garanti par le seul fait qu'il n'y aurait aucun accès au marché, et donc que la Poste ne perdrait aucune part de marché.

Voici en résumé comment cet aspect est pris en compte dans notre modèle:

FINANCEMENT DU SERVICE UNIVERSEL – HYPOTHESES

Pour la phase I, nous vérifierons dans quelle mesure le service universel peut être financé par les services réservés. Pour la phase II, nous analyserons dans quelle mesure il est nécessaire de prévoir une source de financement additionnelle pour les prestations de service universel.

4.1.5 Régime de concession du service universel

Le projet de loi prévoit qu'après le début de la phase II, les futurs concessionnaires puissent participer à un appel d'offres portant sur le mandat de service universel. Même si le marché est adjugé à la Poste, le seul fait de devoir soumissionner produirait des résultats efficaces, dans la mesure où il est dans l'intérêt de tous les soumissionnaires de remettre une offre attractive.

Un mécanisme de ce type est avantageux tant du point de vue de l'efficacité que de la neutralité. On peut partir du principe que le service universel serait offert à un coût minimal et efficace. Les soumissionnaires inefficaces ne se verraient pas adjuger de marché (d'ailleurs ils ne participeraient probablement même pas à la soumission). En conclusion, un appel d'offres pourrait réduire le coût du service universel, mais il ne résoudrait certainement pas le problème de son financement. Il ne représente qu'un mécanisme de sélection efficace du fournisseur de service universel.

Voici en résumé comment cet aspect est pris en compte dans notre modèle:

CONCESSION DU SERVICE UNIVERSEL – HYPOTHESES

Comme un appel d'offres ne serait lancé que quelques années après le début de la phase II, cet aspect n'a aucune incidence sur la modélisation. Sur la période prise en considération dans le modèle, nous admettons donc que c'est la Poste qui a l'obligation d'offrir le service universel. De ce fait, nous pouvons aussi ignorer les interactions avec une réglementation par les prix plafonds.

4.2 APERÇU DES SCENARIOS

Pour analyser les effets de la libéralisation, les deux étapes de l'ouverture du marché ont été modélisées et, comme cela a déjà été évoqué, la phase II a été subdivisée en deux stades IIa et IIb. La figure 6 récapitule les différentes variantes de l'ouverture échelonnée du marché et met en évidence les quatre leviers utilisés dans notre modèle, à savoir les coûts de référence, la régulation des prix, l'accès au réseau postal et le financement du service universel.

«Levier»	Phase I Monopole <50g (2011 à 2013)	Phase IIa Dynamique de concurrence naissante (2014 à 2017)	Phase IIb Dynamique de concurrence établie (2018 à 2021)
Niveau des coûts du SU	Service universel (plancher des coûts)		ou Service universel (plafond des coûts)
Régula- tion des prix	Prix plafond individuel pour les services réservés	Prix non régulés ou prix plafond moyen pour le SU	Prix non régulés ou prix plafond moyen pour le SU
Accès	Accès inefficace à l'infrastructure pour l'offre de services postaux		ou Accès efficace à l'infrastructure pour l'offre de services postaux
Finance- ment	Par les services réservés		Par le fournisseur SU, par un fonds ou par une subvention (dans cet ordre)

Figure 6: Description des scénarios d'ouverture échelonnée du marché

Source: Plaut/Frontier

On admet en outre qu'au début de l'ouverture complète du marché (phase II), la Poste a encore un très grand avantage de notoriété. Cela signifie que les clients auront une moins grande propension à changer de fournisseur que ce ne sera le cas lorsque la concurrence sera bien entrée dans les mœurs. Ainsi, dans la phase IIa la Poste aura encore une part de marché importante, destinée à se rétrécir lorsque la dynamique de concurrence se sera bien établie (phase IIb).

4.3 DESCRIPTION SUCCINCTE DU MODELE

Dans notre modèle, la concurrence est modélisée au niveau des produits, en opposant l'offre et la demande comme suit :

○ Offre, prix des produits

- En ce qui concerne *l'opérateur historique*, dans un premier temps le modèle se base sur les prix et sur le système tarifaire actuels de la Poste. Dans un deuxième temps, les prix peuvent être adaptés et sont fixés en fonction des coûts unitaires spécifiques moyens. Une telle adaptation peut être judicieuse en cas de modification des conditions de marché par le régulateur ou par la concurrence. En d'autres termes, on estime que l'opérateur historique abaisse ou rééquilibre ses tarifs afin d'enrayer, au moins en partie, la perte de parts de marché annoncée. Pour estimer le potentiel de rééquilibrage des prix, nous nous sommes basés sur la structure des coûts de La Poste Suisse. On relèvera que cette adaptation des prix ne se fonde pas sur un calcul d'optimisation complet, si bien que le potentiel d'optimisation et de financement de l'opérateur historique est tendanciellement sous-évalué. Nous estimons que cette approche est compatible avec le but de la présente étude, qui vise notamment à déterminer dans quelles conditions un déficit de financement peut apparaître. En effet, si un ajustement de prix qui n'est pas tout à fait optimal permet déjà de garantir le financement (des obligations de service universel), on peut en déduire qu'un ajustement des prix totalement optimisé permettrait lui aussi de garantir ce financement.
- Les prix des produits des *nouveaux opérateurs* sont modélisés sur la base d'hypothèses relatives aux différences entre les coûts de ces nouveaux arrivants et ceux de l'opérateur historique. Parallèlement, plusieurs stratégies d'établissement sont modélisées et celle qui se révèle la plus intéressante du point de vue commercial est retenue pour la suite de la simulation. Les conditions de l'offre de ces nouveaux concurrents peuvent varier selon les produits et dépendent de leurs avantages ou désavantages de coûts, par exemple des désavantages fiscaux, des avantages résultant d'une main-d'œuvre meilleur marché, etc. Dans ce type de modélisation des coûts, il faut également poser une hypothèse de départ pour une stratégie optimale d'établissement sur le marché. Cela veut dire que le nouvel opérateur propose des produits sur les segments qui présente le plus grand intérêt commercial, par exemple une distribution deux jours par semaine plutôt que cinq. Parmi les variantes de la stratégie d'accès au marché, il faut aussi tenir compte du fait qu'un nouvel opérateur peut utiliser une partie de l'infrastructure de La Poste

Suisse. L'intérêt commercial de cette option dépend des conditions d'accès offertes par l'opérateur historique, lesquelles sont à leur tour fonction de l'existence ou non d'une réglementation sur l'accès des tiers à l'infrastructure de la Poste.

- **Demande** – Le comportement des clients est pris en compte dans un modèle quantitatif. Les paramètres considérés sont la propension au changement de fournisseur (taux de rotation) en fonction des écarts de prix entre l'opérateur historique et les nouveaux arrivants, des différences de qualité subjectives et de la fidélité aux marques. En ce qui concerne la propension au changement, deux hypothèses ont été émises. Premièrement, elle n'est pas la même pour tous les groupes de clients : des observations empiriques ont par exemple montré que pour une même différence de prix, les gros clients auront plus tendance à changer de fournisseur que les petits clients. Deuxièmement, comme cela a déjà été évoqué précédemment, la propension au changement va augmenter avec le temps : cela découle des observations selon lesquelles l'avantage de notoriété de l'opérateur historique tend à s'estomper au fil du temps, à mesure que la confiance de la clientèle dans les nouveaux opérateurs augmente.

Dans la logique du modèle, la concurrence a été modélisée explicitement pour toutes les catégories de produits pour lesquels une pénétration du marché semble possible a priori, sur la base d'analyses des coûts de la Poste et des nouveaux opérateurs. Les produits examinés comprennent les envois prioritaires, les envois non prioritaires individuels et en nombres, le service PromoPost, la réception et l'expédition d'envois internationaux. En ce qui concerne les nouveaux opérateurs, la modélisation des coûts de la distribution a été différenciée entre zones urbaines et non urbaines⁶⁵. Des parts de marché ont été calculées sur la base de l'univers de ces produits.

Lors de l'examen de la question du financement du service universel, pour les catégories de produits qui n'ont pas fait l'objet d'un modèle explicite⁶⁶ nous avons admis – par simplification – que leur contribution aux revenus correspondait à celle de l'exercice 2006, à l'exception des journaux où la suppression future des subventions a été prise en compte.

Pour la modélisation du comportement des agents, nos hypothèses reposent sur des observations empiriques côté offre et côté demande. Nous nous sommes par exemple basés sur des données réelles pour modéliser le paramètre de la propension au changement d'opérateur.

⁶⁵ Trois catégories de poids ont en outre été modélisées pour les envois individuels (0-50g, 51-100g, 101-1000g), mais avec une hypothèse simplifiée selon laquelle les coûts sont identiques dans les deux premières catégories. Trois catégories de poids ont également été prises en considération pour les envois internationaux, avec des coûts identiques pour toutes les catégories. Une autre hypothèse simplifiée est que les envois en nombre ne concernent que la catégorie de poids 0-50g. La modélisation du service PromoPost ne fait aucune distinction en fonction du poids.

⁶⁶ Il s'agit des catégories de produits et des produits suivants : Postmail « Journaux et autres en abonnement », PostLogistics, PostFinance, Swiss Post International « Autres et prestations en concurrence », Autres « Phila et PV ».

