



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Rapport d'évaluation 2015 sur les conséquences de l'ouverture du marché postal

Rapport du Conseil fédéral du 18 septembre 2015 établi en exécution de l'art. 35 de la loi du 17 décembre 2010 sur la poste (RS 783.0)

Condensé

Le présent rapport d'évaluation est établi en exécution de l'art. 35 de la loi du 17 décembre 2010 sur la poste (LPO; RS 783.0). Il présente les développements observés depuis 2009 sur le marché postal suisse et sur une sélection de marchés de comparaison européens ainsi que l'influence de ces développements sur la question de l'ouverture du marché. Ce faisant, il compare également les situations existant dans les pays avec et sans monopole. Enfin, le Conseil fédéral présente sa position en relation avec la poursuite de la libéralisation du marché.

Pour pouvoir collecter des informations pertinentes du point de vue de la Suisse sur les expériences faites en Europe, on a sélectionné sept pays de référence permettant de tirer des conclusions significatives concernant le marché postal suisse.

Le présent rapport d'évaluation se fonde sur différentes sources de données. D'une part, l'Office fédéral de la communication a analysé les données de divers prestataires de services postaux. Des informations ont en outre été tirées des rapports annuels des autorités de régulation suisse et étrangères. Enfin, on s'est appuyé sur les résultats de plusieurs études et rapports consacrés aux marchés postaux suisse et européen.

L'abaissement à 50 grammes du monopole sur les lettres en Suisse ainsi que les dernières étapes de libéralisation en Europe sont intervenus sur des marchés postaux en pleine mutation. Sur le marché des lettres, l'évolution du volume des envois est un facteur de première importance. Or la numérisation croissante entraîne un recul progressif de ce volume. En Suisse, la substitution de moyens de communication électroniques au courrier traditionnel est encore relativement modérée. Dans les pays de référence, on observe par contre des reculs parfois très importants.

Le marché postal suisse se caractérise par une évolution stable du secteur des colis depuis 2004. Dans le secteur des lettres, depuis l'abaissement du monopole à 50 grammes, un seul prestataire alternatif de services postaux s'est lancé dans la distribution régulière de lettres dans plusieurs régions. Dans les pays de référence également, il n'y a pas eu de redistribution significative des parts de marché en faveur de prestataires alternatifs après 2008. Les prestataires alternatifs ne sont de fait parvenus à gagner de modestes parts du marché des lettres domestiques, en chiffre d'affaires, que dans les pays où existe une concurrence en matière de distribution.

Les prix de la Poste pour les envois isolés domestiques n'ont presque pas varié depuis 2004, tandis que ceux des lettres à destination de l'étranger ont pour la plupart augmenté. Dans le segment des clients commerciaux, les choses ont davantage bougé: les tarifs ont en partie diminué et le cercle des clients bénéficiaires de rabais s'est élargi. Sur le marché des lettres, les augmentations de prix observées dans les pays de référence ont été décidées par les opérateurs historiques principalement en réaction au recul du volume des envois. Le degré d'ouverture du marché semble n'avoir globalement qu'une faible influence sur le niveau des prix et sur leur évolution.

Les conséquences de l'ouverture du marché sur les conditions de travail dépendent largement de la situation existante avant la libéralisation, celle-ci tendant à égaliser les conditions de travail entre opérateurs historiques et prestataires alternatifs. En Suisse, on n'observe aucun indice de détérioration des conditions de travail suite à l'ouverture partielle du marché. De même, l'étendue du service universel et la fourniture des prestations ne sont guère influencées par la libéralisation (partielle) du marché. Pour ce qui est de la pression croissante sur les coûts, elle est souvent combattue par des adaptations de l'infrastructure postale. Il est probable que le recul progressif du volume des lettres va exercer sur le financement du service universel une pression bien plus grande que l'ouverture du marché. Les activités courrier contribuent toujours de façon surproportionnelle au résultat d'exploitation. On observe là aussi que l'ouverture progressive du marché n'a eu qu'une modeste influence sur la rentabilité. Le recul du volume des lettres a eu à cet égard des effets plus marqués.

Table des matières

1	Contexte et mandat	1
2	Sélection des pays de référence	1
3	Conditions-cadres légales	2
3.1	Loi sur la poste	2
3.1.1	Réglementation du marché	2
3.1.2	Service universel	3
3.1.3	Organisation des autorités.....	4
3.2	Bases légales dans les pays de référence.....	4
3.2.1	Grandes lignes de la directive UE	4
3.2.2	Législations nationales	5
4	Numérisation et processus de substitution	6
4.1	Chances et risques pour les prestataires de services postaux.....	7
4.2	Options des prestataires de services postaux	9
4.3	Résumé	9
5	Evolutions du marché	10
5.1	Evolutions en Suisse	10
5.1.1	Entrées sur le marché et évolution des activités	10
5.1.2	Evolution des parts de marché	11
5.1.3	Stratégies des prestataires alternatifs	13
5.2	Comparaison avec les pays de référence.....	14
5.2.1	Formes de concurrence et stratégies des prestataires alternatifs	15
5.3	Résumé	16
6	Evolution de l'offre en matière de courrier	17
6.1	En Suisse	17
6.1.1	Evolution de l'assortiment.....	17
6.1.2	Modernisation des processus logistiques.....	17
6.1.3	Evolutions des prix.....	18
6.1.4	Satisfaction de la clientèle	19
6.2	Comparaison avec les pays de référence.....	19
6.2.1	Evolution de l'assortiment.....	19
6.2.2	Modernisation des processus logistiques.....	19
6.2.3	Evolutions des prix.....	20
6.2.4	Satisfaction de la clientèle	21
6.3	Résumé	22
7	Emplois et conditions de travail	23
7.1	Situation sur le marché postal suisse.....	23
7.1.1	Emplois	23
7.1.2	Rapports de travail.....	25
7.2	Situation dans les pays de référence	27
7.2.1	Emplois	27
7.2.2	Rapports de travail.....	28
7.3	Résumé	29
8	Evolution du service universel postal	30
8.1	En Suisse	30

8.1.1	Prestations du service universel.....	30
8.1.2	Qualité du service universel	30
8.1.3	Réseau postal et accessibilité	31
8.1.4	Boîtes aux lettres	32
8.2	Dans les pays de référence.....	33
8.2.1	Prestations du service universel.....	33
8.2.2	Atteinte des objectifs relatifs aux délais d'acheminement.....	34
8.2.3	Réseau postal dans les pays de référence	35
8.2.4	Boîtes aux lettres	36
8.3	Résumé	36
9	Financement du service universel	36
9.1	Financement du service universel en Suisse.....	37
9.1.1	Résultats du service universel.....	37
9.1.2	Instruments de financement du service universel	38
9.2	Financement du service universel dans les pays de référence	39
9.3	Résumé	40
10	Evolution de la situation financière des opérateurs historiques	41
10.1	Groupe Poste	41
10.1.1	Evolution au niveau du groupe	41
10.1.2	Evolution dans le secteur des lettres.....	42
10.2	Evolution dans les pays de référence.....	43
10.2.1	Produits d'exploitation	43
10.2.2	Rentabilité.....	44
10.3	Résumé.....	46
11	Conclusion et propositions concernant les mesures à venir.....	46
11.1	Evolution en Suisse après l'ouverture partielle progressive du marché	46
11.2	Evolution discrète même sur les marchés entièrement libéralisés	46
11.3	Changement de comportement des clients: le plus gros défi.....	47
11.4	Proposition du Conseil fédéral concernant les mesures à venir.....	47
11.4.1	Pas de nouvelle ouverture du marché.....	48
11.4.2	Fixation de prix plafonds pour le monopole résiduel	48
11.4.3	Préservation des acquis	48
	Abréviations.....	49
	Liste des figures	
	Figure 1: Recul annuel moyen du volume des lettres domestiques ou en provenance de l'étranger, 2007-2011	6
	Figure 2: Lettres distribuées en Suisse et lettres exportées à l'étranger par des prestataires alternatifs, 2008-2014, en millions.....	11
	Figure 3: Evolution du chiffre d'affaires total des prestataires alternatifs, en %	11
	Figure 4: Part de marché globale des prestataires alternatifs dans le segment des lettres distribuées en Suisse, 2008-2014, en % du volume total	12
	Figure 5: Parts du marché postal en 2014, en % du chiffre d'affaires total des services postaux	13
	Figure 6: Principaux processus du marché postal	13
	Figure 7: Evolution de l'indice du prix des lettres, 2008-2014; Suisse = 100	20
	Figure 8: Evolution des prix des lettres prioritaires jusqu'à 20 grammes; 2004 = 100	21
	Figure 9: Effectif de la Poste, 2004-2014.....	23
	Figure 10: Effectif de la Poste par unité, 2009-2014, en nombre de personnes	24

Figure 11: Effectif des opérateurs historiques en unités de personnel, 2009-2014; *UK en nombre d'employés	28
Figure 12: Respect du délai d'acheminement D+1: objectifs légaux et résultats 2013, en %	34
Figure 13: Nombre d'offices postaux et d'agences postales pour 10 000 habitants, 2004-2013	35
Figure 14: Recettes et coûts du service universel, en milliards de francs	37
Figure 15: Evolution des résultats d'exploitation de la Poste, de PostMail et de PostFinance; 2008 = 100, valeurs normalisées	41
Figure 16: Evolution de la rentabilité du groupe Poste, de PostMail et de PostFinance, marge EBIT ..	42
Figure 17: Evolution des produits d'exploitation consolidés, 2004-2014; 2004 = 100	43
Figure 18: Evolution des produits d'exploitation dans le secteur des lettres, 2004-2014; 2004 = 100, SE: 2006 = 100	44

Liste des tableaux

Tableau 1: Comparaison des caractéristiques des marchés des pays de référence avec celles de la Suisse.....	2
Tableau 2: Vue d'ensemble des conditions-cadres légales dans les pays de référence	5
Tableau 3: Evolution du volume des lettres de la Poste, par catégorie d'envois, 2009-2014	6
Tableau 4: Evolution du volume des colis domestiques de la Poste par catégorie d'envois, 2010-2014	7
Tableau 5: Parts de marché des prestataires alternatifs en 2008 et 2014	15
Tableau 6: Respect en pour-cent des délais d'acheminement, lettres et colis en Suisse, 2004-2014 ..	31
Tableau 7: Accessibilité des offices de poste et des agences, en pour-cent de la population.....	31
Tableau 8: Infrastructure postale en Suisse 2004-2014	32
Tableau 9: Nombre de boîtes aux lettres publiques, 2008-2014, total et pour 10 000 habitants	33
Tableau 10: Services postaux relevant du service universel, 2012	33
Tableau 11: Recettes, coûts et résultats des services relevant du service universel et hors service universel, 2014, avant compensation des coûts nets	38
Tableau 12: Exemples de contributions publiques actuelles au financement du service universel	40
Tableau 13: Evolution des marges EBIT consolidées des opérateurs historiques, 2004-2014	44
Tableau 14: Evolution des marges EBIT des opérateurs historiques dans le secteur des lettres, 2004-2014	45

Liste des annexes

Annexe 1: Matériel et sources	50
-------------------------------------	----

1 Contexte et mandat

La Suisse procède depuis la réforme postale de 1998 et la dissolution de l'ancienne régie à une ouverture progressive et contrôlée de son marché postal, tout en fixant le cadre nécessaire à garantir un service universel postal accessible à tous sur l'ensemble du territoire et finançable:

- la distribution des journaux et périodiques, des lettres adressées en courrier accéléré et des lettres à destination de l'étranger est entièrement ouverte depuis 1998;
- dans le secteur des colis, le monopole a été partiellement ouvert au 1^{er} janvier 1998 – colis d'un poids supérieur à 2 kilos –, avant d'être aboli au 1^{er} janvier 2004¹;
- le seul marché faisant encore l'objet d'un monopole partiel est celui des lettres adressées jusqu'à 50 grammes distribuées en Suisse, y compris en provenance de l'étranger, en courrier ordinaire, qu'il s'agisse d'envois isolés ou d'envois en nombre. Dans ce marché, deux étapes importantes ont eu lieu les 1^{er} janvier 2006 et 1^{er} juillet 2009 avec l'abaissement du monopole des lettres à 100 grammes, puis à 50 grammes².

En 2009, à l'occasion de la révision totale de la législation postale, le Conseil fédéral a proposé au Parlement d'ouvrir complètement le marché, en procédant par étapes. Le législateur a finalement rejeté la libéralisation complète, inscrivant cependant dans la loi du 17 décembre 2010 sur la poste (LPO)³ un mandat d'évaluation relatif à cette question.

C'est ainsi que l'art. 35 LPO charge le Conseil fédéral d'évaluer les conséquences de l'abaissement à 50 grammes du monopole sur les lettres en Suisse ainsi que de la libéralisation complète du marché en Europe. Le but est de rediscuter de l'éventuelle abolition de ce monopole à la lumière des expériences faites après 2009 en Suisse et à l'étranger. La LPO donne au Conseil fédéral trois ans à compter de son entrée en vigueur pour soumettre au Parlement, comme base de discussion, un rapport proposant les mesures à venir.

Le présent rapport d'évaluation présente donc les développements observés depuis 2009 sur le marché postal suisse et sur des marchés de comparaison significatifs ainsi que l'influence de ces développements sur la question de la libéralisation. Il compare en particulier des pays ayant entièrement ouvert leur marché avec d'autres ayant maintenu un monopole résiduel, afin d'en tirer des enseignements pour la Suisse et proposer les mesures à venir.

2 Sélection des pays de référence

La comparaison internationale se focalise sur une sélection de pays de référence, choisis parce qu'ils permettent de tirer des conclusions pertinentes pour le marché postal suisse et qu'ils jouissent de plusieurs années d'expérience en matière de libéralisation. Parmi les critères de sélection figuraient également la comparabilité avec de précédents rapports sur le marché postal suisse.

