

prise de position



economiesuisse

Stratégie pour un marché postal compétitif

Propositions de l'économie pour l'ouverture rapide du marché et
l'avenir de la Poste suisse

II

Table des matières	Page
Résumé	III
1. Mandat de la Poste et particularités du marché postal	1
2. Mutations du marché postal	2
3. Libéralisation au sein de l'Union européenne	3
4. Avantages de l'ouverture du marché postal	5
5. Conditions à respecter lors de l'ouverture du marché postal	7
6. Propositions en vue de l'ouverture du marché postal	9
7. Appréciation du projet de banque postale	10
8. Membres du groupe de travail	13

19 avril 2001

III

Résumé

Contexte général

Les marchés des services postaux se sont ouverts au plan international et de nouvelles libéralisations sont prévues pour ces prochaines années. Tôt ou tard la Suisse devra se résoudre à abaisser la limite de 2 kilos au-dessous de laquelle la Poste suisse dispose du monopole pour les lettres et les colis. En effet, cette limite excède de loin celle de la plupart des autres pays européens, fixée au plus à 350 grammes. De surcroît, l'Union Européenne (UE) envisage d'abaisser substantiellement la limite de ce monopole à compter de 2003 et de tendre à moyen terme vers une ouverture complète du marché postal. Cette évolution ne ferait qu'accentuer la pression concurrentielle à laquelle la Poste suisse doit faire face.

Pour garantir le financement du réseau postal sans aide publique ainsi que la desserte de l'ensemble du territoire, la Poste suisse développe une stratégie qui se concrétise sur différents fronts. D'une part, les tarifs postaux ont été massivement augmentés en l'an 2001 dans certains domaines réservés. D'autre part, la Poste entend adapter son réseau d'offices de poste à l'évolution des besoins de sa clientèle. Elle veut en outre développer de nouveaux secteurs d'activité, tel le commerce électronique. Enfin, le Conseil fédéral prévoit de faire évoluer l'actuelle Postfinance vers une véritable banque postale, soumise aux mêmes conditions de concurrence que les autres établissements bancaires. Ce projet implique une augmentation du capital de dotation de la Poste de près de 2 milliards de francs, auxquels viennent s'ajouter les importants besoins financiers nécessaires au refinancement de la caisse de pension de la Poste par la Confédération. Pour faire avancer le projet, le Conseil fédéral a ficelé un paquet politique incluant la banque postale et le dossier Swisscom.

Position de l'économie

Dans un secteur en cours de libéralisation au plan européen, le service universel de la Poste ne sera renforcé que si on décide de s'attaquer réellement aux problèmes de fond. C'est pourquoi, pour ne pas prendre davantage de retard sur les pays avec lesquels elle est en concurrence et dans l'intérêt des consommateurs et des clients, la Suisse a intérêt à ouvrir à temps son marché postal. Ce secteur en sortira fortifié, car il sera à même de prospérer dans un environnement international ouvert et de garantir les prestations au meilleur rapport qualité-prix. Dans cet esprit, des représentants de l'économie ont analysé la situation du marché postal actuel et des évolutions qui l'entourent et formulent des **propositions concrètes** quant à l'orientation des mesures à prendre pour ces prochaines années:

IV

- Rattraper le retard pris sur nos voisins européens en abaissant rapidement la limite de monopole à 350 g et s'aligner en tout cas sur le calendrier discuté par l'UE (2003/7) pour les prochaines étapes d'ouverture du marché postal.
- Ouvrir le marché postal relevant du service universel à des opérateurs privés par l'octroi de concessions.
- Ne pas recourir à un système payant de concessions, mais en revanche fixer clairement les règles d'accès au réseau postal.
- Mettre en place une autorité de surveillance indépendante pour attribuer les concessions et prévenir les distorsions de concurrence.
- Optimiser le réseau postal actuel, en particulier grâce à des instruments modernes de coopération avec des tiers.
- Créer les conditions nécessaires permettant à la Poste d'envisager des alliances stratégiques au plan international.
- Etudier la possibilité d'une privatisation (partielle) de la Poste.

Une libéralisation progressive du marché postal suisse ne s'oppose pas à une desserte de base sur tout le territoire et favorise l'emploi sur le long terme. La garantie d'un service de qualité nécessite de tenir compte du progrès technologique et des possibilités de collaboration avec d'autres partenaires. La notion souvent mal comprise de «service public» ne peut en rien justifier le maintien d'une infrastructure désuète qui ne correspond plus aux besoins de la clientèle. Afin de réussir sans heurts la transition vers un marché postal complètement ouvert, un certain nombre de **critères** doivent être remplis:

- La desserte de base en prestations postales sur l'ensemble du territoire doit être garantie en tenant compte des régions périphériques.
- Les règles de concurrence doivent être respectées, en particulier en ce qui concerne les garanties d'un non-subventionnement croisé des domaines relevant du monopole vers les services soumis à la concurrence.
- Il faut que la Poste mène une politique des prix transparente pour les services qui restent dans le monopole durant la phase de transition vers une libéralisation complète.
- La Poste doit disposer d'une marge de manœuvre entrepreneuriale suffisante pour garantir la couverture des coûts du service universel.
- La Poste peut investir dans de nouveaux marchés, produits et services en concurrence à condition que leur rentabilité soit suffisamment démontrée. Pour éviter des distorsions dans ces activités, il faut aussi apporter la preuve d'un non-subventionnement croisé en provenance d'un service réservé. Cela vaut aussi longtemps que le marché postal n'est pas complètement ouvert.