5 Analyse de l'ouverture du marché en deux étapes

Nous résumons ici les résultats de la modélisation d'une ouverture du marché en deux étapes, soit de 100 à 50g, puis de 50 à 0g. Nous examinerons en particulier:

- **L'évolution du marché, à savoir:**
 - l'évolution des parts de marché;
 - la nature et la solidité de la concurrence;
 - l'effectif de la Poste par rapport à celui des nouveaux opérateurs;
 - la couverture territoriale et l'attractivité du site;
 - la variété des produits et l'innovation.
- **Les effets concrets pour l'opérateur historique, dans l'optique du financement des coûts du service universel.**
- **Les résultats des variantes analysées.**

5.1 RESULTATS SUCCINCTS

Nous avons examiné dans un premier temps la situation où – pour diverses raisons – l'accès à l'infrastructure ou aux prestations de la Poste n'est pas efficient, et dans un deuxième temps la situation où il l'est. Dans les deux cas, nous avons différencié les conséquences de deux attitudes extrêmes de la Poste consistant, d'un côté, à ne pas du tout adapter ses coûts malgré l'ouverture du marché et, d'un autre côté, à les adapter presque entièrement⁶⁷ en fonction de la concurrence – quasiment par anticipation.

Nous avons constaté que, dans l'hypothèse où la Poste ne rationalise pas ses coûts, un *accès inefficent* conduit à des pertes de parts de marché substantielles sur le long terme, entraînant un déficit de couverture des charges. A terme, la concurrence tend alors à se concentrer sur le marché des envois individuels prioritaires et non prioritaires à destination des *zones urbaines*, car les désavantages de coûts des nouveaux opérateurs se font surtout sentir dans les zones non urbaines, plus précisément dans le secteur de la distribution du courrier. La concurrence se joue donc avant tout dans le segment de la clientèle individuelle. Dans l'hypothèse où la Poste s'engage dans la compétition en prenant des mesures de rationalisation adéquates, la concurrence est pratiquement anéantie dès le départ par les avantages de masse de la Poste. Il n'y a alors aucun problème de financement.

⁶⁷ Selon les indications de la Poste, l'hypothèse selon laquelle la Poste exploite trois centres principaux et six centres secondaires pour le tri ne reflète pas une situation optimale sur le plan économique.

Une autre dynamique de concurrence s'installe lorsqu'il existe un *accès efficient* à l'infrastructure de distribution de la Poste : l'éventail des segments de marchés sur lesquels il est commercialement intéressant de se lancer s'élargit, car les inconvénients liés aux coûts de la distribution ne représentent plus un obstacle pour les nouveaux concurrents. En effet, c'est la Poste qui s'occupe de la distribution là où les autres opérateurs ne peuvent pas le faire dans des conditions commercialement acceptables, par exemple dans les régions rurales, mais également dans le secteur des envois en nombre non prioritaires. Au final, les pertes de parts de marché s'accroissent pour la Poste et après l'ouverture complète du marché, elle enregistre un déficit de financement si elle n'adopte pas d'autres mesures de rationalisation.

Ces résultats sont résumés dans le tableau 8 et le tableau 9.

Accès inefficent

Le tableau 8 résume les principaux résultats obtenus pour l'ouverture échelonnée du marché avec des coûts de référence élevés (plafond) et bas (plancher), dans l'hypothèse d'un accès inefficent à l'infrastructure de la Poste. Dans la phase IIb nous avons en outre modélisé l'effet d'une dynamique de concurrence plus soutenue par rapport à la phase IIa : comme nous l'avons expliqués au chapitre 4, nous admettons premièrement que la propension au changement d'opérateur est plus marqué dans la phase IIb que dans la phase IIa, et deuxièmement qu'après l'ouverture complète du marché – dans le scénario où la Poste adapte ses coûts (niveau des coûts « plancher ») – la Poste enregistrera des coûts plus bas dans la phase IIb que dans la phase IIa grâce à l'adaptation continue du réseau d'offices de poste et à la réduction des coûts induites par la concurrence.

	Niveau des coûts	Phase I Monopole 50g (2011 à 2013)	Phase IIa Libéralisation Concurrence naissante (2014 à 2017)	Phase IIb Libéralisation Concurrence établie (2018 à 2021)
Nature de la concurrence/ Principaux segments de marché	Plafond	PromoPost, expéditions int. (seul. clients urbains) ⁶⁸	PromoPost, EIP, EINP, expéditions int. (seul. clients urbains) ⁶⁹	PromoPost, EIP, EINP, expéditions int. (seul. clients urbains) ⁷⁰
	Plancher	-	-	-
Part de marché Poste (CA)	Plafond	96 %	86 %	66 %
	Plancher	100 %	100 %	100 %
Financement SU (excédent/déficit de couverture CA-Coûts)	Plafond	8 %	4 %	-4 %
	Plancher	18 %	15 %	15 %

Tableau 8: Résultats de la libéralisation échelonnée dans un régime d'accès inefficent

Source: Modèle Plaut/Frontier

⁶⁸ On admet qu'avec ou sans libéralisation, le produit PromoPost est offert dans des conditions de concurrence. Un examen séparé de ce produit ne modifierait cependant pas les résultats de l'analyse. Sur la base de notre analyse quantitative, l'accès au marché ne se fait pas sur les dernières années, car en raison de l'évolution des coûts l'arrivée sur le marché perd de son intérêt au fil du temps. Dans les faits, il continuera d'y avoir de nouveaux concurrents pour PromoPost, car ce segment est âprement disputé. Les différences entre les coûts de l'opérateur historique et ceux des nouveaux arrivants sont minimes. Ainsi, soit il y a d'emblée un grand nombre de nouveaux opérateurs, soit ceux-ci apparaissent lorsque la Poste augmente ses prix par rapport aux coûts moyens. Contrairement aux observations empiriques faites à l'étranger, notre modélisation ne prévoit pas de nouveaux opérateurs dans le secteur des envois en nombre non prioritaires, ce que nous attribuons à la structure de coûts propre à la Suisse.

⁶⁹ Voir note 68.

⁷⁰ Voir note 68.

Accès efficient

Le tableau 9 résume les principaux résultats obtenus pour l'ouverture échelonnée du marché avec des coûts de référence élevés (plafond) et bas (plancher), dans l'hypothèse d'un accès efficient à l'infrastructure de la Poste.

	Niveau des coûts	Phase I Monopole 50g (2011 à 2013)	Phase IIa Libéralisation Concurrence naissante (2014 à 2017)	Phase IIb Libéralisation Concurrence établie (2018 à 2021)
Nature de la concurrence/ Principaux segments de marché	Plafond	PromoPost, expéditions int. (tout le territoire) ⁷¹	PromoPost, EIP, EINP, ENNP, expéditions et distribution int. (tout le territoire) ⁷²	PromoPost, EIP, EINP, ENNP, expéditions et distribution int. (tout le territoire) ⁷³
	Plancher	-	EIP, EINP, ENNP, distr. int.	EIP, EINP, ENNP, distr. int.
Part de marché Poste (CA)	Plafond	96 %	79 %	52 %
	Plancher	100 %	82 %	70 %
Financement SU (excédent/déficit de couverture CA-Coûts)	Plafond	8 %	-1 %	-7 %
	Plancher	18 %	5 %	4 %

Tableau 9: Résultats de la libéralisation échelonnée dans un régime d'accès efficient

Source: Modèle Plaut/Frontier

Les résultats vont être examinés un à un sur la base de ces deux tableaux, en commençant par l'évolution du marché. Puis nous nous pencherons sur la question du financement du service universel pour conclure sur d'autres aspects de l'analyse.

5.2 EVOLUTION DU MARCHÉ

- **Nature et solidité de la concurrence** – Selon les estimations du modèle, en cas d'accès *inefficient* à l'infrastructure de la Poste, la concurrence – lorsqu'elle se manifeste – se développe surtout dans les segments de produits PromoPost⁷⁴, expéditions internationales, envois individuels prioritaires (EIP) et envois individuels non prioritaires (EINP). Toutefois, les avantages et désavantages relatifs des nouveaux opérateurs en termes de coûts sont tels

⁷¹ Pour PromoPost, voir note 68.

⁷² Pour PromoPost, voir note 68.

⁷³ Pour PromoPost, voir note 68.

⁷⁴ PromoPost est un service d'expédition de publicité directe non adressée.

dans le domaine de la distribution qu'un accès au marché ne présente de l'intérêt que dans les zones urbaines. Si l'accès est *efficient*, un nouvel opérateur peut aussi atteindre la clientèle des zones non urbaines de Suisse aux mêmes conditions, par l'intermédiaire de l'infrastructure de distribution de la Poste. En cas d'accès efficient, la concurrence devrait également s'étendre au secteur des envois en nombre non prioritaires (ENNP) et de la distribution des envois internationaux. Cette concurrence peut être qualifiée de solide (ou durable). Etant donné que selon les hypothèses émises, les nouveaux arrivants opèrent toujours sur la base de coûts moyens à long terme permettant de dégager des profits adéquats, on peut dire que lorsque la concurrence se développe *selon le modèle* elle peut toujours être interprétée comme une concurrence durable. Compte tenu de l'extrême désavantage de taille d'un nouvel opérateur désireux de s'établir sur le marché postal suisse par rapport à l'opérateur historique (et vu les expériences internationales rapportées au chapitre 2), on peut s'attendre à l'arrivée d'un grand concurrent en cas d'accès inefficace. En revanche, si l'accès est efficient, le nombre des concurrents pourrait être plus élevé.