Les pays de référence et leurs marchés postaux diffèrent sur plusieurs points: capacité économique, densité de population, taux d'urbanisation, volume d'envois, utilisation de moyens de communication électroniques, conditions-cadres légales et caractéristiques des opérateurs historiques.

¹ Art. 3 de l'ordonnance du 26 novembre 2003 sur la poste (OPO [2003]; RO **2003** 4753).

² Modification du 16 novembre 2005 de l'ordonnance du 26 novembre 2003 sur la poste (RO **2006** 3); modification du 22 avril 2009 de l'ordonnance du 26 novembre 2003 sur la poste (RO **2009** 1665).

³ RS **783.0**

Dans un premier temps, on a présélectionné des pays dont la capacité économique rapportée à la population (PIB par habitant) est semblable à celle de la Suisse, car cette capacité a une grande influence sur la demande de services postaux. On a ensuite réduit la sélection aux pays dont le marché est libéralisé depuis un certain temps et figurant déjà dans des comparaisons antérieures, à savoir l'Allemagne, la Suède, le Royaume-Uni et les Pays-Bas⁴. De plus, afin de profiter de l'expérience de pays n'ayant ouvert leur marché des lettres que récemment (2011), on a également inclus l'Autriche et la France. Enfin, on a complété la sélection avec un pays européen qui, comme la Suisse et bien qu'il fasse partie de l'Espace économique européen (EEE), connaît encore un monopole sur les lettres jusqu'à 50 grammes: la Norvège.

Le tableau ci-dessous présente les principales caractéristiques des divers pays de référence.

Pays	PIB par habitant, 2011, en EUR, corrigé du pouvoir d'achat	Nombre de lettres par habitant, 2011	Nombre d'habitants par km ² , 2012	Taux d'urbanisation, 2011, en %	Utilisation e-banking, 2014, en % de la population ⁵
CH	39 600	454	193	74	54
DE	30 300	218	229	74	49
FR	27 200	249	103	86	58
AT	32 400	331	101	68	48
SE	31 800	294	22	85	82
NL	32 900	269	403	83	83
UK	27 400	266	253	80	57
NO	46 900	274	15	79	89

Tableau 1: Comparaison des caractéristiques des marchés des pays de référence avec celles de la Suisse (Sources: WIK-Consult 2013b; Eurostat; Office fédéral de la statistique)

3 Conditions-cadres légales

3.1 Loi sur la poste

La LPO révisée vise, d'une part, à garantir la fourniture de services postaux et de services de paiement relevant du service universel à l'ensemble de la population et, d'autre part, à instaurer des conditions-cadres favorisant une concurrence efficace, qui repose sur une réglementation du marché mettant sur un pied d'égalité tous les prestataires opérant sur le marché postal partiellement libéralisé.

3.1.1 Réglementation du marché

La loi du 30 avril 1997 sur la poste (LPO 1997)⁶ – en vigueur jusqu'en 2012 – autorisait déjà des prestataires alternatifs à fournir des services postaux. Toutefois, pour permettre un certain contrôle sur les premières étapes d'ouverture du marché et avoir la possibilité, si nécessaire, de percevoir une redevance destinée à financer le service universel, elle soumettait les prestataires alternatifs de services non réservés relevant du service universel à une obligation de concession.

Dans l'actuelle LPO, le système de la concession est remplacé par une obligation d'annoncer. Il s'ensuit que depuis le 1^{er} octobre 2012, tout prestataire qui propose des services postaux à des clients en

⁴ Par ex. Plaut Economics/Frontier Economics 2007.

⁵ Suisse: compte bancaire ou postal, en % de la population à partir de 15 ans. Pays de référence: personnes ayant recouru à des services bancaires en ligne dans les trois mois précédant l'enquête (en % de la population de 16 à 74 ans).

⁶ RO 1997 2452

son nom propre et à titre professionnel est tenu de l'annoncer à l'autorité compétente. Pour des raisons d'égalité de traitement, l'obligation d'annoncer vaut pour tous les participants au marché et non uniquement, comme auparavant, pour ceux qui opèrent dans le domaine du service universel. Les principales exigences imposées aux prestataires de services postaux sont liées aux conditions de travail des salariés.

Pour promouvoir l'interopérabilité, le législateur a introduit une réglementation de l'accès à des prestations partielles des prestataires de services postaux. D'une part, une disposition générale relative à l'accès aux prestations partielles vise la conclusion sur une base volontaire d'accords entre les prestataires. D'autre part, des prescriptions concrètes règlent l'accès à des prestations partielles d'importance qu'il y avait lieu de garantir d'emblée, à savoir l'accès aux cases postales et l'échange de données d'adresses⁷.

3.1.2 Service universel

Le mandat de service universel comprend l'obligation de prendre en charge, transporter et distribuer des envois postaux. Sont réputés envois postaux relevant du service universel les lettres (< 1 kg) et les colis (< 20 kg) isolés ou en nombre à destination de la Suisse ou de l'étranger, ainsi que les journaux et les périodiques en abonnement. La Poste distribue les envois postaux au moins cinq jours par semaine dans toutes les zones habitées à l'année. Les quotidiens en abonnement sont distribués six jours par semaine.

La révision totale de la LPO n'a pas sensiblement modifié l'étendue du service universel postal. La nouvelle ordonnance⁸ règle toutefois le mandat de service universel plus en détail qu'auparavant. Il inclut également des services pour les expéditeurs – les justificatifs de distribution et les renvois – ainsi que pour les destinataires – la garde, la réexpédition et la déviation. L'ordonnance distingue désormais l'offre destinée aux clients privés de celle visant les clients commerciaux et les soumet chacune à des prescriptions différentes, notamment concernant la fixation des prix.

Par ailleurs, outre qu'elle définit des principes que la Poste doit observer lors de la fixation de ses prix, la LPO prévoit que le Conseil fédéral fixe des prix plafonds par voie d'ordonnance pour les services réservés. Les autorités compétentes ne vérifient le respect des principes de fixation des prix qu'au cas par cas. De plus, si le Conseil fédéral arrive à la conclusion que les prix de tous les services non réservés ou de certains d'entre eux sont trop élevés et enfreignent le principe de la fourniture du service universel à des prix raisonnables au sens de l'art. 92 de la Constitution fédérale (Cst)⁹, il peut fixer des prix plafonds, par voie d'ordonnance, pour ces services également. La qualité des prestations relevant du service universel est garantie par des prescriptions relatives au délai d'acheminement des envois isolés de lettres et de colis en Suisse.

La Poste doit garantir un réseau de points d'accès couvrant l'ensemble du territoire et chaque région de planification doit compter au moins un office de poste. Les prestations doivent être accessibles par tous à une distance raisonnable. Concrètement, il est exigé dans l'ordonnance que 90 % de la population résidente permanente puisse atteindre le réseau postal en 20 minutes au plus, à pied ou en transports publics. Ces exigences de qualité font l'objet chaque année de mesures par un organe spécialisé indépendant. Les méthodes et instruments de mesure sont approuvés par l'autorité de régulation qui est également chargée du contrôle et de la publication des résultats de ces examens relatifs à la qualité des services postaux.

⁷ Message **2009** ad art. 5, 6, p. 4674; BO-E **2009** p. 1138, BO-N **2010** p. 1462.

⁸ Ordonnance du 29 août 2012 sur la poste (OPO; RS **783.01**).

⁹ RS **101**

Le financement du service universel est en principe assuré par les recettes de la Poste et des sociétés du groupe, le législateur ayant en l'occurrence encore garanti un monopole résiduel sur les lettres jusqu'à 50 grammes en faveur de la Poste (voir le ch. 9.1.2). La loi ne prévoit pas de cofinancement par les prestataires alternatifs, ni par des subventions publiques. Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle LPO, le 1^{er} octobre 2012, toute nouvelle ouverture du marché postal doit faire l'objet d'une décision du Parlement. Jusqu'à nouvelle décision du Parlement, les services réservés comprennent le transport des lettres jusqu'à 50 grammes, qu'il s'agisse d'envois isolés ou d'envois en nombre, à l'exception du courrier accéléré et des lettres à destination de l'étranger.

Outre le service universel postal, la Poste est légalement tenue de fournir les services de paiement relevant du service universel. Le mandat est ainsi double et touche deux domaines d'activités distincts soumis à des exigences et prescriptions spécifiques. L'étendue des services de paiement relevant du service universel a été concrétisée lors de la récente révision. L'ordonnance d'exécution a défini de manière plus détaillée l'offre minimale de services relevant du service universel et auxquels la population doit pouvoir accéder dans un temps donné. Outre les paiements, virements et versements, la Poste doit également offrir l'ouverture et la gestion d'un compte de paiement.

3.1.3 Organisation des autorités

L'autorité de régulation est la Commission de la Poste (PostCom), rattachée administrativement au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). Elle n'est soumise à aucune directive du Conseil fédéral ou d'autorités administratives en ce qui concerne ses décisions. Ses tâches comprennent la surveillance du marché et du respect des conditions d'accès au marché, la surveillance du service universel postal, y compris le respect du mandat d'infrastructure, le contrôle du respect par la Poste de l'interdiction des subventions croisées et l'observation du marché postal.

Pour exercer efficacement la surveillance du marché postal, la PostCom peut prendre les mesures exhaustivement listées à l'art. 24 LPO. Outre les mesures qui relèvent du droit de la surveillance et en constituent les instruments clés, elle peut ordonner des sanctions administratives et punir d'une amende celui qui viole le monopole de la Poste ou contrevient à l'obligation d'annoncer. Le cumul de tâches législatives et régulatrices étant inopportun, les tâches politiques et de législation ne relèvent pas de la PostCom, mais d'une unité de l'administration fédérale (OFCOM).

3.2 Bases légales dans les pays de référence

3.2.1 Grandes lignes de la directive UE

Au niveau de l'Union européenne (UE) et de l'EEE, les conditions-cadres légales régissant l'ouverture complète du marché ainsi que la fourniture du service universel sont arrêtées dans la directive sur les services postaux¹⁰, qui fixe ainsi aux législations nationales un cadre contraignant. Elle contient des prescriptions communes relatives aux conditions de la fourniture des services postaux, à l'offre d'un service universel, aux principes de fixation des prix, aux exigences de transparence en matière de présentation des comptes des prestataires du service universel, à la définition de normes de qualité et, enfin, à l'harmonisation de normes techniques. La directive oblige en outre les Etats membres à instituer une autorité de régulation nationale indépendante, chargée de surveiller le marché postal. A la différence de la loi suisse sur la poste, la directive UE ne contient pas de prescriptions relatives aux services de paiement.

¹⁰ 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 (JO L 15 du 21.01.1998, p. 14), modifiée en dernier lieu par la directive 2008/6/CE (JO L 52 du 27.02.2008, p. 3).

3.2.2 Législations nationales

La libéralisation complète du marché est effective dans tous les Etats membres de l'UE depuis le 1^{er} janvier 2013. Parmi les pays de référence, seule la Norvège connaît un marché postal qui n'est que partiellement ouvert. En juin 2015, elle a cependant décidé de l'ouvrir complètement, à une date qui doit encore être déterminée. Les autres pays examinés ont entièrement libéralisé leur marché postal au plus tard au 1^{er} janvier 2011, si bien que les expériences faites en situation d'ouverture totale du marché remontent au minimum à quatre ans.

Pays	Date de l'ouverture complète	Prestataire du service universel ¹¹	Participation de l'Etat	Etendue du service universel: principaux éléments	Réglementation de l'accès ¹²
AT	01.01.2011	Österreichische Post AG	52,8 %	Lettres (envois prioritaires), colis, journaux; distribution 5x par semaine (quotidiens: en principe 6x); financement par fonds de compensation (non mis en œuvre).	Pas d'accès réglementé; accès sur base volontaire.
DE	01.01.2008	Deutsche Post AG	25,5 %	Lettres (envois isolés), colis (envois isolés); distribution 6x par semaine; financement par fonds de compensation (non mis en œuvre).	Accès réglementé.
FR	01.01.2011	Groupe La Poste SA	100 %	Lettres, colis (envois isolés), journaux; distribution 6x par semaine; financement par fonds de compensation (non mis en œuvre).	Pas d'accès réglementé; accès sur base volontaire.
SE	01.01.1993	PostNord AB	100 %	Lettres (envois isolés), colis (envois isolés), distribution 5x par semaine (lettres); mécanisme de financement du service universel non prévu.	Pas d'accès réglementé; accès sur base volontaire.
UK	01.01.2006	Royal Mail plc	29,9 %	Lettres (envois isolés), colis (envois isolés); distribution 6x par semaine (colis: 5x); financement par fonds de compensation (non mis en œuvre).	Accès réglementé.
NL	01.04.2009	PostNL N.V.	0 %	Lettres (envois isolés), colis (envois isolés); distribution 5x par semaine; financement par fonds de compensation (non mis en œuvre).	Accès réglementé possible depuis 2014 (condition: position dominante).
NO	Monopole jusqu'à 50 g	Posten Norge AS	100 %	Lettres (hormis envois publicitaires), colis (envois isolés); distribution 6x par semaine; financement par les pouvoirs publics (mis en œuvre).	Pas d'accès réglementé.

Tableau 2: Vue d'ensemble des conditions-cadres légales dans les pays de référence (Etat à fin 2014)

¹¹ A l'exception de l'Allemagne, chaque Etat membre de l'UE a désigné un prestataire tenu d'assurer la fourniture du service universel.

¹² Par réglementation de l'accès, on entend l'accès sélectif des prestataires alternatifs à la chaîne de création de valeur de l'opérateur historique.

4 Numérisation et processus de substitution

L'abaissement à 50 grammes du monopole sur les lettres en Suisse ainsi que les dernières étapes de libéralisation en Europe sont intervenus sur des marchés postaux en pleine mutation. Il y a relativement peu de temps encore, l'évolution des activités sur le marché postal dépendait principalement de celle de l'économie. Or il apparaît aujourd'hui que le comportement d'utilisation des clients postaux sera dorénavant également influencé de manière déterminante par la numérisation croissante et par la diffusion des raccordements à haut débit. Les réseaux à fibre optique, la communication mobile et les réseaux sociaux sont emblématiques de cette évolution. Pour les prestataires de services postaux, ces changements sont synonymes à la fois de chances et de risques.