Appréciation du projet de banque postale

Par ailleurs, en soumettant à consultation dans une même procédure les bases juridiques pour créer une banque postale et augmenter la marge de manœuvre stratégique de Swisscom, le Conseil fédéral génère un lien qui n'a pas lieu d'être, ni politiquement ni financièrement. Il faut traiter ces deux dossiers séparément. La création d'une banque

postale impliquerait l'injection de très importants moyens financiers. Il est dans l'intérêt de saines finances de la Confédération de ne pas investir l'argent public dans un projet risqué et aux contours flous. La marge de manœuvre financière de la Confédération pour diminuer les impôts et l'endettement s'en trouverait réduite d'autant. D'autre part, l'idée de créer une banque postale et de la financer par des moyens publics ne peut en aucun cas résulter d'un constat d'échec en ce qui concerne le fonctionnement du marché dans le secteur bancaire. Tout au plus, une telle idée peut-elle se justifier économiquement par de possibles gains de synergie dans l'utilisation commune du réseau postal existant pour la distribution de produits financiers. La réalisation de ce projet commande enfin la plus grande prudence, car toute distorsion de concurrence au détriment d'autres instituts financiers doit être évitée. Pour prévenir un tel cas de figure, il faut veiller à ce que l'éventuelle banque postale soit financée par des fonds privés et qu'elle soit clairement séparée des activités du groupe «Poste» vivant encore largement du monopole. Ainsi, les **conditions indispensables** énumérées ci-dessous seront remplies :

- la preuve de l'existence d'un marché rentable pour la banque postale,
- l'application à la banque postale de la loi sur les banques,
- l'absence de subventionnement croisé des services réservés de la Poste vers la banque postale,
- la prise en compte de l'absence de marge de manœuvre financière de la Confédération pour la mise à disposition du capital de dotation de la banque postale,
- l'absence de garantie de l'Etat pour la banque postale,
- la nécessité d'une privatisation de la banque postale,
- la séparation complète (organisationnelle, juridique et financière) de la banque postale du reste du groupe "Poste".

1. Mandat de la Poste et particularités du marché postal

La loi sur la poste (LPO) exige de la Poste suisse qu'elle assure un **service universel** suffisant pour la fourniture de prestations postales et de services de paiement. Ce service universel se compose de deux catégories de prestations :

- **services réservés** qui relèvent du monopole de la Poste. Il s'agit de l'acheminement des envois nationaux adressés et transfrontières pour les lettres, les colis et la publicité directe jusqu'à 2 kilos.
- **services non réservés** qui autorisent la présence d'une concurrence. Ces services englobent l'acheminement des colis de 2 à 20 kilos, le transport des journaux, les envois internationaux sortants ainsi que les services de paiement (versements, paiements, virements).

Selon son mandat, la Poste doit offrir un service de qualité dans tout le pays selon les mêmes principes et à des prix équitables. L'acheminement comprend le dépôt, la collecte, le transport et la distribution des envois; il est assuré en règle générale tous les jours ouvrables, mais au moins cinq jours par semaine.

La Poste peut en outre offrir en Suisse et à l'étranger des services en concurrence avec les opérateurs privés (**services libres**). Il s'agit avant tout de prestations qui ont un rapport étroit avec les services postaux et des paiements du service universel. Parmi les produits offerts dans ce domaine, on relèvera le transport d'envois en courrier accéléré, de colis de plus de 20 kilos, les produits de Postfinance (p.ex. cash-management, cartes de paiement, cartes de crédit, Fonds jaunes, Assurances-vie Jaunes) ainsi que le nouveau domaine du e-Business.

Pour garantir la fourniture de ses prestations pour les lettres et les colis, la Poste a développé un **réseau** sur l'ensemble du territoire, bâti autour de quelques centres de tri régionaux et d'un réseau très dense de filiales de distribution. Ce réseau se compose:

- d'un réseau central permettant le traitement logistique du courrier dans les centres de tri, y compris le transport entre ceux-ci;
- d'un réseau de transport assurant le transport de grandes quantités de courrier entre les centres de tri et les points de réception et de distribution;
- d'un réseau de distribution à partir des filiales et des offices de poste permettant la desserte auprès de la clientèle pour la réception et la distribution du courrier.

Une particularité majeure de la fourniture des prestations postales réside dans le caractère d'infrastructure du réseau. Des économies d'échelle peuvent ainsi être réalisées. Par ailleurs, la longévité et la capacité productive relativement fixe du réseau de distribution ne répondent qu'imparfaitement aux variations des besoins du marché et aux évolutions technologiques. Enfin, l'importance des coûts fixes ne facilite ni leur répartition transparente et incontestable sur les différentes prestations offertes, ni la poursuite d'une politique des prix cohérente.

Traditionnellement, la structure et le fonctionnement du marché postal ont été expliqués au vu de ces particularités. Ainsi a-t-on pu justifier l'intervention de l'Etat et la mise en place d'un monopole étatique pour les services postaux. D'un point de vue économique, une

telle intervention n'est pourtant admissible que lorsque la preuve est apportée que les mécanismes du marché sont défaillants (existence d'un bien collectif, présence d'externalités, distorsions de concurrence ou situation de monopole naturel). Il est vrai que, sur le marché postal, le risque d'une situation de monopole naturel due à la position dominante du réseau entier a longtemps prévalu. Dans la mesure où cette situation de monopole naturel devient contestable par des produits de substitution ou par des coûts d'entrée sur le marché en baisse, il convient de réexaminer l'opportunité d'une intervention de l'Etat.

Une desserte de base suffisante, efficace et adaptée aux besoins de la clientèle, constitue un élément clé de développement économique dans toutes les régions du pays. Ce n'est pas parce que l'Etat a joué jusqu'à présent un rôle prépondérant que cela doit nécessairement continuer. Il convient de fixer clairement quel est le niveau de desserte de base voulu et comment celui-ci peut être garanti le plus efficacement et au meilleur coût. Dans cet esprit, rien ne s'oppose à ce que des prestataires privés interviennent sur le marché ou se substituent à l'Etat si les critères «d'effectivité», d'efficacité et de coût sont remplis. En revanche, le maintien d'une implication de l'Etat sur le marché postal doit être justifié en fonction de critères économiques.