- **Dynamique de la concurrence** – Indépendamment du niveau sous-jacent des coûts de la Poste, la première étape de l'ouverture du marché ne génère que peu voire pas de concurrence – la part de marché de la Poste en termes de chiffre d'affaires ne passe jamais sous la barre des 96 % pour la période 2011-2014⁷⁵. La dynamique de la concurrence est influencée par les facteurs du niveau des coûts et de l'efficacité de l'accès.
 - *Influence du niveau des coûts* – La dynamique de la concurrence évolue différemment selon le niveau des coûts. Dans le cas peu réaliste où la Poste n'ajusterait pas ses coûts à ceux de la concurrence, elle perdrait d'énormes parts de marché (plus de 30 % à long terme en cas d'accès inefficace). Si elle ajuste *complètement* ses coûts à ceux des concurrents dans une situation d'accès inefficace, elle tue la concurrence. Ce résultat doit être interprété de la manière suivante : comme les nouveaux arrivants opèrent sur la base de coûts moyens à long terme permettant de dégager des profits adéquats, la concurrence doit toujours être qualifiée de durable lorsqu'elle se développe conformément au modèle. Mais si la Poste peut ajuster ses coûts au même niveau que ses concurrents, ses avantages de masse et de coûts se conjuguent et supplantent ceux d'un quelconque nouvel arrivant, qui renoncera donc à entrer en concurrence. Si l'accès est efficient, la concurrence peut s'installer quel que soit le niveau des coûts de la Poste.

75

Le calcul du chiffre d'affaires englobe tous les produits du marché de la poste aux lettres, à savoir les envois individuels prioritaires, les envois individuels ou en nombre non prioritaires, PromoPost, l'expédition et la distribution du courrier international. Après une première analyse, une stratégie d'entrée sur le marché de la poste aux lettres par le biais d'un éditeur de journaux a été écartée du modèle d'accès au marché. L'intention manifestée par la Poste de renoncer à une augmentation des tarifs après la suppression de la subvention à la distribution des journaux ne laisse aucune place pour une stratégie d'entrée rentable dans le cadre du scénario évoqué. Une entrée sur le marché d'opérateurs déjà actifs dans la distribution matinale des journaux ne semble probable que pour le segment PromoPost.

- *Influence de l'efficacité de l'accès* – La concurrence se développe de façon beaucoup plus dynamique lorsque l'accès est efficient⁷⁶ que dans un scénario d'accès inefficace, car une entrée sur le marché de la distribution de la poste aux lettres hors des zones urbaines devient aussi une option commercialement intéressante pour les nouveaux opérateurs. *Cette affirmation se vérifie aussi lorsque la Poste ajuste ses coûts à ceux de la concurrence.*
- **Evolution des prix** – Dans tous les scénarios étudiés, l'ouverture du marché génère globalement un effet de prix favorable pour les clients⁷⁷. Dans la phase I, les prix moyens baissent par rapport à la période qui précède l'ouverture du marché. Mais la dynamique des prix varie selon les scénarios.
 - Si l'on suppose que l'accès n'est pas efficace, les prix moyens continuent de diminuer globalement, mais pas de façon aussi marquée que si l'accès était efficace. Cela s'explique par le fait qu'en cas d'accès efficace, la pression sur les prix s'exerce à une échelle plus large sur l'opérateur historique, même s'il n'y a pas de nouveaux arrivants sur le marché.
 - Si les coûts baissent, les prix baissent plus que si la Poste n'adapte pas ses coûts. Ici, le facteur principal est que les prestations de la Poste peuvent être offertes à un coût moindre et que la concurrence oblige la Poste à répercuter ces gains d'efficacité sur les prix à la clientèle.
- **Effectif de la Poste par rapport à celui des nouveaux opérateurs** – Un coup d'œil par-dessus les frontières nous montre que la plupart du temps, une libéralisation du marché postal se solde par un effet globalement négatif sur l'emploi. Cela signifie que la diminution progressive de l'effectif de l'opérateur historique n'est pas compensée, et moins encore surcompensée, par les emplois créés par les nouveaux opérateurs. Cette observation est également valable pour la Suisse – à moins que la Poste n'adopte aucune nouvelle mesure de rationalisation –, potentiellement déjà lors de la phase d'ouverture partielle du marché ; une tendance qui se renforcera encore avec la libéralisation complète.
- **Couverture territoriale et attractivité du site** – Dans tous les scénarios examinés, la libéralisation a un effet positif sur la couverture territoriale de la desserte et sur l'attractivité du site économique.
 - La couverture territoriale de la desserte postale ne se dégradera nulle part comparé à son *extension actuelle*. Au contraire, avec l'arrivée de nouveaux concurrents elle pourrait s'améliorer, dans certaines zones. Si l'accès à l'infrastructure de la Poste est inefficace, les concurrents offriront des services de distribution indépendants, en priorité dans les zones urbaines. Mais si l'accès est efficace, la couverture territoriale des services de distribution offerts par les concurrents pourrait s'étendre, au moins certains jours de la semaine, mais probablement pas quotidiennement.

⁷⁶ Autrement dit lorsque le nouvel arrivant laisse le secteur de la distribution à l'opérateur historique.

⁷⁷ Le niveau moyen des prix baisse, mais dans un régime de concurrence il n'est pas exclu que des mesures de différenciation tarifaire débouchent sur une hausse des prix pour certains clients.

- L'effet de la concurrence sur l'attractivité du site est positif à deux titres. D'une part, la concurrence génère globalement une meilleure qualité de la desserte, même si elle ne couvre pas l'ensemble du territoire. En tout état de cause, rien ne laisse présager qu'à cause de l'ouverture du marché, certains endroits seraient moins bien desservis qu'ils ne le sont aujourd'hui. D'autre part, les résultats de notre modélisation montrent qu'en Suisse, l'ouverture du marché postal entraîne clairement une dynamique de baisse des prix. La pression sur les prix augmente donc, et ainsi le rapport qualité-prix s'accroît pour le client.
- **Variété des produits et innovation** – Actuellement, la gamme des produits de la Poste est très variée. Sur le plan international, on n'observe aucune tendance claire en ce qui concerne la variété et l'innovation. Dans certains pays (Grande-Bretagne, Pays-Bas), l'opérateur historique a investi dans la diversité de ses produits pour faire face à la concurrence. Dans d'autres (Suède), il a fait exactement le contraire. Compte tenu de la différenciation déjà opérée en filigrane par la Poste, les nouvelles étapes de l'ouverture du marché ne devraient pas induire une diversification plus prononcée de la palette de produits en Suisse. Les nouveaux arrivants offriront vraisemblablement des produits qui existent déjà, lorsqu'ils disposeront d'un avantage de coûts, et ils ne devraient pas investir de façon marquée dans l'innovation.

5.3 FINANCEMENT DU SERVICE UNIVERSEL

Pour ce qui est du financement du service universel, notre modélisation fait apparaître des problèmes de financement des prestations incombant à la Poste uniquement si celle-ci n'adapte pas ses coûts. Ici aussi, il faut faire une distinction en fonction de l'efficacité de l'accès:

- si l'accès est *inefficace*, les problèmes de financement ne font leur apparition que dans la phase IIb (2018-2012), soit à très long terme;
- si l'accès est *efficace*, cette situation se manifeste dès les premières années de l'ouverture complète du marché, soit dans la phase IIa (2014-2017).

Dans tous les autres cas, la Poste est en mesure d'atteindre l'objectif de rendement qui lui a été assigné, à savoir 10 % sur les capitaux propres engagés. A court terme, il se pourrait même que cet objectif soit sensiblement dépassé.

5.4 QUESTIONS COMPLÉMENTAIRES DU SG DETEC

Le SG DETEC a également demandé l'examen de différents scénarios alternatifs.

Quel effet aurait une prolongation de la phase I de l'ouverture du marché (2011-2013) sur les résultats obtenus?

Il n'y a pas lieu d'attendre des résultats différents de ceux décrits pour la phase I. En d'autres termes, tant que la libéralisation n'est que partielle la concurrence ne peut s'installer que dans un nombre limité de segments de produits. Dans cette optique, les avantages de coûts, de taille ou de synergies restent insuffisants pour les concurrents.

Quel effet l'institution d'un fonds pour résoudre les problèmes de financement de la phase II (dès 2014) aurait-elle sur la concurrence?

Un fonds institué dans la phase II (dès 2014) pour résoudre les problèmes de financement du service universel représente un facteur de coûts supplémentaire pour les nouveaux arrivants. A ce titre, il agirait comme un frein à l'entrée sur le marché postal. Il convient cependant de distinguer deux situations.

- Premièrement, le déficit de financement doit être entièrement supporté par les concurrents. Dans ce cas, les charges relatives de ces derniers augmentent par rapport à celles de la Poste. Il est alors impossible aux nouveaux arrivants d'acquérir la même part de marché que s'ils n'avaient pas à assumer ces coûts.
- Deuxièmement, le déficit de financement doit être supporté par les concurrents et par la Poste. Dans ce cas, la charge pesant sur les nouveaux arrivants est moins lourde. Ils parviennent alors à acquérir une plus grande part de marché que dans le premier cas, mais plus petite que s'ils n'avaient pas à assumer ces coûts.

Quel effet aurait un prix plafond moyen de $X=0$ dans la phase II (de l'ouverture échelonnée du marché)?