Catégorie d'envois	Envois 2014 en millions	Evolution 2009-2014 ¹³	Ten- dence
Lettres adressées	2203	- 9 %	↘
Envois prioritaires, y compris les LJD	644	- 2 %	→
Envois isolés non prioritaires	472	- 27 %	↘
Envois en nombre non prioritaires	1087	- 2 %	→
Envois non adressés	1997	62 %	↗

Tableau 3: Evolution du volume des lettres de la Poste, par catégorie d'envois, 2009-2014

(Source: la Poste)

Dans les pays de référence également, le volume des lettres s'inscrit à la baisse depuis plusieurs années. De 2007 à 2011, cette diminution a été observée principalement au Royaume-Uni, en Norvège et aux Pays-Bas¹⁴. La Suisse se situe au milieu du groupe des pays comparés, tandis que le recul est moins important en Allemagne et en Autriche (voir la Figure 1). Relevons en outre que chez les opérateurs historiques étrangers, le recul est moins marqué en termes de volume pour les envois les plus avantageux au délai de distribution moins critique que pour les envois plus onéreux et plus rapides¹⁵.

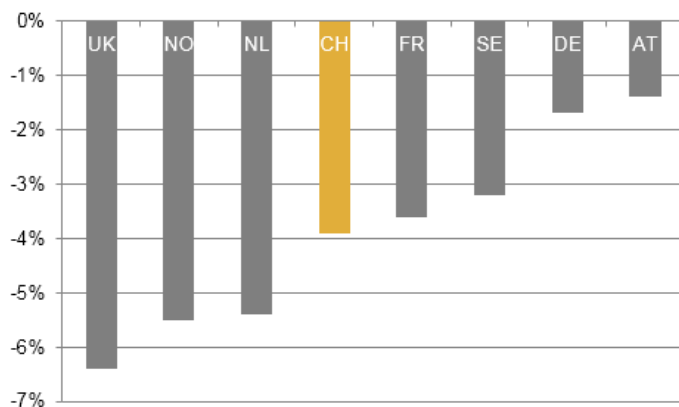


Figure 1: Recul annuel moyen du volume des lettres domestiques ou en provenance de l'étranger, 2007-2011

(Source: WIK-Consult 2013b)

En ce qui concerne le marché des colis, on s'attend à ce qu'il soit dynamisé par l'essor du commerce électronique. Selon les indications de la Poste, le marché du commerce électronique progresse en

¹³ Estimation suite aux nouvelles définitions du volume des lettres et de celui des colis en vigueur depuis 2014.

¹⁴ WIK-Consult 2013a: p. 194.

¹⁵ International Post Corporation 2013: p. 52.

Suisse de 5 à 10 % par année en termes de chiffre d'affaires¹⁶. L'évolution des comportements de consommation se reflète ainsi aussi dans le volume des colis transportés par la Poste, qui a gagné environ 12% de 2009 à 2014¹³. Le nombre total de colis qu'elle a traités en 2014 a ainsi atteint les 112 millions. L'examen détaillé des divers produits montre que la croissance enregistrée depuis 2009 concerne uniquement les colis Priority et que les colis Economy s'inscrivent au contraire à la baisse. Cette tendance indique que les clients optent de plus en plus souvent pour une distribution rapide.

Catégorie d'envois	Segment clientèle	Envois 2014 en millions	Evolution 2010-2014 ¹³	Ten- dance
Priority	Clients commerciaux	46	33 %	↗
	Clients privés	3	2 %	→
Economy	Clients commerciaux	50	- 7 %	↘
	Clients privés	7	- 19 %	↘
Total	Tous	105	8 %	↗

Tableau 4: Evolution du volume des colis domestiques de la Poste par catégorie d'envois, 2010-2014

(Source: la Poste)

4.1 Chances et risques pour les prestataires de services postaux

L'informatisation croissante de l'économie et de la société présente à la fois des chances et des risques pour les entreprises postales. Du côté des chances, relevons, outre l'augmentation de la demande dans le secteur logistique, la possibilité qui s'offre à elles d'utiliser les nouvelles technologies pour optimiser leurs processus métier, en particulier pour réduire les coûts de traitement des envois (tri, distribution). Grâce aux nouveaux moyens de communication, les prestataires postaux peuvent communiquer différemment et à moindres coûts avec les clients.

Les prestataires peuvent également profiter des progrès technologiques pour compléter leur offre par de nouveaux produits et services. C'est ainsi que les clients peuvent désormais suivre l'acheminement de leurs envois en ligne et en temps réel. Les destinataires peuvent en outre gérer eux-mêmes la date et le lieu de la distribution, ou encore la réexpédition. L'installation d'automates à colis, la combinaison de moyens de communication traditionnels et numériques ainsi que la gestion électronique de documents sont d'autres exemples de développements en cours.

Pour ce qui est des risques, la substitution de moyens de communication électroniques au courrier traditionnel est un défi majeur pour la plupart des prestataires. Dans notre pays, le nombre de lettres adressées par habitant est très élevé¹⁷ et il faut donc s'attendre à ce que le phénomène de substitution se traduise par un recul d'autant plus important du volume des envois¹⁸. Il est cependant difficile d'estimer quelles en seront les proportions effectives. Il y a lieu de considérer à cet égard que l'évolution du volume des lettres dépend en particulier, outre de la conjoncture, des éléments ci-après.

¹⁶ Communication de la Poste du 28 mai 2014 «Offre complète pour les boutiques en ligne grâce à YellowCube».

¹⁷ En 2011, le nombre moyen de lettres par habitant était d'environ 450 en Suisse, contre à peine 300 en moyenne dans les pays de référence (CH incluse).

¹⁸ WIK-Consult 2013a: p. 289.

- **Evolution du comportement des clients:** en Suisse, la qualité des moyens de communication électroniques est très élevée et leur diffusion très large, ce qui facilite l'envoi de substituts électroniques aux lettres¹⁹. Toutefois, le volume du courrier sera influencé à l'avenir moins par le développement des infrastructures de communication que par les préférences des clients. Ce qui sera déterminant, c'est la mesure dans laquelle les expéditeurs et les destinataires décideront de remplacer les lettres traditionnelles par des moyens de communication électroniques. Or cette décision pourra varier d'un segment de courrier à l'autre. Une étude montre en effet que le passage du courrier physique à la communication électronique se déroule jusqu'ici plus rapidement pour les échanges entre particuliers que pour ceux entre entreprises et particuliers²⁰. Dans les pays nordiques et aux Pays-Bas, par exemple, on a déjà largement recours à des substituts électroniques aux lettres, y compris pour une part importante de la communication des entreprises et des autorités. En Suisse, en Allemagne et en Autriche, les préférences vont au contraire encore nettement, pour ce qui est des factures et des communications officielles, aux services postaux traditionnels. Dans notre pays, une étude réalisée en 2011 sur mandat de la Poste concluait qu'une majorité des particuliers (71 %) souhaitent continuer de recevoir leurs factures dans leur boîte aux lettres²¹. La complexité du rapport entre l'utilisation des nouvelles technologies et le recours aux services de la poste aux lettres est aussi confirmée par les résultats d'une enquête réalisée en Allemagne en 2012: les personnes se servant d'Internet envoient plus de lettres que celles qui ne s'en servent pas²². Il n'en reste pas moins qu'au-delà des spécificités nationales et des différences de comportement d'ordre culturel, les activités en ligne sont partout en plein essor. En Suisse, par exemple, les services de banque en ligne (e-banking) sont de plus en plus utilisés: en 2014, près de la moitié de la population a effectué des paiements ou établi des extraits de compte sur Internet, par l'intermédiaire d'un compte postal ou bancaire²³.
- **Qualité:** le prestataire qui réussit à rendre ses services courrier attrayants aux yeux des clients et à les adapter à leurs exigences parvient pour le moins à freiner le recul du volume des envois. Une baisse de qualité a au contraire pour effet de l'accélérer.
- **Prix:** les expériences faites à l'étranger montrent que les fortes hausses de prix accélèrent le processus de substitution, poussant les clients à renoncer à l'envoi de lettres. Force est néanmoins de constater que pour compenser le recul des volumes et les pertes de revenus qui en découlent, les prestataires recourent fréquemment à des hausses de prix.
- **Cyberadministration:** compte tenu du développement de la numérisation, de nombreuses autorités proposent désormais une partie de leurs factures et autres documents officiels non plus uniquement sous forme papier, mais également sous forme électronique. Les autorités assument ainsi fréquemment un rôle de pionnier, propre à accélérer massivement le processus de substitution²⁴. Un exemple danois, «e-Boks», illustre bien cette évolution: lancé en 2001, ce système de

¹⁹ OFS, Accès des ménages à Internet, comparaison internationale 2014. Disponible sous: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/16/04/key/approche_globale.indicator.30109.301.html?open=2#2 (état: 11.06.2015).

²⁰ WIK-Consult 2013a: p. 172.

²¹ Communication de la Poste du 11 août 2011 «Des arguments forts en faveur de la lettre».

²² Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung 2014: p. 15.

²³ OFS, Achat et vente en ligne en comparaison internationale, 2014. Disponible sous: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/16/04/key/approche_globale.indicator.30116.301.html?open=2#2 (état: 11.06.2015).

²⁴ WIK-Consult 2013a: p. 177.

communication électronique comptait, fin 2013, quelque quatre millions de destinataires, soit environ 70 % de la population danoise, et 30 000 expéditeurs²⁵. La plateforme met à la disposition des institutions publiques et des entreprises des moyens sécurisés de communication électronique, avec leurs administrés pour les premières et leurs clients pour les secondes. Pour la poste danoise, le succès de ce système s'est traduit, de 2009 à 2012, par un recul d'un tiers du volume des lettres traitées. En matière de développement de services en ligne, la Suisse se situe toutefois en queue de peloton des pays européens²⁶.

4.2 Options des prestataires de services postaux

Compte tenu des développements en cours, les prestataires de services postaux sont appelés à relever de nouveaux défis en mettant en œuvre des stratégies appropriées. Plusieurs possibilités s'offrent à eux, sachant toutefois que la situation de départ n'est pas la même pour les opérateurs historiques que pour les prestataires alternatifs.

Pour les opérateurs historiques, deux stratégies, pouvant être combinées entre elles, sont particulièrement intéressantes. D'une part, ils peuvent s'efforcer de réduire leurs coûts dans la même mesure que la diminution des revenus du courrier. Pour y parvenir, ils peuvent par exemple adapter leurs infrastructures, leurs ressources techniques et leur effectif à la diminution de la demande. Toutefois, en raison du mandat de service universel, qui inclut la réception, le transport et la distribution d'envois postaux sur tout le territoire, cette stratégie a ses limites. D'autre part, les opérateurs historiques peuvent passer à l'offensive et s'employer à étendre et faire évoluer leurs activités, notamment en exploitant les atouts qu'ils détiennent dans le secteur de la logistique locale, régionale et internationale, en se servant de leur réputation pluridécennale pour se profiler comme des transmetteurs de contenus confidentiels et en profitant de leur proximité avec la clientèle pour élargir leur palette de produits.

Pour les prestataires alternatifs, le recul du volume des envois est un obstacle de plus à la réussite de leur implantation sur le marché. Toutefois, la plupart des nouveaux prestataires se sont jusqu'ici concentrés sur le courrier sans délai de distribution critique, qui est pour l'heure moins affecté par le processus de substitution.

4.3 Résumé

Les processus de numérisation et de substitution influent négativement sur le volume des lettres. Ils offrent cependant aussi de nouvelles chances aux prestataires de services postaux, comme le montrent les développements liés à l'essor du commerce électronique. Outre les progrès technologiques, les facteurs dont dépend le processus de substitution sont l'évolution de l'économie, les prix des services postaux, les préférences des destinataires et le comportement de communication de l'administration publique.

En Suisse, compte tenu du volume traditionnellement élevé des envois et de son recul jusqu'ici modéré, la situation demeure relativement favorable en comparaison internationale. Toutefois, si le processus de substitution devait s'accélérer, l'impact sur le volume des envois pourrait être plus important que dans les autres pays européens. Le nombre de lettres adressées – dont la plupart sont soumises au monopole de la Poste – est resté jusqu'ici élevé dans notre pays. L'effet de substitution devrait davantage affecter ces dernières que les envois publicitaires non adressés, qui ne sont pas protégés par le monopole.

²⁵ e-Boks presentation - January 2014. Disponible sous: http://www.e-boks.com/files/ekstranet/presentation_february_2014.pdf (état: 11.06.2015).

²⁶ OFS, Indice des services en ligne en comparaison internationale, 2014. Disponible sous: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/16/04/key/ind48.indicator.30303.480001.html> (état: 14.06.2015).

5 Evolutions du marché

5.1 Evolutions en Suisse

L'abaissement du monopole sur les lettres de 100 à 50 grammes, le 1^{er} juillet 2009, a ouvert de nouvelles possibilités d'affaires aux prestataires alternatifs. On examine ci-après dans quelle mesure ils en ont tiré profit. La question qu'il faut se poser à cet effet est la suivante: les affaires réalisées par les prestataires alternatifs dans les catégories de courrier qui ne sont plus réservées à la Poste depuis l'abaissement du monopole (lettres domestiques et lettres en provenance de l'étranger) ont-elles augmenté ou non? En 2014, environ 25 % du volume total des lettres adressées domestiques (représentant environ 28 % du chiffre d'affaires) étaient ouvertes à la concurrence²⁷.