2. Mutations du marché postal

Si, pendant de longues années, la Poste suisse a assuré sa mission conformément aux objectifs politiques qui lui étaient assignés, on observe cependant depuis un certain temps de profondes mutations qui affectent considérablement les conditions de fonctionnement du marché postal telles qu'elles étaient traditionnellement perçues. Le secteur postal se trouve en effet au croisement de trois marchés vitaux pour l'économie : communications, publicité et transports/logistique. Ces marchés sont très ouverts et en plein essor sous la pression de la demande et du progrès technologique. S'il veut survivre, le secteur postal traditionnel ne peut pas se permettre de s'en tenir à une structure dépassée. Il doit répondre de manière flexible aux demandes et attentes nouvelles des consommateurs et progresser au même rythme que ces marchés en mutation. Ces changements structurels ont d'ailleurs déjà conduit la Poste suisse à engager un processus de transformation, processus qui a commencé avec la séparation complète en 1998 du secteur de la télécommunication, devenu une entreprise distincte. Parmi les facteurs qui ont amené cette évolution et qui vont encore influencer les transformations futures, on relèvera :

- **le progrès technologique.** Les innovations de ces dernières années (fax, courrier électronique, Internet,...) présentent un danger pour le secteur postal et accentuent fortement le processus de substitution de certaines activités classiques. Il faut s'attendre notamment à une diminution du volume de trafic des lettres. Parallèlement, le marché émergent du commerce électronique rend nécessaire l'existence de réseaux de distribution physique et de services logistiques de pointe et universels. Ces évolutions technologiques témoignent d'un important potentiel commercial pour certains services postaux, car ils transforment profondément les secteurs des transports et de la logistique et permettent d'offrir de nouveaux produits postaux à caractère hybride.

- **la réduction des barrières d'entrée sur certains segments du marché.** Les progrès réalisés en matière d'informatique permettent de rationaliser et d'individualiser les services, notamment dans le tri automatique pour le courrier exprès et les colis ainsi que dans les services financiers. D'autre part, on observe une hausse de la demande de services à valeur ajoutée adaptés à des besoins spécifiques et qui peuvent être offerts hors du domaine universel de manière ciblée et spécialisée. Pour offrir ces services, il n'est plus nécessaire d'entretenir une grande infrastructure logistique, réduisant ainsi considérablement le coût d'entrée sur le marché postal et facilitant l'accès au marché à des compétiteurs privés.
- **la pression sur les finances publiques.** Pour rester compétitive, la Suisse se doit d'entretenir de saines finances publiques. Il en résulte une pression correspondante sur les entreprises publiques à qui il est demandé de se financer par elles-mêmes et de ne plus recourir aux subventions ou à des fonds publics. Les tentatives d'améliorer l'efficacité de la Poste s'inscrivent aussi dans ce contexte.
- **l'intensification de la concurrence.** On observe au plan international la multiplication des interventions d'opérateurs nationaux sur certains segments spécifiques des marchés postaux voisins. Le durcissement de la concurrence se fait particulièrement sentir dans les domaines des colis et des envois express. Par ailleurs, alliances, acquisitions et fusions se succèdent en vue de répondre aux demandes croissantes de services globaux et de soutenir la concurrence directe des opérateurs privés. Ces faits attestent que le secteur postal a déjà anticipé l'évolution du marché ainsi que la nécessité d'en ouvrir prochainement l'accès à des tiers.
- **l'évolution de la demande.** Grâce au progrès technologique et aux nouveaux moyens d'information, les clients des services postaux traditionnels sont toujours mieux informés et leurs possibilités de recourir à des produits de substitution augmentent. On observe ainsi un besoin accru du client de pouvoir choisir librement son prestataire de services et de faire jouer le jeu de la concurrence dans le but d'obtenir de meilleures prestations à un prix plus compétitif. Le marché postal n'échappe pas à cette évolution.

Dans un contexte de concurrence croissante et de mutation technologique rapide, l'immobilisme n'est pas une option viable pour le secteur postal suisse. Ne pas adapter en profondeur les règles de son fonctionnement aux défis qui se posent et s'en tenir à des mesures qui ne s'attaquent qu'aux symptômes risquerait de faire disparaître, en définitive, beaucoup d'emplois.

3. Libéralisation au sein de l'Union européenne

La libéralisation des prestations postales est un sujet d'actualité au sein de l'Union européenne (UE), comme le prouve la *Directive sur les règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service*, entrée en vigueur en 1998. Ce texte constitue la base normative pour «une libéralisation progressive et contrôlée du marché des services postaux» (art. 7, al. 3). La catégorie des services susceptibles d'être réservés comprend

les envois nationaux adressés pesant moins de 350 g et dont le prix est inférieur à cinq fois le tarif de base ainsi que le courrier transfrontière et la publicité directe qui satisfont aux mêmes critères. Il ressort d'une comparaison entre les législations européennes et suisse (voir tableaux ci-après) que la Suisse dispose de loin du monopole le plus étendu.

Fig. 1: Limites du monopole en comparaison internationale

Pays	services réservés poids / prix	publicité directe	envois à destination de l'étranger
Belgique	350 g / 5x	350 g / 5x	350 g / 5x
Danemark	250 g	250 g	0
Allemagne	200 g	50 g	200 g
France	350 g / 5x	X	350 g / 5x
Grande-Bretagne	150 g / 50p	X	0
Italie	350 g / 5x	0	350 g / 5x
Pays-Bas	100 g / 3x	0	0
Autriche	350 g / 5x	0	350 g / 5x
Suède	0	0	0
Norvège	350 g / 5x	0	350 g / x
Suisse	2'000 g / 5x 1)	X	0

Source: Paquet Poste / Swisscom SA, rapport mis en consultation

0: entièrement libéralisé

X: pas de réglementation spéciale pour la publicité directe (même réglementation que pour les services réservés)

1) Limite de prix: lettres 5x tarif de base (soit 5x prix lettre courrier A) / colis 2x tarif du 1^{er} échelon (CHF 4.10)