Aucun des scénarios pris en considération dans notre modélisation n'appelle obligatoirement une régulation des prix. A long terme, tous ces scénarios permettent un accès au marché, pour autant que la Poste choisisse un niveau de prix supérieur aux prix actuels. Dans la plupart des cas, la Poste est sous une forte pression pour abaisser ses prix sous le niveau actuel. Là où les coûts de la Poste augmentent par rapport au niveau actuel, la mise en place d'un prix plafond dès 2018 (phase IIb) limiterait toutefois les possibilités pour la Poste d'adapter les prix à ses coûts, ce qui se traduirait par un creusement du déficit de financement.

Annexe 1 – Analyse de l’ouverture immédiate du marché

Nous résumons ici les résultats de la modélisation d’une ouverture immédiate du marché de 100 à 0g.

HYPOTHESES DE MODELISATION ET SCENARIOS

La modélisation de l’ouverture immédiate et complète du marché postal dès 2011 est utile pour apporter des réponses à la question de savoir dans quelle mesure il serait possible de libéraliser le marché postal sans étape intermédiaire, question qui ne manquera pas d’être soulevée lors des débats au Parlement. La figure 7 récapitule – comme nous l’avons fait pour l’ouverture échelonnée du marché – les différentes variantes de l’ouverture immédiate du marché.

«Levier»	Phase a, 2011 à 2013 (dynamique de concurrence naissante)	Phase b, 2014 à 2017 (dynamique de concurrence établie)
Niveau des coûts du SU	Service universel (plancher des coûts)	ou Service universel (plafond des coûts)
Régulation des prix	Pas de régulation des prix	
Accès	Accès inefficace à l’infrastructure pour l’offre de services postaux	ou Accès efficace à l’infrastructure pour l’offre de services postaux
Financement	Par le fournisseur SU, par un fonds ou par une subvention (dans cet ordre)	

Figure 7: Description des scénarios d’ouverture complète du marché en 2011

Source: Plaut/Frontier

La définition des scénarios repose en grande partie sur la même réflexion que pour la libéralisation échelonnée, avec les quatre mêmes leviers de modélisation : coûts de référence, régulation des prix, accès au réseau et financement du service universel. Les phases a et b recouvrent les mêmes périodes que les phases I et IIa de l’ouverture échelonnée. Le même parallèle est établi entre ces phases pour ce qui est de l’adaptation des coûts de la Poste. Enfin, nous admettons que la pension au changement d’opérateur augmente dans la phase b.

Dans le cas présent, nous examinerons:

○ **L'évolution du marché, à savoir:**

- l'évolution des parts de marché;
- la nature et la solidité de la concurrence;
- l'effectif de la Poste par rapport à celui des nouveaux opérateurs;
- la couverture territoriale et l'attractivité du site;
- la variété des produits et l'innovation.

○ **Les effets concrets pour l'opérateur historique, dans l'optique du financement des coûts du service universel.**

RESULTATS SUCCINCTS

Nous avons examiné dans un premier temps la situation où – pour diverses raisons – l'accès à l'infrastructure ou aux prestations de la Poste n'est pas efficient, et dans un deuxième temps la situation où il l'est. Dans les deux cas, nous avons différencié les conséquences de deux attitudes extrêmes de la Poste consistant, d'un côté, à ne pas du tout adapter ses coûts malgré l'ouverture du marché et, d'un autre côté, à les adapter presque entièrement⁷⁸ en fonction de la concurrence – quasiment par anticipation.

Nous avons constaté que, dans l'hypothèse où la Poste ne rationalise pas ses coûts, un *accès inefficent* conduit déjà à moyen terme, soit sur la période 2014-2017, à des pertes de parts de marché substantielles entraînant un déficit de couverture des charges. La concurrence tend alors à se concentrer sur le marché des envois individuels prioritaires et non prioritaires à destination des zones urbaines et sur le service PromoPost. Dans l'hypothèse où la Poste s'engage dans la compétition en prenant des mesures de rationalisation adéquates, la concurrence est pratiquement anéantie dès le départ par les avantages de masse de la Poste.

Une autre dynamique de concurrence s'installe lorsqu'il existe un *accès efficient* à l'infrastructure de distribution de la Poste : l'éventail des segments de marchés sur lesquels il est commercialement intéressant de se lancer s'élargit, car les inconvénients liés aux coûts de la distribution ne représentent plus un obstacle pour les nouveaux concurrents. En effet, c'est la Poste qui s'occupe de la distribution pour le compte des nouveaux arrivants dans les régions rurales et urbaines. Au final, les pertes de parts de marché s'accroissent pour la Poste et elle enregistre un déficit de financement dès l'ouverture complète du marché, si elle n'adopte pas d'autres mesures de rationalisation.

Ces résultats sont résumés dans le tableau 10 et le tableau 11.

⁷⁸ Selon les indications de la Poste, l'hypothèse selon laquelle la Poste exploite trois centres principaux et six centres secondaires pour le tri ne reflète pas une situation optimale sur le plan économique.

Accès inefficent

Le tableau 10 résume les principaux résultats obtenus pour l'ouverture immédiate du marché avec des coûts de référence élevés (plafond) et bas (plancher), dans l'hypothèse d'un accès inefficent à l'infrastructure de la Poste.

	Niveau des coûts	Phase a, Concurrence naissante (2011-2013)	Phase b, Concurrence établie (2014 – 2017)
Nature de la concurrence/ Principaux segments de marché	Plafond	EINP, PromoPost, expéditions internationales	EIP, EINP, PromoPost, expéditions internationales
	Plancher	-	-
Part de marché Poste (CA)	Plafond	86 %	70 %
	Plancher	100 %	100 %
Financement SU (excédent/déficit de couverture CA-Coûts)	Plafond	2 %	-3 %
	Plancher	12 %	10 %

Tableau 10: Résultats de la libéralisation immédiate dans un régime d'accès inefficent

Source: Modèle Plaut/Frontier

Accès efficient

Le tableau 11 résume les principaux résultats obtenus pour l'ouverture immédiate du marché avec des coûts de référence élevés (plafond) et bas (plancher), dans l'hypothèse d'un accès efficient à l'infrastructure de la Poste.

	Niveau des coûts	Phase a, Concurrence naissante (2011-2013)	Phase b, Concurrence établie (2014 – 2017)
Nature de la concurrence- Principaux segments de marché	Plafond	EIP, EINP, ENNP, PromoPost, expéditions et distribution int.	EIP, EINP, ENNP, PromoPost, expéditions et distribution int.
	Plancher	EIP, EINP, ENNP, distribution internationale	EIP, EINP, ENNP, distribution internationale
Part de marché Poste (CA)	Plafond	75 %	47 %
	Plancher	80 %	71 %
Financement SU (excédent/déficit de couverture CA-Coûts)	Plafond	-2 %	-9 %
	Plancher	7 %	8 %

Tableau 11: Résultats de la libéralisation immédiate dans un régime d'accès efficient

Source: Modèle Plaut/Frontier

Les résultats vont être examinés un à un sur la base de ces deux tableaux. Nous nous pencherons à nouveau sur les questions de l'évolution du marché et du financement du service universel. Puis nous concluons par une comparaison entre les résultats obtenus pour l'ouverture échelonnée et pour l'ouverture immédiate du marché postal.

EVOLUTION DU MARCHÉ

- **Nature et solidité de la concurrence** – On observe ici que, selon les estimations de notre modèle, en cas d'accès inefficient à l'infrastructure de la Poste, la concurrence – lorsqu'elle se manifeste – se développe surtout dans les segments de produits PromoPost⁷⁹, expéditions internationales, envois individuels prioritaires (EIP) et envois individuels non prioritaires (EINP). Toutefois, les avantages et désavantages relatifs des nouveaux opérateurs en termes de coûts sont tels dans le domaine de la distribution qu'un accès au marché ne présente de l'intérêt que dans les zones urbaines. Si l'accès est efficient, un nouvel opérateur peut aussi atteindre la clientèle des zones non urbaines de Suisse aux mêmes conditions. En cas d'accès efficient, la concurrence devrait également s'étendre au secteur des envois en nombre non prioritaires (ENNP) et de la distribution des envois internationaux. Cette

⁷⁹ PromoPost est un service d'expédition de publicité directe non adressée.

concurrence peut être qualifiée de solide (ou durable). Etant donné – comme cela a été expliqué au chapitre 5 – que selon les hypothèses émises, les nouveaux arrivants opèrent toujours sur la base de coûts moyens à long terme permettant de dégager des profits adéquats, on peut dire que lorsque la concurrence se développe *selon le modèle* elle peut toujours être interprétée comme une concurrence durable. Compte tenu de l'extrême désavantage de taille d'un nouvel opérateur désireux de s'établir sur le marché postal suisse par rapport à l'opérateur historique (et vu les expériences internationales rapportées au chapitre 2), on peut ici aussi s'attendre à l'arrivée d'un grand concurrent en cas d'accès inefficent. En revanche, si l'accès est efficient, le nombre des concurrents pourrait être plus élevé.