5.1.1 Entrées sur le marché et évolution des activités

Les activités courrier des prestataires alternatifs se sont développées avec dynamisme depuis que le monopole a été abaissé à 50 grammes. De 2008 à 2011, le nombre d'entreprises concessionnaires opérant dans le segment des lettres domestiques est passé de neuf à treize²⁸. Toutefois, un seul de ces prestataires alternatifs s'est spécialisé dans la distribution de lettres en Suisse (Quickmail).

L'entrée de ces entreprises sur le marché s'est traduite par une forte progression de leur chiffre d'affaires. Celui généré par les lettres (sans les envois express et coursier) a presque triplé – globalement parlant – de 2008 à 2014 (voir la Figure 3)²⁹. En termes de volumes, la progression est toutefois sensiblement plus modeste (+ 5%). L'écart entre l'évolution du chiffre d'affaires et celle des volumes s'explique par le fait que les chiffres d'affaires résultant du transport de courrier à l'exportation, qui représente de gros volumes, ont été comptabilisés en partie non pas en Suisse, mais à l'étranger.

Avant l'abaissement du monopole à 50 grammes, les prestataires alternatifs opéraient principalement dans le secteur du courrier transfrontalier (lettres à l'exportation) et ne distribuaient guère de lettres à des adresses en Suisse (2008: à peine 166 000 sur un total de 2,9 milliards)³⁰. Suite à l'abaissement du monopole, leurs activités dans les secteurs des lettres domestiques et des lettres à l'importation n'ont cessé de progresser pour atteindre un volume global d'environ 37 millions d'envois en 2014³¹, dont une part prépondérante distribués par Quickmail. Les prestataires alternatifs continuent néanmoins à acheminer beaucoup plus de lettres à l'étranger qu'en Suisse, même si, à la différence du courrier distribué aux ménages suisses, les lettres à l'exportation ont nettement diminué ces dernières années (voir la Figure 2).

²⁷ PostCom 2014: p. 8.

²⁸ PostReg 2007: 24 ; PostReg 2010: p. 23.

²⁹ Valeurs à partir de 2013 corrigées des envois express et coursier (non pris en compte jusqu'en 2012).

³⁰ PostReg 2008: p. 28. Sans les envois express et coursier; lettres jusqu'à 1 kilo.

³¹ Propre calcul. Sans les envois express et coursier; lettres jusqu'à 2 kilos.

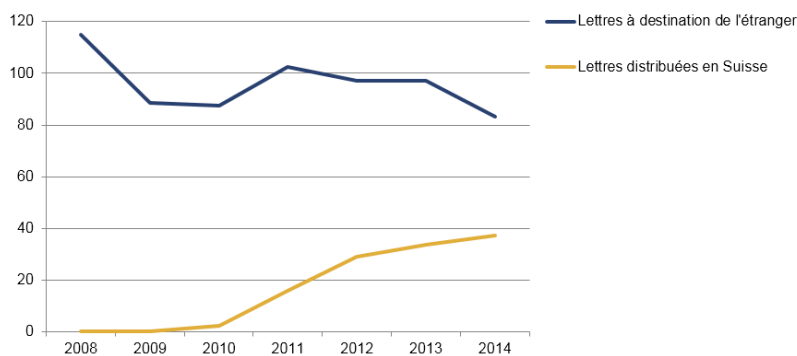


Figure 2: Lettres distribuées en Suisse et lettres exportées à l'étranger par des prestataires alternatifs, 2008-2014, en millions

(Source: propres calculs)

Dans le segment des colis, on observe une relative stabilité des volumes et des chiffres d'affaires imputables aux prestataires alternatifs. De 2008 à 2011, leurs chiffres d'affaires ont progressé de 5 à 6 %. Le taux de croissance plus élevé enregistré pour le courrier indique que depuis l'abaissement du monopole, les différentes catégories de lettres ont gagné en importance pour les prestataires alternatifs en termes de chiffre d'affaires. En 2008, la part de leur chiffre d'affaires relevant de la poste aux lettres (sans les envois express et coursier) était d'à peine 9 %. En 2014, elle atteignait environ 17 %.

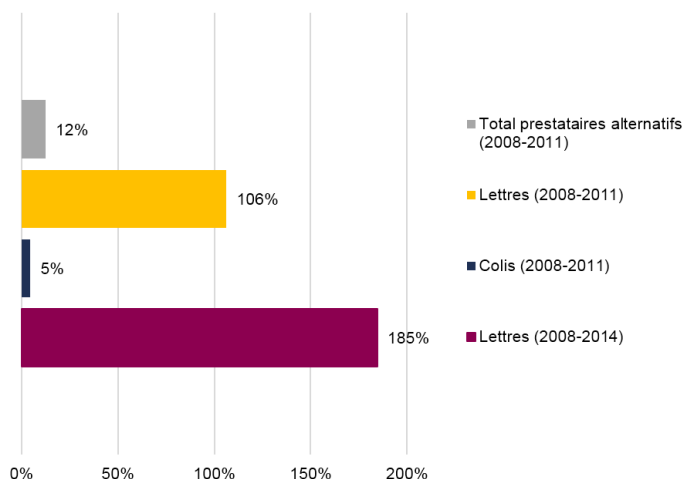


Figure 3: Evolution du chiffre d'affaires total des prestataires alternatifs, en %

(Source: propres calculs)

5.1.2 Evolution des parts de marché

Dans le segment des lettres, avant l'abaissement du monopole à 50 grammes, les prestataires alternatifs se concentraient sur le transport d'envois à l'étranger. En 2008, les dix entreprises concessionnaires disposaient dans ce secteur d'une part de marché de 46 %, en volume³². La même année, forte de sa solide position dans le secteur des lettres domestiques et en provenance de l'étranger, la Poste disposait d'une part totale d'environ 96 % du marché des lettres. L'abaissement du monopole à 50 grammes n'a pas entraîné de variation significative de la distribution des parts de marché: de 2008 à 2014, la part de marché des prestataires alternatifs n'a que très légèrement augmenté, passant de

³² PostReg 2008: p. 28.

3,7 à 4,8 %, en volume³³. De plus, comme le montre la Figure 4, leur part de marché globale dans le secteur des lettres domestiques reste très faible, puisqu'elle n'atteint que 1,6 % environ. Si l'on ne considère que le segment de marché ouvert à la concurrence (lettres > 50 g), elle s'élève en 2014 à environ 6 à 7 %.

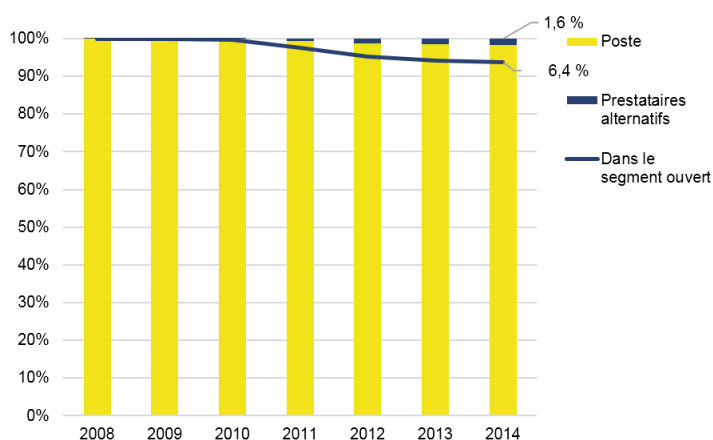


Figure 4: Part de marché globale des prestataires alternatifs dans le segment des lettres distribuées en Suisse, 2008-2014, en % du volume total

(Source: propres calculs)

Le constat ci-dessus de variation insignifiante des parts de marché depuis 2008 vaut aussi pour les segments de marché qui étaient déjà entièrement libéralisés avant 2009. Dans le secteur des lettres à l'exportation, la part de marché des prestataires alternatifs continue à osciller entre 40 et 50 %. Relevons que les entreprises les plus actives dans ce secteur sont des filiales des opérateurs historiques allemand (DHL Global Mail) et néerlandais (G3 Worldwide Mail³⁴). Ces sociétés profitent de leur bon réseautage international pour proposer des services de courrier transfrontalier attrayants. Sur le marché des colis du service universel jusqu'à 20 kilos, les prestataires alternatifs ont réalisé en 2014 une part de marché d'environ 17 %, en chiffre d'affaires. En 2008, elle était de 20 %. Dans les secteurs des colis transfrontaliers et des envois express et coursier, la part des prestataires alternatifs au chiffre d'affaires total est plus élevée: si l'on considère l'ensemble des colis jusqu'à 30 kilos, ils disposent d'une part de marché globale d'environ 31 %.

La part du marché postal dans son ensemble (lettres, colis et journaux, y compris les envois express et coursier) dont disposaient les prestataires alternatifs en 2014 est estimée à 15 %, en chiffre d'affaires (voir la Figure 5). Leurs chiffres d'affaires reposent principalement sur les services relevant des segments de marché entièrement libéralisés (en particulier les colis).

³³ Valeurs à partir de 2013 corrigées des envois express et coursier (non pris en compte jusqu'en 2012).

³⁴ G3 Worldwide Mail était initialement une coentreprise créée par TNT, Singapore Post et Royal Mail. Aujourd'hui, c'est une filiale à 100 % de PostNL.

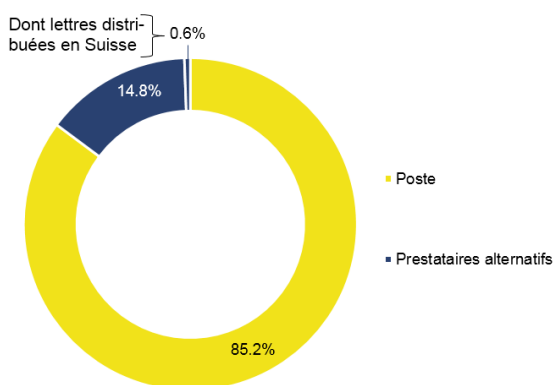


Figure 5: Parts du marché postal en 2014, en % du chiffre d'affaires total des services postaux (Source: propres calculs)

5.1.3 Stratégies des prestataires alternatifs

Les prestataires alternatifs de services postaux ont en principe le choix entre plusieurs stratégies commerciales. Ils peuvent concentrer leur offre sur quelques services, segments de clientèle, processus ou régions déterminés ou, au contraire, mettre sur le marché une offre aussi large que possible, comme le font la plupart des opérateurs historiques. Le choix de la stratégie dépend de divers facteurs, au nombre desquels on compte les conditions-cadres légales et réglementaires (voir le ch. 3), en particulier lorsqu'il existe des limites à l'accès au marché, comme c'est le cas dans notre pays.

En Suisse, on observe les stratégies ci-après.

- Concurrence en matière de distribution:** les prestataires alternatifs fournissent toutes leurs prestations partielles par eux-mêmes ou en coopération avec des sous-traitants ou des partenaires, mais non avec la Poste. La LPO oblige la Poste à leur donner accès à ses cases postales et à garantir l'échange des données d'adresses, deux conditions nécessaires de la concurrence en matière de distribution.

La loi ne prescrit pas d'autres types d'accès, mais ceux-ci pourraient être convenus sur une base volontaire. Cette possibilité n'a jusqu'ici pas été utilisée dans le secteur des lettres. Actuellement, il n'y a pas de concurrence en matière d'accès (voir la Figure 6) en Suisse. Les prestataires alternatifs distribuent eux-mêmes les lettres domestiques qu'ils réceptionnent. Un accès efficace aux prestations partielles pourrait dynamiser la concurrence, dans la mesure où l'opérateur historique l'accorderait de façon non discriminatoire à des prix axés sur les coûts.

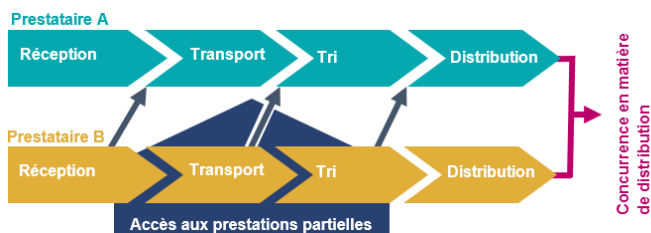


Figure 6: Principaux processus du marché postal

- Assortiment:** en Suisse, l'offre de la plupart des prestataires alternatifs ne comprend qu'un choix limité de produits. Aucun d'entre eux n'opère à la fois sur le marché des lettres et sur celui des colis (sauf en ce qui concerne les envois express et coursier), ce qui s'explique par le fait que les synergies entre les deux marchés sont peu importantes. Dans le segment des lettres, le monopole exclut les prestataires alternatifs du marché des envois qui génèrent un volume et un chiffre d'affaires élevés tels que les factures et les extraits de comptes. C'est pourquoi une entreprise

comme Quickmail transporte principalement des catalogues et des envois publicitaires pesant plus de 50 grammes.

Les entreprises bien implantées sur le marché des envois à destination de l'étranger ne sont guère présentes sur celui des envois domestiques. Les divers prestataires ne proposent en outre que des délais de distribution spécifiques. Il s'agit pour l'essentiel de services express et coursier ou d'envois à délai de distribution plus long (au moins D+3). Souvent – et cela vaut aussi pour Quickmail –, le prestataire garantit un jour de distribution fixe (par ex. le jeudi ou le vendredi, car les envois publicitaires présentent des taux de réponse particulièrement élevés ces jours-là).