En mai 2000, la Commission a engagé une étape supplémentaire sur le chemin de la libéralisation en soumettant une proposition pour une nouvelle directive sur la poste. Celle-ci prévoit de limiter le monopole, à compter du 1^{er} janvier 2003, aux envois jusqu'à 50 g ou jusqu'à un prix maximal égal à deux fois et demie le tarif de base applicable aux envois nationaux adressés et à la publicité directe. Les envois transfrontière sortants devraient, quant à eux, être entièrement libéralisés. Ces mesures entraîneraient une ouverture du marché postal de l'ordre de 20%, le but ultime étant la suppression totale du monopole d'ici à 2007. Une telle évolution n'a pas fait l'unanimité au sein de l'UE. De fait, trois camps se sont formés au cours des discussions: les partisans d'une libéralisation rapide (pays nordiques, Allemagne, Pays-Bas, Autriche), les tenants d'une politique des petits pas (pays du bassin méditerranéen, France) et un troisième groupe, qui opte pour une position intermédiaire (Grande-Bretagne, Irlande). En d'autres termes, les pays du premier groupe désirent supprimer l'intervention de l'Etat et le statut de monopole le plus rapidement possible, alors que ceux du deuxième plaident en faveur d'un abaissement de la limite de poids pour les services réservés à 150 g au lieu de 50 g, ce qui représenterait une ouverture du marché postal de 10%. Soumis en décembre 2000 au Parlement et au Conseil des ministres de l'UE, le dossier est aujourd'hui bloqué. Il est donc peu probable que la libéralisation du marché postal se réalise dans les délais prévus. Néanmoins, la volonté de poursuivre sur la voie d'une ouverture totale des marchés postaux au sein de l'UE est bien présente. Seul le calendrier n'est pas encore définitif. De nouvelles impulsions en faveur d'une accélération du processus pourraient cependant venir du côté de la présidence suédoise en 2001.

Fig. 2: Service universel en Suisse et dans l'UE

Secteur	Loi sur la poste	Directive européenne 97/67/EG	Projet de nouvelle directive UE
Service universel	Services réservés	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Envois nationaux adressés jusqu'à 2'000g / 5x ▪ Envois nationaux adressés jusqu'à 350g / 5x ▪ Colis adressés jusqu'à 2'000g / 2x ▪ Envois exprès jusqu'à 350g / 5x ▪ Publicité directe jusqu'à 2'000g / 5x ▪ Publicité directe jusqu'à 350g / 5x ▪ Envois transfrontières entrants jusqu'à 2'000g ▪ Envois transfrontière jusqu'à 350g / 5x 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Envois nationaux adressés jusqu'à 50g / 2,5x ▪ Publicité directe jusqu'à 50g ▪ Envois transfrontières entrants jusqu'à 50g / 2,5x
	Services non réservés	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Colis entre 2 et 20 kg ▪ Envois internationaux sortants ▪ Journaux / périodiques ▪ Services de paiement 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Envois postaux adressés entre 350 g et 2 kg ▪ Colis jusqu'à 10 kg ▪ Envois recommandés ▪ Envois valeur
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Envois postaux adressés entre 50g et 2 kg ▪ Colis jusqu'à 10 kg ▪ Envois internationaux sortants ▪ Envois recommandés ▪ Envois valeur 	

Source: Paquet Poste / Swisscom SA, rapport mis en consultation

L'évolution qui caractérise le marché européen continuera d'influer durablement sur le marché postal suisse, ce qui ne manquera pas d'entraîner des adaptations légales dans notre pays. Un alignement sur la directive européenne en vigueur conduirait, aujourd'hui déjà, à un net abaissement de la limite de monopole en Suisse. Si la Suisse entend s'adapter aux nouvelles conditions-cadres européennes et relever avec succès les défis qui en découlent, elle se doit de prendre les mesures requises afin d'ouvrir le marché postal ou, du moins, d'adopter le calendrier fixé par l'UE.

4. Avantages de l'ouverture du marché postal

Si la nécessité des prestations de la Poste est incontestée, celles-ci ne doivent cependant pas impérativement être fournies par une entreprise étatique. En effet, la fourniture de services par l'Etat n'est pas toujours synonyme d'efficacité, que ce soit du point de vue de l'économie nationale, de la qualité, de la capacité d'innovation ou encore de la gestion. Dans une économie de marché, il convient par principe de donner la priorité à l'initiative et à la propriété privées plutôt qu'à l'Etat. La perspective d'une libéralisation suscite toutefois des craintes, et les avantages possibles d'une ouverture du marché postal ne sont guère évoqués. Or, il importe de mettre en exergue les bénéfices que la Suisse retirerait d'une telle libéralisation. Voici les principaux d'entre eux :

- **pour le maintien durable du service universel.** Des études commandées par la Commission européenne démontrent que l'ouverture progressive et contrôlée du marché postal à des opérateurs privés est possible sans mettre en danger l'existence d'une desserte de base sur tout le territoire. Les expériences en matière de déréglementation réalisées à l'étranger indiquent que le maintien et l'amélioration des services postaux sont compatibles avec un marché ouvert à la concurrence. Il faut pour cela que les fournisseurs de service universel soient suffisamment efficaces et aient suffisamment de flexibilité sur le plan commercial et sur celui des prix pour s'adapter aux mutations. Il devrait être possible de parvenir à un résultat similaire en Suisse.