- **Dynamique de la concurrence** – En cas d'ouverture immédiate du marché, la Poste perdrait des parts de marché considérables à très court terme, soit sur la période 2011-2014, à moins qu'elle n'adapte totalement ses coûts aux conditions de concurrence en tenant compte de ses obligations de service universel. Dans ce cas de figure, comme pour l'ouverture échelonnée du marché, aucune concurrence (durable) ne peut s'installer. La dynamique de la concurrence est influencée par les facteurs du niveau des coûts et de l'efficience de l'accès.
 - *Influence du niveau des coûts* – La dynamique de la concurrence évolue différemment selon le niveau des coûts. En cas d'accès inefficent, dans l'hypothèse peu réaliste où la Poste n'ajusterait pas ses coûts à ceux de la concurrence, elle perdrait de grandes parts de marché (plus de 30 % à long terme). En revanche, si elle ajuste *complètement* ses coûts, selon notre analyse aucun concurrent ne percerait (durablement) sur le marché. Ce résultat doit être interprété de la manière suivante : selon les hypothèses du modèle, les nouveaux arrivants opèrent toujours sur la base de coûts moyens à long terme permettant de dégager des profits adéquats. La concurrence doit donc toujours être qualifiée de durable lorsqu'elle se développe conformément au modèle. Mais si la Poste peut ajuster ses coûts à ceux de la concurrence, ses avantages de masse et de coûts se conjuguent et supplantent ceux d'un quelconque nouvel arrivant, qui renoncera donc à entrer en concurrence. Lorsque les coûts de la Poste ne sont pas adaptés à la concurrence, les nouveaux arrivants peuvent également venir s'installer dans les secteurs où, du fait de sa part de marché, la Poste possède des avantages dus à sa taille. Si l'accès est efficient, la Poste perd des parts de marché dans tous les cas de figure.
 - *Influence de l'efficience de l'accès* – La concurrence se développe de façon beaucoup plus dynamique lorsque l'accès est efficient⁸⁰ que dans un scénario d'accès inefficent, car une entrée sur le marché de la distribution de la poste aux lettres ou des envois en nombre non prioritaires hors des zones urbaines devient aussi une option commercialement intéressante

⁸⁰ Autrement dit lorsque le nouvel arrivant laisse le secteur de la distribution à l'opérateur historique.

pour les nouveaux opérateurs. Cette affirmation se vérifie aussi lorsque la Poste ajuste ses coûts à ceux de la concurrence.

- **Evolution des prix** – Comme dans le cas de l’ouverture échelonnée du marché, tous les scénarios étudiés font apparaître un effet de prix positif par rapport au niveau actuel. On observe aussi une baisse plus forte lorsque l’accès est efficient, et la pression de la concurrence s’exerce sur une palette de produits plus étendue. Si la Poste réduit ses coûts, la concurrence l’oblige à répercuter ces gains d’efficacité sur les consommateurs.
- **Effectif de la Poste par rapport à celui des nouveaux opérateurs** – L’ouverture immédiate et complète du marché postal suisse se traduirait par un effet négatif sur l’emploi, notamment à cause de l’effectif de départ de la Poste. La diminution progressive de l’effectif de l’opérateur historique ne devrait pas être compensée, et moins encore surcompensée, par les nouveaux opérateurs.
- **Couverture territoriale et attractivité du site** – Dans tous les scénarios examinés, la libéralisation a ici aussi un effet positif sur la couverture territoriale de la desserte et sur l’attractivité du site économique.
 - Dans certaines zones, la couverture territoriale actuelle assurée par la Poste s’améliorera avec l’arrivée de nouveaux concurrents. Ici encore, si l’accès à l’infrastructure de la Poste est inefficient, les concurrents offriront des services de distribution indépendants de ceux de la Poste, en priorité dans les zones urbaines. Mais si l’on suppose que l’accès est efficient, la couverture territoriale des services de distribution offerts par les concurrents pourrait s’étendre, au moins certains jours de la semaine.
 - L’effet de la concurrence sur l’attractivité du site est également positif, à deux titres. D’une part, la concurrence génère globalement une meilleure qualité de la desserte, même si elle ne couvre pas l’ensemble du territoire. En tout état de cause, rien ne laisse présager qu’à cause de l’ouverture du marché, certains endroits seraient moins bien desservis qu’ils ne le sont aujourd’hui. Au contraire, les opportunités existantes seront examinées de près par tous les acteurs du marché postal. D’autre part, les résultats de notre modélisation montrent qu’en Suisse, l’ouverture du marché postal entraîne clairement une dynamique de baisse des prix. La pression sur les prix augmente donc, et ainsi le rapport qualité-prix s’accroît pour le client.
- **Variété des produits et innovation** – Comme pour l’ouverture échelonnée du marché, l’ouverture immédiate ne devrait pas induire une diversification plus prononcée de la palette de produits en Suisse, vu la différenciation déjà opérée actuellement en filigrane par la Poste. L’offre sera adaptée au fur et à mesure et de nouveaux produits viendront s’y ajouter. Mais dans un premier temps il faudra plutôt tableer sur un réaménagement du portefeuille. Ici aussi, les nouveaux arrivants s’engageront sur des produits de niche et n’investiront pas de façon marquée dans l’innovation.

FINANCEMENT DU SERVICE UNIVERSEL

Pour ce qui est du financement de la Poste, les résultats de la modélisation montrent qu'un déficit de financement ne peut apparaître que si la Poste ne procède à aucune adaptation de ses coûts. Dans tous les autres cas, la Poste est en mesure d'atteindre l'objectif de rendement qui lui a été assigné, à savoir 10 % sur les capitaux propres engagés. A court terme, il se pourrait même que cet objectif soit sensiblement dépassé. Une fois de plus, il faut faire la distinction entre accès *inefficient* et *efficient*. Lorsque l'accès n'est pas efficient, les problèmes de financement sont moins graves que s'il l'est. Le raisonnement est le suivant : dans des conditions d'accès efficient, les concurrents versent une contribution à la couverture des coûts encourus par la Poste au titre de l'infrastructure de distribution. Mais parallèlement, le potentiel de concurrence des nouveaux opérateurs s'accroît, dans la mesure où ils peuvent concurrencer la Poste au niveau des prestations fournies en amont pour différents types d'envois de la poste aux lettres à destination des zones non urbaines. Dans la perspective des ventes de la Poste, le deuxième effet pèse plus lourd que le premier.

RESUME COMPARATIF DES RESULTATS

L'un des effets les plus importants de l'ouverture immédiate du marché est que les résultats (d'équilibre) observés à plus longue échéance lors de l'ouverture échelonnée du marché se manifestent beaucoup plus tôt. Sans accès efficient, une forte dynamique de concurrence se développe ainsi dès la période 2014-2017 pour l'ouverture immédiate du marché alors qu'il faut attendre jusqu'en 2018-2021 pour constater une dynamique comparable avec l'ouverture échelonnée. Tous les effets subséquents relevés précédemment apparaissent aussi plus tôt. Par exemple, s'il n'y a aucune adaptation des coûts le déficit de financement du service universel de la Poste se manifeste en 2014-2017 si l'accès est inefficient, voire 2011-2013 déjà si l'accès est efficient. L'analyse comparative des résultats montre aussi que l'effet négatif sur le financement des obligations de service universel incombant à la Poste est moins marqué dans le cas de l'ouverture échelonnée.

Annexe 2 – Modèle et hypothèses

Nous expliquons ici le fonctionnement du modèle postal de Frontier ainsi que les hypothèses émises. Le détail des informations fournies est toutefois limité dans la mesure où La Poste Suisse a reçu des garanties en matière de confidentialité des données sensibles.

MODELISATION AUX FINS DE LA PRESENTE ETUDE

Le modèle postal représente les parts de marché de l'opérateur historique et des nouveaux opérateurs pour différents produits, pour les différentes phases de l'ouverture du marché définies au chapitre 4 (I, IIa et IIb) et pour des années représentatives de la progression de l'ouverture du marché (2012, 2015, 2018)⁸¹. Globalement, le modèle décrit deux thématiques au moyen de données et d'hypothèses:

- le contexte général du marché;
- le comportement des agents dans ce contexte de marché.

En ce qui concerne le contexte général, des hypothèses sont formulées à propos du stade de l'ouverture du marché, de la possibilité d'accès aux prestations et à l'infrastructure de l'opérateur historique, des obligations de service universel (desserte de base) et des autres conditions générales fixées par l'Etat (par exemple privilèges fiscaux ou subventions pour certains agents). Ce contexte sert de base à la modélisation du comportement des différents agents.

Du côté de *l'offre*, le comportement de l'opérateur historique et des nouveaux concurrents est défini en fonction de leur structure de coûts et de leur attitude en matière de fixation des prix. Pour modéliser le potentiel d'entrée sur le marché, diverses stratégies de lancement optimales sont examinées pour les nouveaux opérateurs. Du côté de *la demande*, la propension au changement de fournisseur est modélisée à partir d'une projection de la demande globale du marché. Des hypothèses fondées sur les expériences faites à l'étranger et en Suisse sont émises, notamment pour déterminer la propension au changement de différents groupes de clientèle pour une différence de prix donnée. Dans ce contexte, l'opérateur historique dispose d'un avantage de notoriété (marque) grâce auquel il peut fidéliser une partie de sa clientèle malgré des prix supérieurs à ceux de ses concurrents. La part de marché de l'opérateur historique diminue toutefois au profit de celle de ses concurrents lorsque les écarts de prix s'accroissent.

⁸¹ Par analogie, les années 2012 et 2015 sont considérées comme représentatives en cas d'ouverture immédiate du marché.

Définition des produits dans le modèle

Dans le modèle, le processus de concurrence est *fondé sur les produits*. Selon les données disponibles, les produits peuvent être différenciés selon les critères suivants:

- catégorie de poids;
- format (standard ou autres);
- qualité (délai de distribution, à savoir courrier A ou B);
- envois en nombre ou individuels;
- demande globale escomptée à moyen terme pour le produit;
- région de distribution (par exemple ville ou campagne).