- **Segments de clientèle:** tant sur le marché des lettres que sur celui des colis, les prestataires alternatifs ont jusqu'ici axé leurs services principalement sur les besoins des clients commerciaux. Ceux-ci leur confient en effet généralement davantage d'envois par ordre que les clients privés, ce qui est plus intéressant en termes de coûts. La prise en charge d'envois de clients privés nécessiterait la création d'un réseau de points d'accès très dense, qui serait très coûteux pour des volumes d'envois faibles.
- **Couverture territoriale:** les prestataires alternatifs concentrent leurs services sur des régions limitées. Ils couvrent en particulier les zones qui, en raison du volume des envois, des coûts de transport ou de la collaboration avec des organisations de distribution existantes, peuvent être desservies moyennant des coûts supportables. Aucun d'entre eux n'assure de distribution sur tout le territoire suisse. Quickmail a progressivement étendu sa zone de distribution et couvrait, début 2015, environ 61 % des ménages suisses, ce taux grimant à 77 % pour les ménages alémaniques³⁵. Quickmail est encore très peu présente en Suisse romande. Quant au Tessin, aucun prestataire alternatif n'y fournit de services de courrier, hormis les services express et coursier. L'exemple de Quickmail montre que la mise sur pied d'une organisation de distribution requiert beaucoup de temps et d'importantes ressources. Le processus est plus rapide lorsqu'il est possible de collaborer avec des organisations de distribution indépendantes déjà en place, par exemple dans le secteur des envois non adressés. Toutefois, la Poste a racheté plusieurs des organisations opérant dans ce secteur, si bien qu'elles n'entrent plus en ligne de compte comme (possibles) partenaires des prestataires alternatifs pour la distribution d'envois adressés.

5.2 Comparaison avec les pays de référence

Faute de données chiffrées sur l'évolution des marchés dans les pays de référence pendant la période sous examen, il n'est pas possible d'effectuer une analyse quantitative précise de cette évolution. On s'est donc fondé sur des estimations de parts de marché (en chiffre d'affaires et/ou volume) pour définir des données de marché qualitatives concernant 2008 et 2014. Ces données doivent permettre de tirer des conclusions sommaires sur l'importance des prestataires alternatifs. Les parts de marché ne fournissent qu'une indication de l'intensité de la concurrence sur les marchés des lettres et des colis dans les pays de référence. Les prestataires alternatifs peuvent avoir des effets positifs sur le marché ou sur certains segments de marché même sans en détenir de grosses parts.

³⁵ Quickmail – Les chiffres. Disponible sous: <https://www.quickmail-ag.ch/internet/QuickMail/Zahlen.aspx> (état: 01.01.2015).

	Lettres domestiques		Colis et express domestiques	
	2008	2014	2008	2014
CH	marginale	marginale	modérée	modérée
DE	modérée	modérée	élevée	élevée
FR	marginale	marginale	élevée	élevée
UK	marginale	basse	élevée	élevée
NL	modérée	modérée	-	modérée
AT	marginale	marginale	élevée	modérée
SE	modérée	modérée	élevée	élevée
NO	marginale	marginale	modérée	modérée

Parts de marché indicatives des prestataires alternatifs

	Lettres	Colis et express
Marginale	0-2 %	0-5 %
Basse	2,1 - 5 %	5-15 %
Modérée	5-25 %	15-50 %
Elevée	25 %+	50 %+

Tableau 5: Parts de marché des prestataires alternatifs en 2008 et 2014

(Source: propre estimation)

Les données disponibles indiquent que les parts de marché du segment des lettres domestiques n'ont guère varié de 2008 à 2014. C'est le cas aussi bien dans les pays qui ont ouvert leurs marchés antérieurement (SE, UK, DE, NL) que dans ceux qui n'ont aboli leur monopole sur les lettres qu'en 2011 (FR, AT). En Norvège également, où subsiste un monopole résiduel, la situation n'a pratiquement pas changé. Il n'y a donc pas eu d'évolution significative des parts de marché du courrier domestique dans les pays de référence.

Sur les marchés en croissance des colis et des express, le constat est le même: les parts de marché sont globalement stables. Les opérateurs historiques et les prestataires alternatifs profitent généralement à parts égales de la progression du volume des envois. Il n'y a qu'en Autriche où l'opérateur historique est parvenu à fortement augmenter sa part du marché des colis ces dernières années, la portant à près de 50 %.

Les opérateurs historiques continuent de jouer un rôle de premier plan dans tous les pays de référence, où ils réalisent au minimum la moitié du chiffre d'affaires postal intérieur, voire nettement plus pour certains. Ils sont toujours la seule entreprise du pays à proposer une offre complète de services, en particulier dans le trafic domestique, lequel génère l'essentiel des revenus du marché postal.

5.2.1 Formes de concurrence et stratégies des prestataires alternatifs

Dans les pays de référence, on observe différentes formes de concurrence et stratégies.

- Concurrence en matière de distribution:** en Allemagne, aux Pays-Bas et en Suède, il existe une concurrence en matière de distribution, en ceci que l'on y trouve au moins un prestataire alternatif qui achemine les lettres jusqu'au client final au moyen de sa propre organisation de distribution. Toutefois, hormis le plus gros prestataire alternatif des Pays-Bas (Sandd), aucun ne dispose d'un réseau de distribution couvrant tout le territoire national. Pour assurer la desserte de tous les ménages, ils remettent donc une partie des envois à l'opérateur historique. Dans ces trois pays, les parts de marché des prestataires alternatifs sont comprises entre 5 et 20 %. Sur le marché des lettres, les prestataires alternatifs se concentrent sur les envois des clients commerciaux, même si certains disposent aussi d'offres destinées aux particuliers (DE). Ils mettent en outre l'accent sur la distribution de lettres sans délai d'acheminement critique (distribution une ou deux fois par semaine, avec un délai compris entre 48 et 72 heures). Une autre tendance, observable en particulier en Allemagne, consiste à former des groupements de distribution au sein desquels divers prestataires régionaux se mettent leurs réseaux de distribution locaux réciproquement à disposition. Cela leur permet de réduire leur dépendance des conditions d'accès de l'opérateur historique.
- Concurrence en matière d'accès:** un autre modèle opérationnel est celui dit du «consolidateur», ou intermédiaire. Les consolidateurs collectent les lettres de plusieurs clients et les remettent à l'opérateur historique en vue de leur distribution (accès aux prestations partielles). Cette

forme de division du travail est pratiquée surtout au Royaume-Uni et en France. Au Royaume-Uni, en 2012, environ 47 % des envois ont été pris en charge sous le régime d'accès de Royal Mail³⁶, qui est légalement tenue de garantir un accès approprié à ses infrastructures. Si ce modèle s'est bien établi au Royaume-Uni, c'est notamment en raison de conditions d'accès avantageuses, n'incitant guère à créer des réseaux de distribution parallèles. Toutefois, même si le volume des envois pris en charge par les consolidateurs s'est sensiblement accru ces dernières années, le chiffre d'affaires de ces derniers n'a pas fortement augmenté pour autant. Dans le modèle d'accès britannique, 85 à 90 % du chiffre d'affaires généré par le courrier concerné revient en effet à Royal Mail³⁷. Il y a quelques années, des réseaux de distribution parallèles ont été créés dans l'une ou l'autre grande ville. Avec 0,2 %³⁸ du volume total des lettres domestiques, la distribution finale par des prestataires alternatifs reste cependant insignifiante et les derniers développements suggèrent que la concurrence en matière de distribution va plutôt diminuer au Royaume-Uni. Le principal prestataire alternatif (whistl) a par exemple décidé, au printemps 2015, de fermer son propre réseau de distribution et de confier la distribution de toutes ses lettres à Royal Mail³⁹. En France, les activités de consolidation se sont développées dès les années 1970 et les consolidateurs remplissent aujourd'hui un large éventail de tâches. Il n'y a toutefois pas de concurrence en matière de distribution dans le segment des lettres domestiques.

- **Pays de référence sans réelle concurrence:** il n'y a pratiquement pas de concurrence sur les marchés des lettres autrichien et norvégien. En Autriche, Redmail, qui était alors le principal prestataire alternatif, a abandonné ses activités courrier avant même l'ouverture complète du marché. Son portefeuille clients a été repris par le prestataire historique et sa filiale Feibra⁴⁰. En Norvège, où existe encore un monopole jusqu'à 50 grammes, comme en Suisse, on n'a observé à ce jour aucune entrée significative sur le marché⁴¹.

5.3 Résumé

En Suisse, l'évolution du marché des colis, libéralisé en 2004, est jusqu'ici suivi demeurée stable. On a en revanche assisté sur le marché des lettres, suite à l'abaissement du monopole à 50 grammes, à l'entrée remarquée de Quickmail, un prestataire qui assure la distribution de lettres domestiques ou en provenance de l'étranger en concurrence avec la Poste. Toutefois, même si leur chiffre d'affaires total dans le secteur du courrier a pratiquement triplé entre 2008 et 2014, les prestataires alternatifs ne transportent toujours pas plus de 1,6 % de toutes les lettres distribuées en Suisse.

Dans le secteur du courrier, les prestataires alternatifs concentrent leurs activités sur quelques segments de marché, en particulier sur le transport, pour des clients commerciaux, d'envois en nombre sans délai de distribution critique, dans des régions bien définies. Cette évolution très discrète du marché est imputable en particulier à des facteurs d'ordre économique, tels que les économies d'échelle et les effets de synergie dont bénéficie la Poste et qui se traduisent par autant de désavantages en termes de coûts pour les prestataires alternatifs. Les pays de référence ne présentent pas non plus de redistribution significative des parts de marché en faveur des prestataires alternatifs depuis 2008, y

³⁶ Ofcom 2013: p. 46.

³⁷ L'essentiel de la valeur ajoutée est générée par la distribution.

³⁸ Ofcom 2013: p. 51.

³⁹ Communication de Whistl de juin 2015 «Update on E2E review». Disponible sous: <http://www.whistl.co.uk/news/update-on-e2e-review/#sthash.G0xDyNqZ> (état: juin 2015).

⁴⁰ Communication d'Österreichische Post du 1^{er} février 2010 «Post und feibra übernehmen >redmail-Kunden».

⁴¹ WIK-Consult 2013a: p. 93.

compris ceux dont le marché postal est entièrement libéralisé depuis plusieurs années. Les prestataires alternatifs ne sont de fait parvenus à gagner de modestes parts du marché des lettres domestiques, en chiffre d'affaires, que dans les pays où existe une concurrence en matière de distribution (DE, NL, SE). Dans les autres pays, ils ne jouent toujours qu'un rôle relativement peu important.

6 Evolution de l'offre en matière de courrier

6.1 En Suisse

Avec l'abaissement du monopole à 50 grammes, il s'agissait d'inciter les prestataires de services postaux, par le biais d'une concurrence accrue, à innover et à améliorer la qualité de leurs services. Il était aussi attendu que les prix s'orientent tendanciellement à la baisse. Cela, soit parce que les prix des services du monopole étaient supérieurs à ceux du marché, soit parce qu'en situation de concurrence, les gains d'efficacité réalisés par l'opérateur historique seraient davantage répercutés sur les clients⁴².

6.1.1 Evolution de l'assortiment

Avant l'abaissement du monopole à 50 grammes, la distribution de l'ensemble des lettres adressées en Suisse était de fait assurée uniquement par la Poste. Les clients ne pouvaient, pour aucune catégorie de lettres, solliciter des offres auprès d'autres prestataires. Depuis l'abaissement du monopole à 50 grammes, une entreprise en particulier, Quickmail, propose certaines prestations sur le segment des lettres domestiques et en provenance de l'étranger. Cette nouvelle offre est néanmoins confinée à une catégorie bien spécifique d'envois: les envois commerciaux non urgents, pesant plus de 50 grammes et distribués dans la zone croissante desservie par Quickmail. En cela, même si elle améliore l'offre globale disponible sur le marché des lettres en Suisse, cette offre ne constitue qu'une alternative partielle aux services de la Poste.

A l'élargissement de l'offre consécutive à l'entrée de nouvelles entreprises sur le marché des lettres s'est ajouté le fait que la Poste a cherché à mieux répondre aux attentes de la clientèle en proposant des nouveaux produits. Les efforts d'innovation sont perceptibles depuis plusieurs années déjà. De nouvelles offres ont été proposées notamment dans le domaine des envois publicitaires⁴³. On peut citer par exemple le service DirectSelfmailer lancé en 2005. Cet envoi publicitaire est à la fois une enveloppe, une lettre, un prospectus et un élément-réponse qui a l'avantage d'être nettement moins coûteux pour les clients. Parallèlement aux nouveaux produits, principalement destinés à la clientèle commerciale, la Poste a simplifié en 2009 son assortiment en faveur de la clientèle privée, en le limitant aux produits les plus demandés. Outre les innovations proches des services postaux traditionnels, la Poste a aussi su tirer profit des nouvelles technologies électroniques. Elle offre à ses clients des services tels que la Swiss Post Box, qui est l'équivalent électronique de la boîte aux lettres physique. Comparativement à la dynamique observée sur le marché des colis, les innovations de la Poste observées sur le segment des lettres peuvent néanmoins paraître plus modestes.

6.1.2 Modernisation des processus logistiques

Ces dernières années, c'est au niveau de la réception et du traitement du courrier que les innovations les plus importantes ont eu lieu. La mise en œuvre de mesures visant des gains d'efficacité peut être un moyen pour les opérateurs d'augmenter leur compétitivité. Ces gains de productivité peuvent bénéficier directement aux clients, pour autant qu'ils conduisent à des prix plus attractifs.

⁴² Rapport du Conseil fédéral du 2 avril 2008 «Politique de croissance 2008-2011: Nouvelles mesures pour renforcer la croissance économique en Suisse».

⁴³ La Poste 2011

Le projet Ymago de réorganisation des offices de Poste (2003-2009) et encore plus le projet REMA (2001-2009), qui visait une centralisation et une automatisation accrue du traitement du courrier, illustrent bien les efforts entrepris par la Poste pour réduire ses coûts. Avant l'aboutissement du projet REMA, la Suisse comptait 18 centres courrier. Suite à la mise en œuvre du projet, la Poste dispose de trois centres courrier et de six centres logistiques pour le tri secondaire, ainsi que de deux centres logistiques de vidéocodage et de traitement des retours.

En ce qui concerne les prestataires alternatifs, des innovations comparables ne peuvent pas être observées. Leur entrée récente sur le marché, les volumes d'envois nettement plus faibles ainsi que les délais de distribution supérieurs expliquent en grande partie cette différence. A la différence des opérateurs historiques, les prestataires alternatifs n'ont d'autre choix que d'entrer sur le marché avec des structures qui soient déjà aussi sveltes et efficaces que possible.