- **pour les consommateurs et les clients.** Largement monopolistique, le marché postal actuel donne lieu à des rentes de monopole, qui entraînent des coûts pour l'économie dans son ensemble. Ceci se traduit par des tarifs élevés en constante hausse supportés par les consommateurs et les clients de la Poste. Le principal avantage d'une ouverture du marché postal résiderait ainsi dans la venue d'une concurrence. D'une part, une concurrence intensifiée oblige les acteurs du marché à améliorer la qualité de leurs prestations, à offrir des produits axés sur les besoins et à fournir des services personnalisés aux clients importants, ceux-ci ayant la possibilité de faire jouer la concurrence. D'autre part, elle entraîne la formation automatique de prix du marché, c'est-à-dire de prix susceptibles d'être nettement inférieurs à ceux en vigueur sous l'actuel régime de monopole. Les entreprises clientes bénéficieraient aussi d'un important potentiel de réduction des coûts. Dans son rapport «Paquet Poste / Swisscom SA» mis en consultation, le Conseil fédéral souligne ces avantages, de même que les expériences positives réalisées sur les marchés postaux libéralisés à l'étranger. Les constatations dans le domaine des télécommunications en témoignent également.
- **pour l'entreprise «La Poste Suisse».** Compte tenu des conditions-cadres légales en vigueur, la Poste ne dispose pas d'une liberté de gestion suffisante pour garantir sa compétitivité à long terme sur un marché libre. Pour être en mesure de réagir rapidement aux évolutions du marché et à la concurrence tout en restant rentable, la Poste a besoin d'une plus grande marge de manœuvre. Cela implique que les activités commerciales de la Poste échappent à toute influence politique et que l'organisation et la gestion soient régies par les seules règles de l'économie privée. De plus, une libéralisation du marché va de paire avec le respect du principe de la réciprocité et favorise de ce fait les activités de la Poste Suisse à l'étranger – dans la zone de l'UE en particulier. Il est en effet difficile d'imaginer qu'un pays accepte que notre poste nationale grignote des parts sur son marché libéralisé, alors qu'elle-même demeure protégée sur son marché domestique par une limite de monopole élevée. Enfin, la Poste pourrait, contre paiement, ouvrir l'accès à ses infrastructures à d'autres opérateurs et ainsi dégager des bénéfices de synergie.
- **pour les fournisseurs de prestations postales.** La libéralisation du marché postal permettrait de renforcer l'ensemble du secteur face au défi des nouvelles technologies et de tirer profit des possibilités offertes par le développement du commerce électronique et des activités globalisées. On peut estimer que la viabilité financière des fournisseurs de service universel ne devrait pas être mise en danger à long terme. Au contraire, la compétitivité des opérateurs de service universel en sortirait renforcée, en raison des incitations nouvelles à innover et à utiliser au mieux l'infrastructure existante.
- **pour les contribuables.** La suppression d'un monopole étatique profite, en fin de compte, à l'ensemble de la population, celle-ci n'ayant plus à en supporter les coûts économiques qui en découlent. En laissant la place au libre jeu des forces du marché, les deniers publics peuvent être utilisés ailleurs de manière ciblée et, dans certains cas, des économies peuvent être réalisées.

- **pour l'emploi et la croissance.** Avec l'ouverture des marchés, le niveau général de l'emploi ne devrait pas être mis en danger à long terme, bien que l'UE s'attende à une diminution de la main d'œuvre employée directement par les services postaux classiques sous l'effet des gains de productivité en hausse et de la concurrence accrue des autres modes de communication. Cette baisse, qui peut être observée au plan international, est imputable aux mutations technologiques et non au processus de libéralisation du secteur. En revanche, on peut s'attendre à ce qu'une libéralisation permette au secteur postal de bénéficier de la croissance du marché de la communication grâce à une innovation accrue dans les nouveaux services. Il serait ainsi possible de relancer de façon significative la croissance des opérateurs postaux dans les années à venir, ce qui contribuerait naturellement à refondre sans heurts le secteur, tout en tenant compte des nécessaires ajustements en matière d'emploi.

5. Conditions à respecter lors de l'ouverture du marché postal

Certaines exigences doivent être satisfaites lors du passage en douceur à un marché postal complètement ouvert. Parmi celles-ci, on relèvera :

- **maintien d'une desserte de base sur l'ensemble du territoire.** Une desserte de base en prestations postales doit être garantie dans tout le pays. Il faut entendre par là la possibilité de recourir aux services postaux pour les lettres et les colis sur l'ensemble du territoire sous la forme d'un service universel. Celui-ci n'englobe toutefois plus les services de paiement, compte tenu de leurs développements technologiques et de la difficulté d'y constater une défaillance du marché. Dans le même temps, il convient de veiller au maintien de prestations postales suffisantes dans les régions périphériques. Un réseau d'offices postaux couvrant tout le pays n'est cependant pas indispensable à cet effet, la densité des filiales n'étant pas forcément synonyme de qualité du service. Les changements intervenus dans les habitudes des clients, les développements technologiques et la mise en place de nouveaux modèles de coopération innovants sont autant de portes ouvertes à des solutions inédites, moins chères et mieux adaptées aux besoins. Par conséquent, il serait faux d'assimiler d'office les coûts d'infrastructure non couverts du réseau existant aux coûts du service universel.
- **respect des règles de concurrence.** Dans la phase transitoire vers un marché postal ouvert, les activités de la Poste dans les domaines soumis à la concurrence vont en s'intensifiant. Ces activités sont alors déployées parallèlement à celles des secteurs de monopole qui restent encore importantes. Cette constatation suscite des craintes quant au respect des règles de concurrence. D'aucuns craignent, par exemple, que les services non réservés (non rentables) soumis à la concurrence profitent de subventions croisées en provenance des services réservés (rentables). Dès le moment où le marché postal sera entièrement libéralisé, il n'y aura cependant plus aucune raison économique de réclamer l'interdiction des subventions croisées. D'ici là, il convient d'exiger, conformément à la loi sur la poste en vigueur, que les comptes des différentes activités soient présentés de manière claire et transparente, et cela, sur l'ensemble de la chaîne de production (dépôt – transport – tri – transport – distribution). Il appartient à la Poste d'apporter explicitement la preuve qu'il n'y a pas de subventions croisées. Or à

ce jour, elle n'a pas été en mesure de le faire de manière convaincante. Soulignons ici que les éventuels coûts découlant d'une inefficacité de gestion ne peuvent pas être imputés exclusivement au domaine de monopole. Le déficit du réseau d'offices postaux est à répartir proportionnellement et dans son intégralité, selon les principes reconnus de l'analyse comptable pour la gestion des coûts d'entreprise, entre tous les services qui utilisent le réseau. La question des règles applicables au prix de transfert selon les principes régissant l'établissement des comptes n'est pas primordiale ici.