De la sorte, il est possible de formuler des hypothèses spécifiques pour chaque produit, compte tenu des conditions de marché et de la situation de l'offre et de la demande. Nous avons également examiné si un prestataire pouvait tirer un avantage de coûts en regroupant des produits, y compris des produits déjà libéralisés.

Modélisation de la concurrence au niveau des produits

La concurrence est modélisée au niveau des produits, en opposant l'offre et la demande comme suit:

○ Offre, prix des produits

- En ce qui concerne *l'opérateur historique*, dans un premier temps le modèle se base sur les prix en vigueur. Dans un deuxième temps, ces prix peuvent être adaptés. Une telle adaptation peut être motivée par une modification des conditions de marché due soit au régulateur soit à la concurrence. En d'autres termes, on peut admettre que, dans certaines circonstances, l'opérateur historique abaisse ou rééquilibre ses tarifs afin d'enrayer, au moins en partie, la perte de parts de marché. Pour estimer le potentiel de rééquilibrage des prix, nous nous sommes basés sur la structure des coûts de La Poste Suisse. On relèvera que cette adaptation des prix ne se fonde pas sur un calcul d'optimisation complet, si bien que le potentiel d'optimisation et de financement de l'opérateur historique est tendanciellement sous-évalué. Nous estimons que cette approche est compatible avec le but de la présente étude, qui vise à déterminer dans quelles conditions un déficit de financement peut apparaître. En effet, si un ajustement de prix qui n'est pas tout à fait optimal permet déjà de garantir le financement (des obligations de service universel), on peut en déduire qu'un ajustement des prix totalement optimisé permettrait lui aussi de garantir ce financement.

- Les prix des produits des *nouveaux opérateurs* sont modélisés sur la base d'hypothèses relatives aux différences entre les coûts de ces nouveaux arrivants et ceux de l'opérateur historique. Parallèlement, plusieurs stratégies d'établissement sont modélisées et celle qui se révèle la plus intéressante du point de vue commercial est retenue pour la suite de la simulation. Les conditions de l'offre de ces nouveaux concurrents peuvent varier selon les produits et dépendent de leurs avantages ou désavantages de coûts, par exemple des désavantages fiscaux, des avantages résultant d'une main-d'œuvre meilleur marché, etc. Dans ce type de modélisation des coûts, il faut également poser une hypothèse de départ pour la composition du panier de produits offert par le nouvel arrivant ainsi que sur les parts de marché qu'il pourrait réaliser, autrement dit une hypothèse sur la stratégie d'établissement sur le marché. Parmi les variantes de la stratégie d'accès au marché, il faut aussi tenir compte du fait qu'un nouvel opérateur peut utiliser une partie de l'infrastructure de la Poste. L'intérêt commercial de cette option dépend des conditions d'accès offertes par l'opérateur historique, lesquelles sont à leur tour fonction de l'existence ou non d'une réglementation sur l'accès des tiers à l'infrastructure de la Poste.
- **Demande** – Le comportement des clients est pris en compte dans un modèle quantitatif. Les paramètres considérés sont la propension au changement de fournisseur (taux de rotation) en fonction des écarts de prix entre l'opérateur historique et les nouveaux opérateurs, des différences de qualité subjectives et de la fidélité aux marques. En ce qui concerne la propension au changement, deux hypothèses ont été émises. Premièrement, elle n'est pas la même pour tous les groupes de clients : des observations empiriques ont par exemple montré que pour une même différence de prix, les gros clients auront plus tendance à changer de fournisseur que les petits clients. Deuxièmement, la propension au changement va augmenter avec le temps : cela découle des observations selon lesquelles l'avantage de notoriété de l'opérateur historique tend à s'estomper au fil du temps, à mesure que la confiance de la clientèle dans les nouveaux opérateurs augmente.

Pour la modélisation du comportement, il faut se baser sur les observations empiriques du comportement des agents côté offre et côté demande. Nous admettons ainsi que les clients de la Poste ne changent pas automatiquement pour un opérateur meilleur marché, car au-delà des économies éventuelles qu'ils pourraient réaliser, les clients prennent en considération d'autres aspects comme la qualité et la marque de La Poste Suisse pour prendre leur décision. La probabilité que les clients passent à un autre fournisseur est déterminée par une fonction logique (*switching function*) dont la forme repose sur les développements observés dans des marchés déjà libéralisés et sur des expériences internationales. On suppose en outre que la loyauté des clients de la Poste diminue avec le temps et qu'elle est limitée dès le départ pour certains produits.

Résultats concrets de la modélisation

- **Nature de la concurrence** – On peut tirer des conclusions sur les parts de marché qu'un nouvel opérateur pourra acquérir à partir de la structure et des écarts de coûts. En formulant des hypothèses sur les structures de coûts de chaque prestataire, on peut déterminer combien de nouveaux opérateurs « portent » le marché. De la même manière, on peut déterminer la forme que prendra la concurrence, par exemple par le biais d'un accès à l'infrastructure de l'opérateur historique ou de la mise en place d'une chaîne de création de valeur entièrement nouvelle comprenant également la distribution des envois de la poste aux lettres.
- **Parts de marché par produit** (opérateur historique/nouveaux arrivants).
- **Intensité de la concurrence dans différents segments de marché** – Les parts de marché peuvent varier selon les produits. Etant donné que des groupes de clients différents demandent des produits différents, le modèle met en évidence les segments de clientèle et les produits sur lesquels la concurrence est la plus vive ; il indique également si les nouveaux opérateurs se concentrent sur les régions urbaines ou rurales (ou sur les deux).
- **Adaptation des prix** – Des hypothèses sont également formulées sur la façon dont l'opérateur historique adapte ses prix, dans le respect du cadre réglementaire, afin de maximiser sa marge brute. Typiquement, pour défendre ses parts de marché celui-ci réagit à la concurrence en abaissant ses prix, plus particulièrement dans les segments de prix où il s'attend à une concurrence plus vive du fait des avantages de coûts des nouveaux opérateurs.

Le modèle fait ainsi apparaître les parts de marché et les ventes que l'opérateur historique et les nouveaux arrivants peuvent réaliser sur les différents segments du marché postal, à un moment donné, et compte tenu des hypothèses retenues.

La logique du modèle est représentée à la figure 8 ci-après.

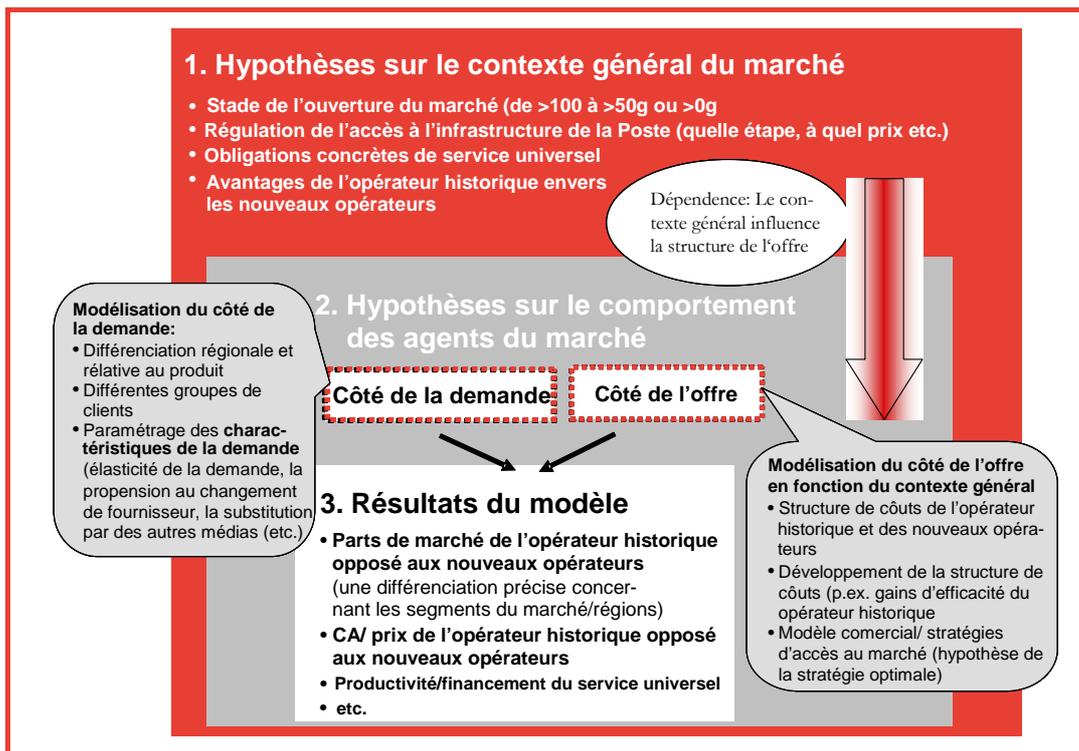


Figure 8: Représentation graphique du modèle postal de Frontier

Source: Frontier

Résultats dérivant du modèle

Les résultats produits par le modèle permettent de tirer des conclusions validées sur les points suivants :

- **Financement du service universel de La Poste Suisse** – Pour donner une appréciation du financement des obligations de service universel, nous avons surtout mis en correspondance les coûts de La Poste Suisse et les ventes réalisées les différentes années représentatives.
- **Autres résultats dérivant du modèle** – Les résultats du modèle sont utilisés pour évaluer d'autres aspects importants comme les parts de marché, la nature de la concurrence, le nombre de salariés engagés par l'opérateur historique et par les autres opérateurs, des informations sur les produits, etc.