6.1.3 Evolutions des prix

6.1.3.1 Prix de la Poste

Contrairement à celle des prestataires alternatifs, la marge de manœuvre de la Poste en matière de tarification est limitée par différentes exigences définies dans la législation postale. En conséquence, sa capacité à répondre aux impulsions du marché est plus restreintes, du moins à court terme.

La dernière hausse du tarif des lettres domestiques (courrier A et courrier B jusqu'à 100 g) remonte à 2004. Plus tard, en 2009, l'abaissement du monopole à 50 grammes s'est accompagné d'une diminution des prix des lettres de grand format, qui n'ont plus changé depuis lors. Enfin, les prix des lettres à destination de l'étranger ont augmenté en 2010. On peut néanmoins affirmer que les tarifs du courrier sont globalement stables depuis 2004, avec même une tendance à la baisse pour les envois domestiques de grand format.

S'agissant des envois en nombre⁴⁴, plusieurs changements intervenus ces dernières années ont eu des effets sur les prix. On a notamment abaissé les seuils de volume donnant droit à des rabais, élargissant ainsi le cercle des clients qui bénéficient de conditions plus avantageuses. Les données relatives à l'évolution des rabais individuels accordés aux gros clients à partir d'un chiffre d'affaires donné dans le secteur des lettres domestiques ne sont pas publiées, pour des raisons relevant du respect du secret d'affaires. Il y a cependant eu des diminutions sensibles de tarifs en particulier pour les envois en nombre lourds sans délai de distribution critique (envois en nombre du courrier B). Certains prix ont même diminué de près de la moitié entre 2004 et 2014. De plus, lorsque tous les prix du courrier ont été assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)⁴⁵ en juillet 2009, la Poste a décidé de ne pas les augmenter en conséquence. Pour les clients commerciaux, qui peuvent demander le remboursement de la TVA, cette décision a représenté une baisse de prix d'environ 7 %. Dans l'ensemble, les prix des envois en nombre – une prestation utilisée surtout par les gros clients – ont nettement plus diminué que ceux des envois isolés.

6.1.3.2 Prix des prestataires alternatifs

Les prix du courrier de Quickmail présentent une structure similaire à ceux de la Poste (envois en nombre du courrier B). Ils résultent de trois éléments: un prix de base dépendant du produit ainsi que du format et du poids des envois, un supplément également fonction du poids et un rabais lié au chiffre d'affaires. Les données relatives aux rabais n'étant pas connues, il n'est possible de comparer les prix de Quickmail et de la Poste que sur la base de leurs tarifs officiels. Dans les catégories de

⁴⁴ Les envois en nombre sont transportés sur la base d'un contrat individuel conclu par écrit ou contre facturation. Les envois isolés sont soit déposés au guichet postal et acheminés contre prépaiement, soit glissés dans une boîte aux lettres moyennant leur affranchissement préalable.

⁴⁵ La Poste a volontairement soumis les lettres jusqu'à 50 grammes à la TVA.

courrier comparables, les prix de base de Quickmail sont inférieurs à ceux de la Poste. Pour ce qui est des suppléments selon le poids, Quickmail n'est meilleur marché que la Poste que pour les grands formats (B4). On peut donc en conclure que Quickmail tend à privilégier une stratégie de prix bas.

6.1.4 Satisfaction de la clientèle

Il aurait certes été souhaitable d'analyser la satisfaction de la clientèle de l'ensemble des prestataires actifs sur le marché, mais cela n'a pas pu se faire en raison de l'absence de données relatives aux prestataires alternatifs. L'examen se limite donc à l'indice de satisfaction de la clientèle de la Poste, qu'elle publie annuellement⁴⁶.

L'examen des indices de satisfaction depuis 2004 montre que ceux-ci sont dans l'ensemble restés stables et à un niveau élevé. Entre 2004 et 2014, l'unité Réseau postal et vente a toujours obtenu une note supérieure à 80 points sur une échelle de 100. Quant à la satisfaction de la clientèle commerciale de PostMail, elle a connu une hausse significative entre 2004 et 2007, période durant laquelle l'indice est progressivement passé de 72 à 78 points. Depuis, cet indice connaît peu de fluctuations. Il affichait 79 points en 2014.

L'analyse de l'indice de satisfaction de la clientèle de la Poste indique que l'abaissement du monopole sur les lettres n'a pas entraîné de modifications significatives de la satisfaction des clients depuis 2008.

6.2 Comparaison avec les pays de référence

6.2.1 Evolution de l'assortiment

Globalement, les évolutions observées dans les pays de référence correspondent à celles observées en Suisse, indépendamment du degré et du calendrier d'ouverture du marché des lettres⁴⁷. Les opérateurs historiques ont tous mis de nouveaux produits sur le marché, qui répondent avant tout aux besoins spécifiques de la clientèle commerciale.⁴⁸ L'arrivée de nouveaux prestataires a elle aussi essentiellement profité à la clientèle commerciale, qui bénéficie d'un choix accru.

Une diversification significative de l'assortiment des prestataires alternatifs sur le segment des lettres n'a pas pu être constatée, y compris dans les pays ayant ouvert intégralement leur marché. Dans ces pays, l'amélioration se limite essentiellement au fait que les lettres de moins de 50 grammes, autrefois soumises au monopole (notamment des factures et relevés bancaires), sont nouvellement distribuées par les différents acteurs du marché postal.

6.2.2 Modernisation des processus logistiques

Les opérateurs historiques ont aussi revu leurs processus logistiques (réduction du nombre de centres de tri, triage automatisé). Dans les pays ayant ouvert leur marché il y a plusieurs années (Suède, Pays-Bas), ces changements sont intervenus plus tôt qu'en Suisse.

⁴⁶ La Poste 2015

⁴⁷ Copenhagen Economics 2010a: p. 201.

⁴⁸ WIK-Consult/ITA Consulting 2014: p. 2.

6.2.3 Evolutions des prix

La comparaison des niveaux des prix dans les pays de référence peut se faire à l'aide de l'indice du prix des lettres (IPL)⁴⁹. L'IPL indique combien un client suisse paierait à l'étranger – par rapport aux prix de la Poste – s'il y déposait la même lettre⁵⁰ (poids et format). L'évolution de l'indice peut être influencée par les modifications de prix effectives ainsi que par les fluctuations des taux de change. Il ressort de l'IPL que les prix des lettres de Royal Mail (UK) sont les plus bas, sur toute la période de comparaison, tandis que les plus élevés sont ceux appliqués en Norvège et aux Pays-Bas. De 2008 à 2014, les prix pratiqués en Allemagne présentent une légère diminution par rapport à ceux de la Poste, mais cette diminution est due exclusivement à l'évolution du taux de change (voir la Figure 7).

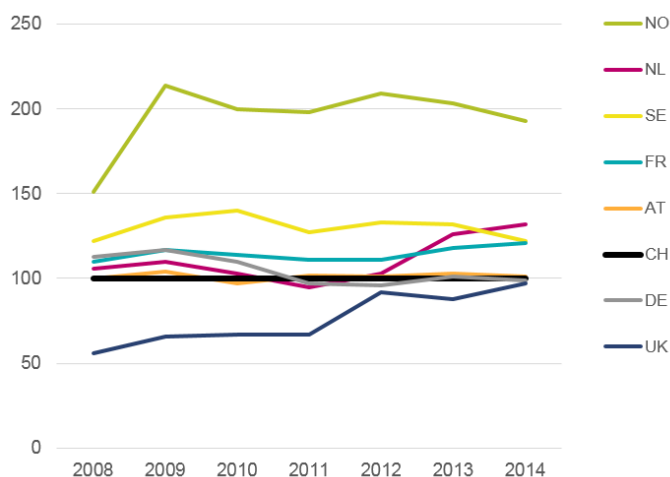


Figure 7: Evolution de l'indice du prix des lettres, 2008-2014; Suisse = 100
(Source: la Poste, Données chiffrées sur le rapport de gestion, divers exercices)

Afin d'évaluer l'évolution des prix nominaux effectifs, on a également examiné les prix des lettres standard de l'échelon de poids le plus bas et de la catégorie d'envoi la plus rapide (courrier A) dans la monnaie nationale (voir la Figure 8). Depuis 2004, les prix ont augmenté dans tous les pays de référence. Les augmentations les plus importantes ont été enregistrées au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Norvège, celles intervenues en Suède, en Allemagne et en Autriche étant plus modérées. Pour les justifier, on invoque partout principalement le recul du volume des lettres. En particulier les prestataires dont les prix étaient initialement inférieurs à la moyenne, comme Royal Mail, les ont nettement augmentés durant la période examinée.

⁴⁹ Développé en 2006 par l'Université de Fribourg sur mandat de la Poste, l'indice du prix des lettres a été reconnu par l'autorité de régulation de l'époque (PostReg). Voir PostReg 2007: p. 11.

⁵⁰ Catégories de lettres proposées au guichet postal. Le panier de l'indice comprend les lettres isolées du courrier A et du courrier B jusqu'à 1 kilo, sans prestations supplémentaires.

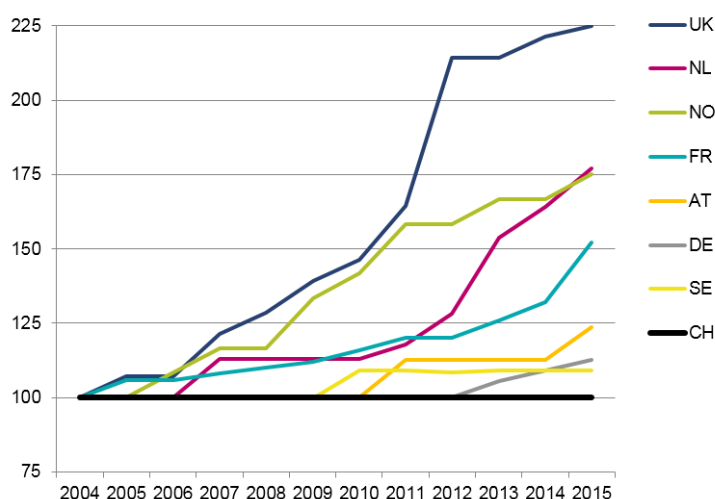


Figure 8: Evolution des prix des lettres prioritaires jusqu'à 20 grammes; 2004 = 100
(Source: propres calculs fondés sur les tarifs des opérateurs historiques)

La comparaison des prix, corrigés des effets de change, pratiqués par les opérateurs historiques pour les lettres prioritaires jusqu'à 20 grammes en 2015 montre qu'ils sont compris dans une fourchette allant de EUR -.62 (DE) à EUR 1.24 (NO). Sur les huit entreprises comparées, la Poste applique, avec EUR -.96, le deuxième prix le plus élevé.

Il ressort de l'analyse que les niveaux des prix et leur évolution ne s'expliquent pas uniquement par le degré d'ouverture des marchés des lettres (prix élevés aux Pays-Bas et fortes hausses au Royaume-Uni), ni par le monopole résiduel (Posten Norge applique les prix les plus élevés). En ce qui concerne les clients commerciaux, la situation est moins claire. Une étude de Copenhagen Economics fournit des indices susceptibles d'expliquer l'évolution différenciée des prix payés par les clients privés d'un côté et par les clients commerciaux de l'autre. L'étude montre que les prix appliqués par les opérateurs historiques pour les envois isolés domestiques prioritaires dans les 26 Etats membres de l'UE examinés ont augmenté de 33 % en moyenne entre 2004 et 2011, tandis que la hausse des prix des envois en nombre (10 000 unités, pré-triées; 14 pays) n'a été que de 16 %⁵¹. Selon Copenhagen Economics, cette différence pourrait s'expliquer principalement par le fait que les clients commerciaux sont plus sensibles aux modifications de prix que les clients privés⁵².

6.2.4 Satisfaction de la clientèle

En raison de la diversité des approches méthodologiques choisies pour mesurer la satisfaction de la clientèle des opérateurs historiques, les valeurs obtenues par les différents prestataires ne peuvent pas être comparées entre elles. En revanche, les valeurs annuelles obtenues par un opérateur donné sont en principe comparables entre elles. D'après les données publiées par WIK-Consult, le taux de satisfaction de la clientèle mesuré entre 2010 et 2012 est stable, voire en légère augmentation en Autriche et en Suède. La clientèle autrichienne semble être particulièrement satisfaite de son prestataire avec un taux de satisfaction s'élevant à 94 points de 2010 à 2012. La satisfaction est fluctuante voire présente une tendance à la baisse, en Allemagne, au Royaume-Uni de même qu'aux Pays-Bas, tout en demeurant élevée. En Allemagne, le taux de satisfaction oscille entre 92 et 95 points durant la même période. Le cas des Pays-Bas se distingue particulièrement. Le taux de satisfaction mesuré à 91 points en 2010 a perdu 7 points en deux ans pour s'élever à 84 points en 2012. A l'origine de cette

⁵¹ Copenhagen Economics 2012: p. 32-34.

⁵² Copenhagen Economics 2012: p. 14.

baisse se trouvent, selon le prestataire, des programmes d'efficience qui ont conduit à une détérioration de la qualité⁵³.

6.3 Résumé

Depuis l'abaissement du monopole en Suisse, en 2009, l'offre dans son ensemble a été améliorée par l'entrée sur le marché d'un nouvel opérateur sur le segment des lettres domestiques. Cette amélioration est cependant limitée, car le nouveau prestataire n'offre jusqu'ici qu'une palette restreinte de produits. L'évolution de l'assortiment de la Poste atteste que celle-ci a cherché à améliorer sa gamme de produits depuis 2004, notamment en tenant mieux compte des besoins spécifiques de la clientèle commerciale. De plus, la Poste a revu en profondeur ses processus logistiques. Ces innovations ont conduit à un accroissement considérable de son efficience. Ces efforts sont surtout le résultat de la concurrence accrue que la Poste a anticipé depuis plusieurs années et de la baisse des volumes de courrier.