- **politique des prix claire et transparente.** En ce qui concerne ses services réservés, la Poste est tenue par les principes du droit administratif. En d'autres termes, la fixation des prix et la politique de rabais doivent être réalisées selon des critères garantissant le respect de l'égalité de traitement et des règles de droit. Il importe avant tout que les prix et les rabais soient déterminés de manière à ce que tant la prévisibilité des interventions de l'Etat que le principe d'un traitement équitable soient assurés. Si la Poste entend définitivement couper court au soupçon selon lequel elle abuse de sa position de monopole, elle se doit de communiquer sous une forme adéquate les prix, les taux de rabais ainsi que les critères utilisés pour l'évaluation des prestations en amont et des rabais, du moins aussi longtemps qu'elle jouira de sa position de monopole. Enfin, il est dans l'intérêt de la Poste de mettre en œuvre une politique de communication ouverte afin de renforcer la confiance de ses partenaires de l'économie privée.
- **rentabilité du service universel de la Poste.** Le but doit être la fourniture rentable du service universel et en particulier des services réservés. A cet effet, la Poste doit disposer d'une liberté de gestion suffisante en vue d'assainir durablement le réseau d'offices postaux, fortement déficitaire. Grâce à une offre souple, aux progrès techniques et à des modèles de coopération innovants, la Poste devrait être en mesure de réaliser les économies nécessaires sans remettre en question le mandat d'un service universel couvrant le territoire tout entier.
- **exigences aux services libres de la Poste** (soumis à la concurrence). Dans toute économie de marché, les règles de concurrence s'appliquent à l'ensemble des branches et des entreprises. Il serait erroné d'admettre que des expérimentations de la Poste puissent se dérouler sous la protection de l'Etat. Rien ne s'oppose à la mise au point de *nouveaux* services libres, à condition que la Poste ne profite pas d'avantages concurrentiels du fait de sa position de monopole ou en vertu de son statut d'entreprise appartenant à l'Etat. Le respect rigoureux des règles de comptes d'investissement conformes au marché ainsi que la preuve plausible d'une rentabilité durable et de l'absence de subventions croisées sont ici primordiaux. En ce qui concerne la création d'une banque postale, il faut tenir compte des particularités du marché financier (voir chap. 7). Dans les services libres *existants* qui sont déjà déficitaires, il y a lieu d'en redéfinir la stratégie. Le critère du rendement conforme au marché est déterminant à long terme pour leur maintien. En raison de l'interdiction des subventions croisées, la Poste peut être amenée à supprimer ou remplacer certains produits et prestations.

6. Propositions en vue d'une ouverture du marché postal

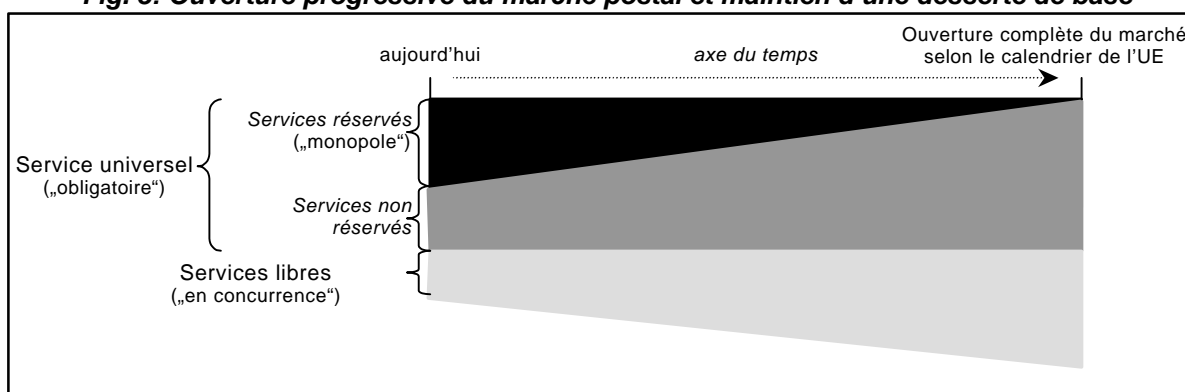
Compte tenu des avantages d'une libéralisation, des mutations en cours et des évolutions dans l'UE, l'économie s'engage clairement en faveur d'une large ouverture du marché postal. La compétitivité de la Suisse en sortira renforcée. Toute velléité de maintien d'une Poste étatique bénéficiant d'une protection de monopole aussi étendue que possible est rejetée avec fermeté. La proposition du Conseil fédéral prévoyant une banque postale financée par des deniers publics compte également parmi les pistes à ne pas suivre (voir chap. 7). Il en va de même pour la proposition prévoyant le recours à des subventions fédérales pour financer d'éventuels déficits ou compenser des prestations d'intérêt général de la Poste. Ces approches sont incompatibles avec l'idée d'un Etat et d'une politique économique libéraux. En vue d'une ouverture à large échelle du marché postal, l'économie préconise les mesures suivantes:

- **reprise du calendrier de l'UE.** Tout en tenant compte des exigences présentées ci-dessus (voir chap. 5), l'ouverture du marché postal doit être réalisée au moins dans la même dimension et au même rythme que ceux de l'UE. Il s'agit, en premier lieu, de rattraper rapidement le retard pris sur l'UE en libéralisant intégralement le marché pour les colis et en abaissant la limite de monopole des lettres à 350 g. Ensuite, il convient de reprendre tant les étapes suivantes de libéralisation en discussion (2003/7) que le but stratégique d'une ouverture complète du marché. Afin que la Poste dispose du temps nécessaire pour procéder aux adaptations requises, on peut accepter une libéralisation progressive jusqu'à la suppression totale du monopole postal.
- **attribution de concessions afin d'ouvrir l'accès à d'autres prestataires.** La libéralisation demandée du marché conduira à une intensification de la concurrence, d'où la nécessité de mettre en place des règles efficaces permettant de régir l'accès d'autres fournisseurs au service universel. Il est donc souhaitable que des mesures soient prises pour entreprendre les adaptations légales qui s'imposent. A l'instar du marché des télécommunications, il devrait être possible de garantir un service postal sur l'ensemble du territoire par le biais de l'attribution de concessions.
- **pas de taxes de concession, mais des règles d'accès au réseau clairement définies.** L'introduction d'une taxe de concession reviendrait à dresser des barrières d'entrée à l'encontre des concurrents potentiels de la Poste, mesure incompatible avec l'objectif de prestations fournies à un prix aussi bas que possible. Celle-ci procurerait, en outre, des avantages concurrentiels injustifiés à la Poste et n'instaurerait pas les incitations adéquates sur son management. Rappelons qu'aucun pays membre de l'UE n'a introduit de taxes de concession. Il est par contre indispensable de mettre en place des règles précises régissant l'accès de tiers à des parties du réseau de la Poste. La Poste pourra ainsi encaisser des droits d'utilisation destinés à couvrir les coûts liés à l'utilisation effective de son infrastructure par des tiers.
- **autorité de surveillance indépendante.** L'institution d'une telle autorité chargée de veiller à l'efficacité de fonctionnement du marché postal et d'éviter tout abus de pouvoir ou distorsion de concurrence s'impose dans la perspective d'une libéralisation. Cette autorité serait investie avant tout des tâches suivantes: attribuer les concessions,

vérifier que l'interdiction des subventions croisées et les règles d'accès à l'infrastructure de base soient respectées, intervenir en tant qu'arbitre en cas de litige entre les opérateurs, garantir la mise en œuvre d'une politique des prix transparente dans le domaine des services réservés. La clientèle issue des milieux économiques devrait également être représentée de manière appropriée dans un tel organe.

- **optimisation du réseau grâce à des modèles de coopération.** Afin de garantir un service universel sur l'ensemble du territoire, il faut prévoir des modèles de coopération innovants entre la Poste et d'autres prestataires. Les solutions possibles sont nombreuses et loin d'être aujourd'hui entièrement exploitées. Divers modèles sont possibles: accords de partenariat avec des administrations communales ou les CFF, avec des entreprises du commerce de détail, des sociétés de transport régionales, des organisations de distribution privées; offices postaux mobiles desservant plusieurs localités; instauration d'un service à domicile là où une telle solution est possible et utile. Les récentes propositions formulées par la Poste pour réaménager le réseau des offices postaux sont encourageantes dans l'optique d'une structure aussi allégée et efficace que possible. Dans cet esprit, il convient de conclure avant tout des coopérations avec des opérateurs privés et d'envisager des modèles de franchise ou de recourir à un «outsourcing» des activités.
- **bases requises pour le développement stratégique de la Poste.** Les bases légales nécessaires doivent être établies afin de permettre à la Poste de conclure des alliances et des partenariats stratégiques à l'échelon international.
- **privatisation (partielle) de la Poste en tant qu'option.** Dans un contexte libéralisé, la possibilité de mobiliser des capitaux privés procure des avantages, car il en résulte généralement des gains d'efficacité. Aux Etats-Unis et dans divers pays d'Europe, des mesures allant dans ce sens ont déjà été prises.

Fig. 3: Ouverture progressive du marché postal et maintien d'une desserte de base



7. Appréciation du projet de banque postale

La Poste a fait part de son intention de proposer à l'avenir également des prestations dans le domaine du crédit. Au début 2001, le Conseil fédéral a, de son côté, mis en consultation le paquet «Poste / Swisscom SA», confirmant ainsi sa volonté de renforcer la compétitivité de ces deux entreprises pour réagir à la libéralisation des marchés postaux et des

télécommunications. Le Conseil fédéral est d'avis que la survie de la Poste sur un marché libéralisé passe avant tout par l'extension des activités de Postfinance et la création d'une banque postale. Etant donné qu'on ne peut pas établir une défaillance de marché dans le secteur bancaire suisse, le projet de banque postale ne se justifie économiquement que sur de possibles synergies découlant d'une distribution de services financiers en utilisant l'actuel réseau d'offices de la Poste.

Compte tenu des exigences d'ordre général formulées ci-dessus en relation avec la mise en place de nouveaux services libres de la Poste (voir chap. 5), il convient ici d'examiner en détail les particularités de la banque postale. Les conditions ci-après doivent impérativement être remplies en vue de la création d'une banque postale. Elles s'appuient largement sur les résultats d'une expertise demandée par l'Administration fédérale des finances et le secrétariat général du DETEC en vue de la création d'une banque postale (« rapport Kaserer »):

- **justificatif des besoins.** La preuve qu'une banque postale répond à un réel besoin doit être apportée par le marché. Si, dans un contexte de concurrence, la banque postale est en mesure de réaliser sur ses capitaux propres un rendement comparable à celui demandé pour des banques privées (environ 15%), elle pourrait intéresser les investisseurs. Compte tenu des résultats actuels de Postfinance, cette exigence ne semble toutefois pas atteinte. Il faut également se poser la question si le personnel de la Poste est suffisamment qualifié et formé pour fournir, outre les services postaux traditionnels, des conseils financiers pointus. De plus, les entreprises bien ancrées au niveau régional et disposant de bonnes perspectives de rendement n'ont pas besoin de banques supplémentaires pour financer leurs crédits. Elles peuvent raisonnablement espérer obtenir les capitaux nécessaires auprès des instituts bancaires existants. La densité du secteur bancaire est déjà telle qu'une banque postale aurait beaucoup de peine, compte tenu de la concurrence accrue, à réaliser des rendements attrayants.
- **assujettissement à la loi sur les banques.** Une banque postale doit être soumise à la loi sur les banques pour des raisons d'égalité de traitement.
- **interdiction des subventions croisées.** La loi sur la Poste interdit les subventions croisées. Cette interdiction n'est toutefois valable que dans un sens: la Poste n'a pas le droit de subventionner Postfinance avec des recettes provenant des services de lettres et de colis. Cependant, les effets économiques positifs résultant du marketing postal ne sont pas inclus dans les indemnités que Postfinance paie à la Poste pour les services extrasectoriels. La question des subventions croisées demeure donc ouverte tant que des domaines de monopole subsisteront.
- **marge de manœuvre financière pour la mise à disposition des fonds propres.** La création d'une banque postale présuppose que les fonds propres requis soient réunis. Si l'on part de l'hypothèse d'un financement par l'Etat, il faut, avant toute chose, déterminer s'il y a une marge de manœuvre financière, à savoir dans quelle mesure un nouvel institut bancaire peut être financé par des fonds publics – que ce soit à l'aide du produit dégagé par la vente des actions Swisscom, du budget ordinaire ou