Analyse de différents scénarios

L'une des raisons du recours à ce type de modélisation était la possibilité d'étudier plusieurs scénarios.

- **Observations dans le temps** – Plusieurs années de référence ont été utilisées (2012, 2015 et 2018 comme années représentatives des diverses phases de l'ouverture du marché). Des conditions de marché différentes ont été définies pour chaque année, les principales concernant le degré d'ouverture du marché ainsi que l'évolution du niveau des coûts de la Poste. Le niveau des coûts varie par exemple si l'on admet qu'au cours du

temps la Poste peut réduire son effectif par les départs naturels. Considérant en outre l'évolution des habitudes (par exemple l'utilisation accrue d'Internet), on tient aussi compte d'une diminution progressive de la demande globale sur certains segments de marché.

- **Analyses de sensibilité** – Le modèle permet aussi d'examiner les effets de plusieurs hypothèses à un moment donné. Par ailleurs, différentes hypothèses concernant le coût du service universel ont été formulées pour chaque année, à savoir un scénario où ce coût est élevé et une fois bas.

Voici, schématiquement résumés, les points forts de l'analyse:

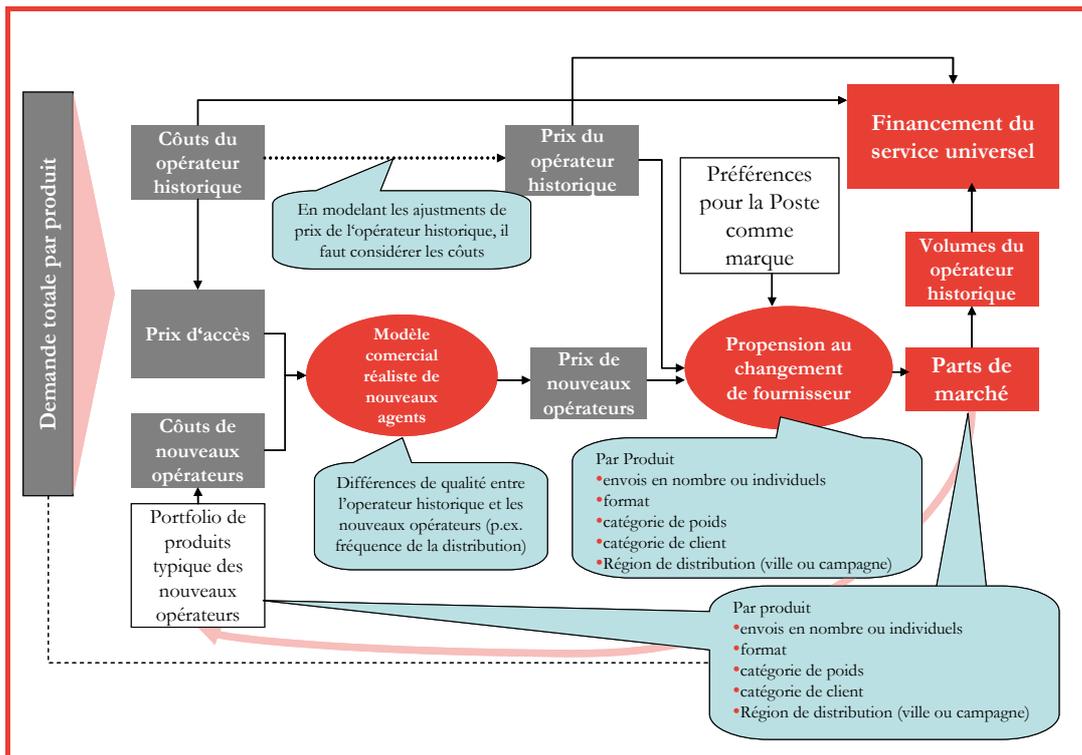


Figure 9: Schéma du modèle

Source: Frontier

HYPOTHESES CONCRETES

Nous expliquons ici comment les coûts de La Poste Suisse ont été modélisés et quelle approche des coûts a été utilisée, en tenant compte de l'obligation de service universel. Nous décrivons aussi la modélisation des coûts, des prix et des stratégies d'entrée des nouveaux opérateurs ainsi que d'autres hypothèses.

Coûts de la Poste – données de base et hypothèses

Hypothèses générales sur l'évolution des coûts

La modélisation des coûts des années 2007 à 2021 repose sur l'hypothèse d'une inflation annuelle de 1 %. La comptabilité analytique de la Poste de l'exercice 2006 a servi de base, ce qui a permis de considérer les coûts non agrégés dans les deux optiques suivantes:

- « processus » (dépôt, tri, transport, distribution);
- « produits » (par exemple envois individuels prioritaires, envois individuels non prioritaires, envois en nombre non prioritaires).

Sur la base des données fournies par la Poste, des hypothèses ont également été formulées au sujet de la répartition des coûts entre les charges de personnel, les charges financières et les autres charges opérationnelles, pour chaque processus considéré.

En ce qui concerne les coûts des prochaines années, des données supplémentaires de la Poste sur les coûts moyens des offices de poste et des agences ont été prises en compte dans les processus de dépôt et de distribution. Pour le processus de tri, les économies de coûts annoncées par la Poste dans le cadre du projet REMA ont également été intégrées dans les calculs.

Charges de personnel

En ce qui concerne l'évolution (annuelle) des charges de personnel, le modèle retient les hypothèses suivantes:

- augmentation des salaires réels : 1 % (Poste) et 0,5 % (concurrents);
- charges salariales moyennes (selon La Poste 2007);
- part des moins de 50 ans : 70 % (par analogie à La Poste 2007);
- part des 50 à 60 ans : 25 % (par analogie à La Poste 2007);
- part des plus de 60 ans : 5 % (par analogie à La Poste 2007);
- départs volontaires chez les moins de 50 ans : 3,5 % (soit *statu quo* pour la Poste par rapport à l'effectif de la maison mère, La Poste 2007);
- les employés entre 50 et 60 ans ne quittent pas l'entreprise car ils risquent le chômage;
- 25 % des plus de 60 ans partent à la retraite;

- le nouveau personnel engagé annuellement représente 1,5 % de l'effectif de la maison mère;
- coût de la main-d'œuvre de la Poste : le niveau de ces coûts est calculé sur la base du coût de la main-d'œuvre de la Poste pour les processus considérés;
- coût de la main-d'œuvre des nouveaux opérateurs : le niveau de ces coûts est calculé sur la base du coût moyen estimé de la main-d'œuvre des nouveaux opérateurs pour les processus de dépôt, de tri, de transport et de distribution. Dans l'hypothèse d'une productivité comparable à celle de la Poste, le coût de la main-d'œuvre des concurrents est équivalent à 2/3 de celui de la Poste dans la plupart des secteurs, et à 4/5 de ces derniers dans le secteur du tri.

Charges financières

La modélisation des charges financières repose également sur les données de la Poste. On suppose un rendement des capitaux propres de 10 % et un rendement des capitaux étrangers de 4 %. La relation entre les capitaux propres et les capitaux étrangers est de 30 % pour les premiers et 70 % pour les seconds.

Calcul des coûts par produit

La modélisation des différentes étapes de l'ouverture du marché repose sur les volumes de la demande de 2006. L'évolution des volumes jusqu'en 2010, puis au-delà, pour les différents scénarios analysés s'appuie sur des projections de volume fondées sur les données de la Poste et sur des valeurs empiriques observées notamment en Allemagne, en Suède et en Grande-Bretagne.

Le calcul des coûts unitaires (variables et fixes) repose sur les données de bases concernant les volumes et les coûts ainsi que sur les hypothèses relatives à leur évolution. A cet égard, il convient d'adopter une approche pragmatique en ce qui concerne les frais généraux, les autres frais (coûts qui ne peuvent être affectés aux processus ni directement ni indirectement) et la contribution à l'infrastructure (coûts des offices de poste et frais de vente qui n'ont pas été attribués dans le cadre de la facturation interne des prestations). Conformément aux indications fournies par la Poste, la contribution à l'infrastructure est affectée à hauteur de 75 % au processus de dépôt et de 25 % à celui de distribution. Par contre – sauf informations plus spécifiques à disposition – les frais généraux et les autres frais sont répartis entre les produits proportionnellement à la part des coûts de chaque produit aux coûts globaux (frais généraux et autres frais exclus).

Modèle de coûts

Nous décrivons à présent le modèle de coûts des différentes phases. Pour répondre à la question du financement, on dispose de deux approches bien connues : la méthode des coûts évités nets ou méthode NAC (*net avoided costs*) et la méthode du prix d'entrée ou méthode EP (*entry pricing*). Bien que les deux méthodes traitent du financement du service universel, elles en abordent chacune un aspect différent.⁸²

La *méthode NAC* sert à déterminer dans quelle proportion la rentabilité du prestataire de service universel varierait s'il n'avait *pas* d'obligation de service universel. L'écart de rentabilité est décrit comme le coût incrémental du service universel ou comme la charge nette de l'obligation de service universel. *Cette approche n'est cependant pas d'un grand intérêt dans l'optique de la présente étude, qui n'a pas pour objet de déterminer la valeur des obligations de service universel mais de répondre à la question du financement de l'ensemble des opérations, y compris du service universel, après la libéralisation et, le cas échéant, avec une définition différente du service universel. D'un point de vue méthodologique, l'approche EP est plus appropriée.*

La *méthode EP* permet de déterminer dans quelle proportion la rentabilité *se modifierait* si le fournisseur de service universel était tenu d'offrir les prestations de service universel à un prix uniforme après la libéralisation du marché, ce qui est bien la question à laquelle cette étude doit répondre. Il faut cependant définir les paramètres requis pour assurer un financement approprié (par exemple un rendement moyen du capital).⁸³ Deux scénarios de coûts sont utilisés pour répondre à cette question.