Les prix de la Poste pour les envois isolés domestiques n'ont pratiquement pas varié depuis 2004, tandis que ceux des lettres à destination de l'étranger ont pour la plupart augmenté. Dans le segment des clients commerciaux, c'est-à-dire des envois en nombre les choses ont davantage bougé. Les tarifs ont en partie sensiblement diminué et le cercle des clients bénéficiaires de rabais s'est tendanciellement élargi. Il ne peut être affirmé que cette tendance à la baisse des prix pour les clients commerciaux est imputable à la concurrence. Le fait que la Poste ait réduit les prix surtout des envois lourds, nouvellement ouverts à la concurrence, semble toutefois soutenir ce point de vue. Une autre explication serait que les clients commerciaux sont plus sensibles aux modifications de prix que les clients privés. Pour optimiser leur ratio coûts/revenus, les prestataires évitent par conséquent de trop augmenter leurs prix, voire réduisent les prix appliqués aux clients commerciaux, ce qui peut stimuler la demande.

La comparaison avec les opérateurs historiques des pays de référence montre que les prix appliqués par la Poste pour les envois isolés sont plutôt modérés, quel que soit le service. Elle fait certes partie des prestataires les plus chers pour les lettres jusqu'à 20 grammes, mais ce même tarif vaut pour tous les envois jusqu'à 100 grammes, et non seulement jusqu'à 20 grammes comme c'est le cas chez les autres prestataires. De plus, de tous les opérateurs examinés, la Poste est la seule à ne pas avoir augmenté les prix des lettres de l'échelon de poids le plus bas depuis 2004. Les augmentations de prix observées dans les pays de référence sont justifiées principalement par le recul du volume des lettres. Au final, il semble donc que le degré d'ouverture du marché n'a qu'une faible influence sur le niveau des prix et sur leur évolution.

Les données relatives à la satisfaction des clients montrent qu'en Suisse on est satisfait des services de la Poste. L'abaissement du monopole n'a pas entraîné à cet égard de renversement de tendance. Dans les différents pays de référence également, les clients restent satisfaits des services de l'opérateur historique, même si certaines valeurs sont moins élevées qu'en Suisse.

⁵³ WIK-Consult 2013a: p. 213.

7 Emplois et conditions de travail

On examine ci-après les répercussions de l'ouverture progressive du marché postal réalisée à ce jour sur l'évolution des emplois et des conditions de travail chez les prestataires de services postaux en Suisse et dans les pays de référence.

7.1 Situation sur le marché postal suisse

7.1.1 Emplois

7.1.1.1 Groupe Poste

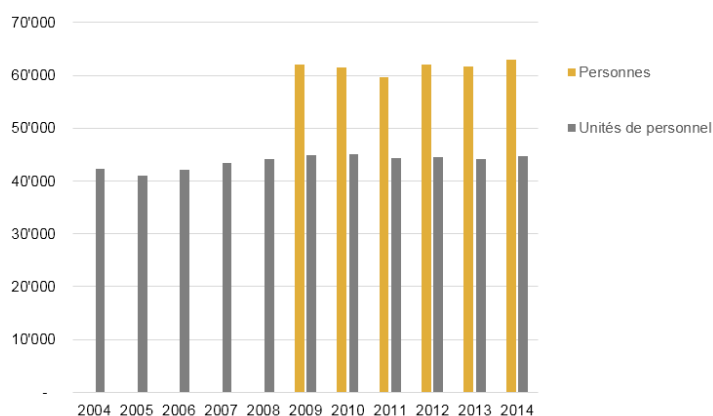


Figure 9: Effectif de la Poste, 2004-2014

(Source: la Poste, Données chiffrées sur le rapport de gestion, divers exercices)

Depuis 2009, l'effectif de la Poste est stable aux alentours de 60 000 personnes. Mesuré en unités de personnel⁵⁴, on constate qu'il a légèrement augmenté entre 2005 et 2009 (voir la Figure 9), pour ensuite également rester constant, à un niveau compris entre 44 000 et 45 000 unités de personnel.

Le nombre d'unités de personnel employées par la Poste à l'étranger a régulièrement augmenté de 2004 à 2010, passant de 1158 (3 % du groupe) à 7255 (16 %). Cette augmentation s'explique par l'expansion à l'étranger dans divers secteurs⁵⁵. La part de l'effectif du groupe à l'étranger, exprimée en postes à plein temps, s'est ensuite stabilisée entre 15 et 17 %. De 2013 à 2014, l'effectif total s'est accru de quelque 900 postes à plein temps, une augmentation qui s'explique à hauteur des deux tiers par l'acquisition de sociétés ainsi que par le recrutement de personnel aux Etats-Unis et au Vietnam par Swiss Post Solutions. De plus, la croissance de CarPostal Suisse en France s'est traduite par une progression de 150 postes à plein de son effectif.⁵⁶

⁵⁴ Une unité de personnel correspond à un poste à plein temps (100 %).

⁵⁵ La Poste 2006: p. 85; la Poste 2008: p. 184.

⁵⁶ La Poste 2014: p. 34-35.

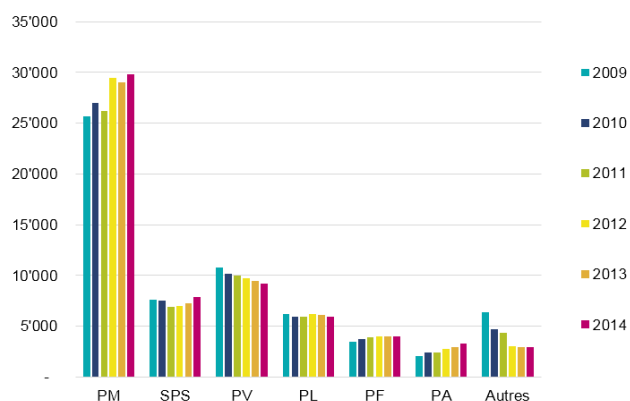


Figure 10: Effectif de la Poste par unité, 2009-2014, en nombre de personnes
(Source: la Poste, Données chiffrées sur le rapport de gestion 2014)

En 2014, PostMail employait près de la moitié (47 %) des collaborateurs du groupe. La Figure 10 montre que l'effectif de PostMail s'inscrit à la hausse depuis 2009, ce qui s'explique en particulier par l'intégration de Swiss Post International⁵⁷ et par la reprise du groupe DMC⁵⁸.

On observe en outre une nette tendance à l'augmentation du travail à temps partiel au détriment du plein temps: alors que l'on comptait encore 58 % d'employés à plein temps en 2004, ils n'étaient plus que 51 % en 2014. Cette même année, la moitié de ceux travaillant à temps partiel avaient un taux d'occupation inférieur à 50 %. Si l'on considère les différentes unités du groupe, on constate que Post-Mail est celle où le taux d'occupation moyen (57 %) est le plus bas (2014: 29 803 personnes se partageant 16 979 équivalents plein temps), suivie de Réseau postal et vente (71 %). Quant aux taux d'occupation moyens les plus élevés, on les trouve chez Swiss Post Solutions (95 %), PostLogistics (90 %), PostFinance (87 %) et CarPostal Suisse (86 %) ⁵⁹.

7.1.1.2 Prestataires alternatifs

Il ressort des indications que les prestataires alternatifs soumis à l'obligation d'annoncer ont communiquées à la PostCom concernant l'année 2014 que les entreprises comptant le plus d'emplois à plein temps sont surtout celles opérant dans la logistique des colis (par ex. DHL Express, UPS, Fedex et TNT Swiss Post). Tous ces prestataires sont des filiales d'entreprises logistiques internationales.

Sur le marché des lettres domestiques, où n'opère qu'un seul prestataire alternatif important (Quickmail), le nombre de collaborateurs a fortement progressé ces dernières années. Fondée en 2009, Quickmail a démarré avec neuf emplois à plein temps. Début 2015, elle en comptait 35, auxquels s'ajoutaient environ 1950 emplois à temps partiel. Son effectif total correspondait ainsi à 328 emplois à plein temps⁶⁰.

⁵⁷ La Poste 2012: p. 63.

⁵⁸ Communication de la Poste du 9 janvier 2012 «Marketing direct: La Poste rachète les parts restantes dans le groupe DMC».

⁵⁹ La Poste, Données chiffrées sur le rapport de gestion, divers exercices.

⁶⁰ Quickmail – Les chiffres. Disponible sous: <https://www.quickmail-ag.ch/internet/QuickMail/Zahlen.aspx> (état: 01.01.2015).

7.1.2 Rapports de travail

Les prestataires soumis à l'obligation d'annoncer sont légalement tenus d'observer les conditions de travail usuelles dans la branche et de mener avec les associations du personnel des négociations sur la conclusion d'une convention collective de travail (CCT). Ils doivent aussi passer avec les sous-traitants qui réalisent plus de 50 % de leur chiffre d'affaires annuel en fournissant des services postaux des accords écrits les obligeant à également respecter les conditions de travail usuelles dans la branche.

L'évaluation met l'accent sur les salaires ainsi que sur la réglementation de la durée du travail, des heures supplémentaires et des vacances. Peuvent également être pris en considération les couvertures sociales, les mesures applicables en cas de suppression d'emplois ou le droit de participation. Il incombe à la PostCom d'examiner et d'établir quelles sont les conditions de travail usuelles dans la branche au sens de la LPO. Pour déterminer si ces conditions de travail sont respectées, elle peut se référer aux contenus de CCT existantes (par ex. celles de la Poste ou de DPD)⁶¹. Si une entreprise postale a conclu une CCT couvrant son personnel, les conditions de travail usuelles dans la branche sont réputées respectées. A des fins de contrôle, les prestataires enregistrés auprès de la PostCom doivent lui fournir chaque année des renseignements sur leur effectif, la durée du travail, les conditions de salaire et le droit aux vacances.

Si les prestataires de services postaux soumis à l'obligation d'annonce ordinaire sont tenus de négocier une CCT, c'est pour empêcher qu'ils ne puissent s'établir sur le marché postal en appliquant une politique de bas salaires au détriment de leurs employés et pour s'assurer que tous les concurrents opèrent autant que possible dans les mêmes conditions⁶².

7.1.2.1 CCT et respect des conditions de travail usuelles dans la branche à la Poste

En tant que prestataire soumis à l'obligation d'annoncer, la Poste doit remplir les mêmes conditions que les prestataires alternatifs. La loi du 17 décembre 2010 sur l'organisation de la Poste (LOP)⁶³ prévoit en outre d'autres dispositions en matière de conditions de travail qui ne s'appliquent qu'à la Poste. En vertu de cette nouvelle loi, le personnel de la Poste est engagé sous le régime du droit privé. Selon les dispositions finales de la LOP, le passage au droit des obligations doit avoir lieu à la faveur de la conclusion d'une CCT. Il est prévu à cet égard que si aucune CCT n'était conclue dans les deux ans à compter du changement de forme juridique de l'entreprise, autrement dit au 25 juin 2015 au plus tard, les rapports de travail de droit public seraient convertis, à cette même date au plus tard, en rapports de travail de droit privé conformes au code des obligations du 30 mars 1911 (CO)⁶⁴ et à la loi du 13 mars 1964 sur le travail (LTr)^{65, 66}.

Il n'existe pas à ce jour de CCT faïtière s'appliquant à l'ensemble du groupe Poste, filiales et entreprises externalisées incluses. Fin avril 2015, la Poste a toutefois signé avec le syndicat Syndicom et l'association du personnel transfair une CCT faïtière couvrant les sociétés stratégiques du groupe, à savoir Poste CH, PostFinance et CarPostal Suisse. Cette convention reprend les principaux éléments

⁶¹ FF **2009** 4674

⁶² FF **2009** 4681

⁶³ RS **783.1**

⁶⁴ RS **220**

⁶⁵ RS **822.11**

⁶⁶ FF **2009** 4762

des CCT propres à chacune de ces sociétés du groupe, récemment négociées elles aussi, avec cependant une nouveauté: elle s'applique aussi aux nouveaux collaborateurs, aux auxiliaires et aux apprentis. Les trois CCT des sociétés stratégiques et la CCT faïtière entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2016 et vaudront jusqu'au 31 décembre 2018.

Les CCT d'autres sociétés du groupe – par exemple Swiss Post Solutions, Presto Presse-Vertrieb ou PostLogistics – ont également fait l'objet de négociations précoces. Au second semestre 2015 doivent en outre démarrer les négociations de CCT notamment pour DMC, Epsilon, SecurePost et Poste Immobilier Management et Services. Les collaborateurs de ces sociétés du groupe ainsi que des sous-traitants de la Poste ne bénéficient actuellement pas d'une CCT, mais sont soumis au règlement du personnel ou aux conditions de travail propres à leur employeur⁶⁷.

Comme indiqué au ch. 7.1.2, lorsqu'un prestataire a conclu une CCT avec les syndicats, l'exigence légale du respect des conditions de travail usuelles dans la branche est réputée satisfaite. Il s'ensuit que la Poste respecte ces conditions au moins dans les unités où une CCT s'applique⁶⁸.

7.1.2.2 CCT et respect des conditions de travail usuelles dans la branche chez les prestataires alternatifs

DPD est le seul prestataire alternatif à disposer d'une CCT⁶⁹. En vigueur depuis le 1^{er} janvier 2005, elle est étendue, en ceci qu'elle oblige également les sous-traitants de DPD⁷⁰. Elle a été négociée sur la base de CCT qui existaient déjà dans le secteur des transports ainsi qu'à la Poste et dans les sociétés du groupe Poste. La CCT DPD contient de nombreuses dispositions réglant entre autres les salaires, les congés payés et non payés, la durée du travail, les vacances, la prévoyance professionnelle, les différends entre employeur et employés et la fin des rapports de travail. Elle couvre donc les domaines que la PostCom a déclarés déterminants aux fins de la vérification du respect des conditions de travail usuelles dans la branche.