encore au moyen d'une augmentation de la dette fédérale (cf. le point «justificatif des besoins» du chapitre 7). Or, cette solution va à l'encontre de la tendance à la privatisation des banques cantonales. Dans l'intérêt de saines finances et d'un renforcement de la place économique suisse, il serait plus judicieux d'utiliser une éventuelle marge de manœuvre financière pour diminuer les impôts et réduire la dette de la Confédération.

- **pas de garantie de l'Etat.** Une banque postale ne doit pas impérativement disposer d'une garantie de l'Etat. Si quelques cantons accordent une telle garantie à leur banque cantonale, c'est en raison de leur législation qui les y oblige. Sur le plan fédéral, par contre, il n'existe aucun motif justifiant une telle garantie de l'Etat.

Fig. 4 : Banques postales en Europe – une comparaison

Pays	Institut	Banque postale	Propriétaire / Développement
Belgique	Financial Post, Postcheque	Oui	Privé
Danemark	BG Bank A/S	Oui	Privé
Allemagne	Deutsche Postbank AG	Oui	privatisation partielle de la Poste (25%)
Finlande	Sampo-Leonia Bank plc	Oui	Etat, mais privatisation prévue
France	La Poste	Non	–
Grèce	ELTA	Non	–
Grande-Bretagne	Girobank plc	Oui	Privé
Irlande	AN-Post	Non	–
Italie	Poste Italiana	Non	–
Luxembourg	P&T (Postes et Télécommunications)	Non	–
Pays-Bas	Postbank	Oui	Privé
Norvège	Den norske Bank	Oui	Etat à seulement 43%
Autriche	PSK Österreichische Postsparkasse	Oui	Privé
Portugal	CTT-Correios de Portugal S.A.	Non	–
Roumanie	Banc Post S.A.	Oui	Etat à seulement 25%
Suède	Postgirot Bank	Oui	Etat, mais privatisation prévue
Slovaquie	Postova Banka	Oui	Etat à seulement 43%
Espagne	BBVA Argentaria	Oui	Privé

Source: page d'accueil DETEC/deutsche Post

- **nécessité d'une privatisation.** L'absence d'une garantie de l'Etat ne suffit pas car, en cas de pertes, la Confédération serait bien en peine, en sa qualité de propriétaire, de se soustraire à la pression politique qui lui demanderait de voler au secours de la banque postale («garantie de facto»). Si l'on veut éviter que ces risques de perte considérables, qui vont de pair avec la mise en route de toute nouvelle activité, ne soient mis à charge du contribuable, la banque postale doit être financée et contrôlée par du capital privé. En outre, se dessine très clairement une tendance en Europe à la privatisation des banques postales existantes (voir tableau comparatif ci-dessus). En Suède, la poste s'est récemment retirée de ses activités bancaires. Enfin, un financement public de la banque postale via des fonds propres sans rémunération

d'intérêt, non seulement affecterait les recettes de la Confédération par un manque-à-gagner en intérêts; mais aussi, en raison de ces conditions de refinancement très favorables, il engendrerait une distorsion de concurrence vis-à-vis des autres banques. En Suisse, seule une privatisation totale pourrait se justifier dans un contexte de concurrence intacte.

- **séparation complète du groupe Poste.** Il apparaît nécessaire de séparer complètement la banque postale du reste du groupe Poste (services postaux inclus). La banque postale aurait sans cela un atout comparatif par rapport aux autres banques du fait de la position de monopole de la société-mère pour les services postaux. Par ailleurs, si le management de la banque postale entend pouvoir développer une stratégie de marché viable, il est indispensable qu'il conduise l'entreprise sous sa propre responsabilité et qu'il dispose d'une liberté entrepreneuriale totale ne dépendant pas de paramètres étrangers à ses activités. La banque postale ne peut par conséquent pas constituer l'une des filiales du groupe Poste.

8. Membres du groupe de travail

Les lignes générales de ce document ont été approuvées par le Comité directeur d'économiesuisse le 26 mars 2001. Elles tiennent compte des résultats d'une large consultation effectuée auprès des membres d'économiesuisse, dont les chambres de commerce cantonales, sur la question du paquet «Poste/Swisscom SA». Les personnes suivantes ont participé au groupe de travail pour l'élaboration de ce document:

- *Gentinetta, Pascal (direction du groupe)*
Membre de la direction, economiesuisse, Fédération des entreprises suisses
- *Bigler, Hans-Ulrich*
Directeur, Association suisse pour la communication visuelle (Viscom)
- *Eperon, Patrick*
Secrétaire, Union suisse des arts et métiers
- *Fritz, Max*
Directeur, Association de l'industrie suisse de la cellulose, du papier et du carton (ZPK)
- *Hennet, Germain*
Membre du Comité exécutif, Association suisse des banquiers
- *Keiser, Hans*
Président, Union suisse des fabricants d'enveloppes / Seetal Schaller AG
- *Meier, Mark H.*
Président, Association suisse des maisons de vente par correspondance
- *Osterwalder, Max*
Association suisse d'assurances / Rentenanstalt/Swisslife
- *Rohrer, Heinz*
Président, Association suisse de marketing direct / RBC Holding AG
- *Saner, Peter*
Directeur, Swiss Retail Federation
- *Zimmermann, Otto*
Président, Association suisse des fabricants de carton ondulé / SCA Packaging Switz.