- **Coût d'un service universel minimal (plancher des coûts)** – Dans le premier cas, on se demande si, *dans une situation de concurrence donnée* en fonction des coûts globaux (somme des coûts justifiés économiquement sans obligation de service universel *plus* coûts incrémentaux du service universel), la Poste réalise un profit moyen approprié, c'est-à-dire un profit qu'elle pourrait aussi réaliser si elle n'avait pas d'obligation de service universel. On formule ici l'hypothèse d'un marché de concurrence, soit une situation où la Poste perd des parts de marché, ce qui débouche sur une adaptation des coûts. Dans ce scénario, on admet en particulier qu'en situation de concurrence, lorsque la Poste perd ou risque de perdre des parts de marché elle réduit progressivement le nombre d'offices de dépôt et augmente celui des agences, paie des salaires comparables à ceux de ses concurrents et adapte son effectif aux besoins du marché.
- **Coût d'un service universel maximal (plafond des coûts)** – Dans le deuxième cas, les coûts globaux comprennent également des coûts importants qu'une entreprise opérant sur un marché de concurrence, avec une planification économique optimale et avec une obligation de service universel donnée, n'aurait pas à encourir. Comparé au scénario de service

⁸² On peut renoncer à la lecture de ces paragraphes techniques sans conséquence pour la compréhension de la suite des explications.

⁸³ Des hypothèses concrètes sont formulées à ce sujet dans le modèle.

universel minimal, on considère ici que la Poste verse des salaires en moyenne plus élevés que ses concurrents et que même en cas de pertes de parts de marché importantes dues à la libéralisation, elle ne peut pas réduire son effectif au-delà du chiffre des « départs naturels ». On admet aussi que le nombre d'offices de poste et la répartition entre offices de poste et agences reste constant, au niveau de départ. Conceptuellement, on tient donc compte des coûts considérés dans le premier cas⁸⁴ plus *l'écart de coûts* entre une situation avec peu de concurrence et une situation avec plus de concurrence. On part du principe que cet incrément est positif puisqu'en cas de concurrence accrue, donc de pertes de parts de marché, les coûts sont normalement ajustés vers le bas. Ici en revanche, on suppose que les coûts restent identiques lors du passage au régime de concurrence, car ils ne peuvent pas être réduits pour des raisons politiques. La question est alors posée une nouvelle fois de savoir si la nouvelle situation garantit une rentabilité adéquate (financement).⁸⁵

Pour les deux scénarios de coûts, on retiendra encore que dans le secteur « traitement » la Poste exploite trois centres de tri principaux et six centres secondaires. On admet implicitement que, dans l'optique pure des produits, ces infrastructures utilisées dans le cadre de l'obligation de service universel ne sont pas entièrement nécessaires d'un point de vue opérationnel, mais que pour des raisons politiques on ne peut plus en faire abstraction dans le calcul des coûts, puisqu'il s'agit en grande partie de nouvelles installations.

Sur le plan méthodologique, notre approche des coûts se différencie aussi de l'étude BDO/WIK (2007) qui, à l'aide de la méthode NAC, cherchait à identifier les coûts additionnels de la Poste imputables aux obligations de service universel.

Coûts des concurrents

Les coûts des autres opérateurs actifs sur le marché postal suisse sont déterminés sur la base des coûts de la Poste. Ces derniers ont été considérablement réduits à l'aide des critères indiqués ci-dessous, afin de refléter l'absence d'obligation de service universel et de « coûts non récupérables » (*stranded costs*) revêtant par exemple la forme d'un effectif trop élevé (source d'inefficience).

- Les frais fixes de La Poste Suisse sont considérés comme « coûts fixes par paliers » et varient donc lorsque le volume du marché postal franchit certains seuils. En d'autres termes, les frais fixes du nouvel arrivant dépendent du volume créé par son arrivée et par sa structure (par exemple distribution deux ou cinq fois par semaine).

⁸⁴ Les coûts adaptés en fonction de la concurrence et optimisés en tenant compte de l'obligation de service universel.

⁸⁵ A noter qu'il existe déjà une certaine charge politique dans la situation de départ qui ne dépend pas de la concurrence mais qui est déjà présente aujourd'hui.

- Le salaire moyen payé par un nouvel arrivant équivaut environ à 2/3 de celui payé actuellement par la Poste. Le niveau des salaires de la Poste varie toutefois selon le scénario. Dans les scénarios où le niveau des coûts de la Poste est très bas, le niveau des salaires est aussi fixé à 2/3 du niveau actuel. Dans les scénarios où le niveau des salaires de la Poste est élevé, il reste au niveau actuel. Dans tous les cas, le niveau de référence est indexé à l'inflation pour tout le secteur.
- Les nouveaux arrivants sont modélisés en tant que somme. Les parts de marché dérivant du modèle peuvent donc être interprétées comme le résultat de l'établissement d'un seul opérateur national ou de plusieurs opérateurs régionaux.
- Un «testing down» a été réalisé pour ce qui est de la stratégie d'établissement sur le marché du ou des nouveaux arrivants. Dans un premier temps, on a admis que les nouveaux opérateurs proposaient une gamme de prestations correspondant à celle de la Poste, avec les mêmes étapes de la chaîne de création de valeur, pour tous les produits, au même niveau de service – notamment pour ce qui est de la couverture territoriale et de la fréquence de la distribution. Lorsqu'une stratégie d'accès se révélait non viable du point de vue commercial, des modèles commerciaux plus restrictifs étaient appliqués, par exemple distribution du courrier B seulement deux jours par semaine, seulement dans les zones urbaines, etc.

Abréviations

BNetzA	Bundesnetzagentur (autorité de régulation allemande)
CA	chiffre d'affaires
CE	Commission européenne
D	Allemagne
E2E	de bout en bout (<i>end-to-end</i> ; voir définition à la note 7)
EBIT	bénéfice avant charges financières et impôts (<i>earnings before interests and taxes</i>)
EINP	envois individuels non prioritaires
EIP	envois individuels prioritaires
ENNP	envois en nombre non prioritaires
GB	Grande-Bretagne
LOP	Loi fédérale du 30 avril 1997 sur l'organisation de l'entreprise fédérale de la poste (Loi sur l'organisation de la Poste, LOP)
LPO	Loi fédérale du 30 avril 1997 sur la poste (RS 783.0)
nd	non disponible
NL	Pays-Bas
Opta	Onafhankelijke Post en. Telecommunicatie Autoriteit (autorité de régulation néerlandaise)
Postcomm	Postal Services Commission (autorité de régulation britannique)
PostReg	Autorité de régulation postale (autorité de régulation suisse)
PTS	Post&Telestyrelsen (autorité de régulation suédoise)
REMA	Reengineering Mailprocessing
S	Suède
SG DETEC	Secrétariat du DETEC
SU	service universel
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne

Bibliographie⁸⁶

- Andersson, Peter (2006), The liberalisation of postal services in Sweden – goals, results and lessons for other countries.
- BDO/WIK (2007), Studie über die (Brutto-/Netto-) Last der Grundversorgungsverpflichtung anhand des Postprojektes « Rechnungswesen 2007 »
- Bundesnetzagentur (2007), Jahresbericht 2006
- La Poste (2007), Rapport de gestion 2006
- Commission européenne (2005), Development of competition in the European Postal Sector, Country Annexes
- COM(2007) 695 final, Communication de la Commission au Parlement européen conformément à l'article 251, paragraphe 2, deuxième alinéa, du traité CE concernant la position commune du Conseil relative à l'adoption d'une Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté, du 9 novembre 2007
- Confédération/PostReg (2007), Services postaux et marché postal : comparaison Suisse – Europe
- Directive 2002/39/CE du Parlement européen et du Conseil du 10 juin 2002 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté
- Directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service
- PostReg (2005), Rapport d'activité 2004, Berne
- PostReg (2006), Rapport d'activité 2005, Berne
- PwC (2006), Evaluating the Impact of a Full Market Opening on Swiss Post
- WIK (2005), Evaluation du marché postal en Suisse

⁸⁶ Les références aux actes législatifs nationaux évoqués dans le corps du texte sont mentionnées dans les notes et ne sont donc pas reprises dans la présente bibliographie.

PLAUT ECONOMICS
OLTEN

Plaut Economics, Baslerstr. 37, 4600 Olten
Tel. +41 (0)62 205 55 63 Fax. +41 (0)62 205 55 70 www.plaut-economics.ch

FRONTIER ECONOMICS EUROPE
BRUSSELS | COLOGNE | LONDON

Frontier Economics Ltd 71 High Holborn London WC1V 6DA
Tel. +44 (0)20 7031 7000 Fax. +44 (0)20 7031 7001 www.frontier-economics.com