Mi-octobre 2012, KEP&Mail (association regroupant les prestataires alternatifs de services coursier, express, colis et courrier, ainsi que d'autres acteurs intéressés à la concurrence sur le marché postal suisse) a entamé les négociations d'une CCT de branche avec les syndicats Syndicom et transfair. Lors de sa dernière assemblée générale, l'association a annoncé que les négociations étaient très avancées⁷¹.

⁶⁷ Communication de la Poste du 2 mars 2015 «La Poste et les syndicats conviennent de nouvelles CCT»

⁶⁸ PostCom 2014: p. 28.

⁶⁹ Convention collective de travail du 19 novembre 2004 entre DPD (Suisse) SA, le Syndicat de la Communication et le syndicat transfair. Disponible sous: http://www.syndicom.ch/uploads/tx_gavregis-ter/CCT_DPD_2008.pdf (état: 12.06.2015).

⁷⁰ WIK-Consult 2005: p. 10.

⁷¹ Communication de KEP&Mail du 13 avril 2015 «13^e AG de l'Association KEP&Mail – Association des prestataires privés de services postaux». Disponible sous: <http://www.kepmail.ch/news,2,102.htm> (état: 01.06.2015).

En 2007, KEP&Mail a arrêté des conditions de travail obligatoires pour ses membres⁷². Comme la CCT DPD, elles prévoient des dispositions sur les salaires, la durée du travail, les vacances, les congés payés, la prévoyance professionnelle et les délais de congé. Les domaines que la PostCom a déclarés déterminants aux fins de la vérification du respect des conditions de travail usuelles dans la branche sont donc tous couverts.

Les conditions de travail de KEP&Mail vont en partie au-delà des exigences du CO et de la LTr. Elles valent pour «toutes les entreprises opérationnelles actives dans le marché postal et organisées au sein de l'association KEP&Mail ainsi que pour leurs sous-traitants»⁷³. Les statuts de KEP&Mail disposent que par leur affiliation les membres de l'association s'engagent à respecter ces conditions de travail. Tout membre contrevenant à cette obligation peut être exclu à tout moment de l'association⁷⁴.

Pour réaliser une analyse approfondie des conditions de travail (salaire annuel, durée du travail et droit aux vacances), les données de treize prestataires alternatifs de services postaux ont été examinées. Avec la Poste et ses filiales, ces treize entreprises couvrent environ 99 % du volume des envois et du chiffre d'affaires du marché postal. L'analyse montre que les indications qu'elles ont fournies sont en principe conformes aux exigences arrêtées dans la CCT DPD et dans les conditions de travail de KEP&Mail et que les conditions minimales qu'elles garantissent sont similaires.

7.2 Situation dans les pays de référence

D'un côté, la situation dans les pays de référence en matière d'emplois et de conditions de travail est fortement marquée par des réorganisations ou restructurations visant des gains d'efficacité et de qualité. Nombre de tâches et de services sont à cette fin externalisés auprès de filiales, de sous-traitants ou d'entreprises partenaires.

De l'autre, tant les opérateurs historiques que les prestataires alternatifs se réorientent et investissent dans de nouveaux marchés et services – par exemple sur le marché des colis, stimulé par l'essor du commerce électronique –, créant ainsi de nouveaux emplois⁷⁵.

7.2.1 Emplois

En 2011, on comptait dans les Etats membres de l'UE, de l'EEE et en Suisse 1,68 million de personnes travaillant auprès d'un opérateur historique. La Figure 11 montre que la plupart de ces emplois étaient assurés par les trois plus gros opérateurs (DE, FR, UK).

⁷² Histoire de KEP&Mail. Disponible sous: http://www.kepmail.ch/static/histoire_de_kepmail,2.htm (état: 01.06.2015).

⁷³ Art. 1 des conditions de travail du 17 septembre 2007 de KEP&Mail. Disponible sous: http://kepmail.ch/uploads/vereinbarungkepmail_v9_080814_genehmigt_f_traduction.pdf (état: 25.06.2015).

⁷⁴ Statuts du 18 avril 2013 de l'association d'intérêts de la branche KEP&Mail. Disponibles sous: http://www.kepmail.ch/uploads/km_statuten_fr_2013.pdf (état: 25.06.2015).

⁷⁵ WIK-Consult 2013a: p. 255.

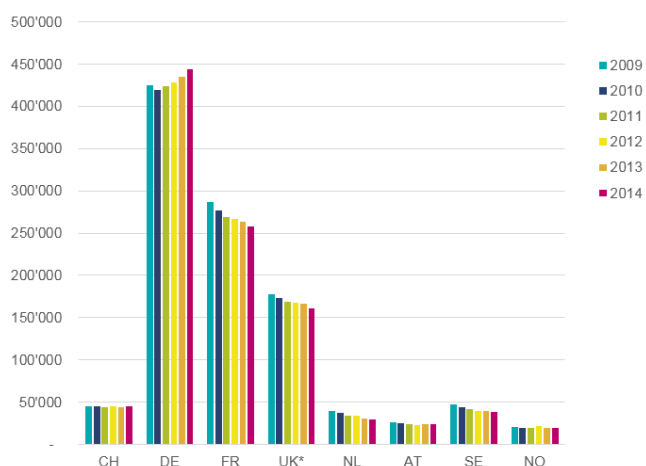


Figure 11: Effectif des opérateurs historiques en unités de personnel, 2009-2014; *UK en nombre d'employés (Source: rapports de gestion des opérateurs historiques, divers exercices)

Depuis 2009, le nombre de personnes au service de l'opérateur historique a reculé dans presque tous les pays de référence. Le recul le plus fort a été enregistré aux Pays-Bas: de 2009 à 2014, PostNL a vu son effectif diminuer d'environ 27 % (en équivalents plein temps). Cette diminution s'explique par l'externalisation des activités express de l'ancien groupe dans une entreprise indépendante (TNT Express). Deutsche Post présente au contraire une augmentation des emplois de 5 %.

La plupart des prestataires alternatifs ont un effectif stable ou à la hausse. Sur le marché des lettres, on n'observe toutefois de tendance à l'augmentation des emplois que dans les pays où l'ouverture du marché a conduit à l'apparition d'une concurrence en matière de distribution (DE, NL, SE)⁷⁶. Les prestataires alternatifs qui n'opèrent que dans le domaine de l'accès ne créent en effet que peu d'emplois, car l'activité à forte densité de main-d'œuvre, à savoir la distribution proprement dite, reste assurée par l'opérateur historique. La concurrence a certes conduit à une augmentation des emplois, mais force est également de constater que les conditions de travail dans les pays présentant une concurrence en matière de distribution sont moins bonnes que dans ceux où la concurrence n'existe principalement qu'en matière d'accès (voir le ch. 7.2.2).

7.2.2 Rapports de travail

Tant WIK que Copenhagen Economics arrivent à la conclusion que les conditions de travail sur le marché postal sont influencées non seulement par sa libéralisation, mais également par la mutation en cours à la fois de sa structure et du niveau de qualification du personnel. Résultant en particulier des progrès techniques et du recul du volume des lettres, cette mutation se traduit par une diminution des emplois à plein temps et par une augmentation de ceux à temps partiel flexible, occupés par une main-d'œuvre moins qualifiée⁷⁷.

En particulier les prestataires alternatifs sont contraints, pour pouvoir s'établir sur le marché postal, de maintenir leurs coûts au plus bas. Or les charges de personnel sont leur principal poste de coûts, ce qui pousse nombre de concurrents opérant dans le segment des clients finaux à concevoir des contrats de travail flexibles et atypiques⁷⁸. Relevons que si, d'un côté, on peut émettre des réserves quant à ces conditions de travail du fait qu'elles ne garantissent pas de revenu fixe à long terme, de l'autre,

⁷⁶ WIK-Consult 2013a: p. 258.

⁷⁷ Copenhagen Economics 2010b: p. 5.

⁷⁸ WIK-Consult 2013a: p. 269.

elles conviennent aux personnes qui souhaitent concilier vie de famille et vie professionnelle ou sont contraintes d'avoir des horaires de travail flexibles pour une quelconque autre raison.

7.2.2.1 Conditions de travail

Les conséquences de l'ouverture complète du marché postal sur les conditions de travail dans la branche dépendent de la situation avant la libéralisation. Copenhagen Economics relève que dans les pays où les salaires de l'opérateur historique étaient déjà comparables à ceux du secteur privé avant l'ouverture complète du marché, les prestataires alternatifs ne peuvent pas payer des salaires inférieurs sans risques de pertes de qualité. Dans ces pays (par ex. SE, UK), la libéralisation du marché n'a donc pas entraîné de changements significatifs des salaires et des conditions de travail. Il en va autrement lorsque les salaires de l'opérateur historique étaient plus élevés que ceux du secteur privé: les prestataires alternatifs sont alors enclins à pratiquer des salaires inférieurs⁷⁹. Citons pour exemples l'Allemagne et les Pays-Bas, où les salaires de l'opérateur historique avant la libéralisation étaient supérieurs à la moyenne. Dans ces deux pays, les prestataires alternatifs entrant sur le marché ont exercé des pressions sur l'opérateur historique, le contraignant à aligner ses rémunérations et ses conditions de travail sur celles du marché.

7.2.2.2 Conventions collectives de travail

Dans tous les pays européens examinés, il existe une CCT conclue entre l'opérateur historique et les syndicats, laquelle ne vaut dans la plupart des cas que pour les collaborateurs de la maison mère.

En Allemagne, en Suède, en Autriche et en Norvège, quelques filiales ou sous-traitants entrent toutefois aussi dans le champ d'application de la CCT ou disposent d'une CCT distincte. Au Royaume-Uni, il n'y a pas de CCT s'appliquant à des filiales ou à des sous-traitants. Quant à la France et aux Pays-Bas, ces deux pays ne publient pas de données à ce sujet⁸⁰.

En ce qui concerne les prestataires alternatifs, il n'existe de CCT qu'aux Pays-Bas, en Norvège et en Suède. Relevons en outre que la Suède est le seul pays où le niveau des normes minimales est identique pour l'opérateur historique et pour les prestataires alternatifs. Cette uniformité des conditions de travail sur le marché postal suédois s'explique par la bonne collaboration existant depuis de nombreuses années entre les prestataires et les syndicats⁸¹.

7.3 Résumé

On observe chez les opérateurs historiques, tant en Suisse que dans les pays de référence, une légère diminution des emplois, avec dans le même temps une tendance croissante à l'augmentation du travail à temps partiel, en particulier dans le secteur de la distribution. Ce double phénomène s'explique moins par l'ouverture du marché ou le maintien d'un monopole résiduel que par l'automatisation croissante ainsi que les réorganisations ou restructurations.

Pour les sociétés stratégiques du groupe, la Poste a conclu une CCT faïtière et respecte les conditions usuelles de travail dans la branche. Les salaires minimaux dans les unités opérant sur le marché postal ont régulièrement augmenté et l'on n'observe pas de détérioration de la situation en ce qui concerne le droit annuel aux vacances et la durée hebdomadaire réglementaire du travail. Il en va de même pour les prestataires alternatifs: les salaires minimaux, le droit aux vacances et la réglementa-

⁷⁹ Copenhagen Economics 2010b: p. 5.

⁸⁰ WIK-Consult 2013a: p. 275.

⁸¹ Copenhagen Economics 2010b: p. 12.

tion de la durée du travail sont en grande partie conformes au niveau usuel dans la branche. On n'observe donc pas d'indices de détérioration des conditions de travail depuis l'ouverture partielle du marché⁸².

Dans les pays de référence, on a constaté que l'évolution des conditions de travail après l'ouverture complète du marché dépendait fortement de leur niveau avant cette ouverture. C'est ainsi que dans les pays où les salaires de l'opérateur historique se situaient déjà au niveau usuel sur le marché postal ou dans des secteurs comparables, la libéralisation n'a pas eu de conséquences importantes, car les prestataires alternatifs ne disposaient d'aucune marge de manœuvre pour baisser les salaires ou offrir de moins bonnes conditions de travail. Par contre, là où l'opérateur historique garantissait des conditions de travail privilégiées avant la libéralisation, la plupart de ces conditions n'ont pas pu être maintenues, du fait que les prestataires alternatifs entraient sur le marché postal en appliquant les conditions de base du marché.

8 Evolution du service universel postal

Garantir un service universel de qualité à tous les groupes de population sur l'ensemble du territoire est une préoccupation constante dans les débats relatifs à une possible ouverture du marché postal suisse. L'ouverture du marché postal n'a jamais été une fin en soi pour le Conseil fédéral. Il s'agit plutôt d'un instrument permettant d'assurer la qualité des prestations et si possible de l'améliorer⁸³. Ce chapitre est consacré à l'examen de l'effet de l'ouverture (partielle) du marché postal sur l'étendue des prestations relevant du service universel ainsi que sur la qualité du service universel.

8.1 En Suisse

8.1.1 Prestations du service universel

En Suisse, le mandat de service universel n'a pas subi de modifications majeures depuis les précédentes étapes d'ouverture partielle du marché des lettres (voir le ch. 3.1.2). La distribution assurée par la Poste va toutefois au-delà des prescriptions légales: le courrier prioritaire par exemple est distribué six jours par semaine alors que la loi exige seulement une distribution cinq jours par semaine. Cela est dû à l'obligation de distribuer les journaux en abonnement six jours par semaine. Les colis quant à eux sont distribués cinq jours par semaine, du lundi au vendredi. Sur demande et moyennant un supplément, les colis prioritaires peuvent toutefois aussi être distribués le samedi.

8.1.2 Qualité du service universel

Un indicateur de la qualité du service universel est la ponctualité avec laquelle les envois postaux parviennent à leur destinataire. C'est pourquoi le contrôle des délais d'acheminement est un instrument de surveillance de la qualité répandu, désormais inscrit dans la législation postale européenne et suisse.

Les envois isolés de lettres jusqu'à 1 kilo et de colis jusqu'à 20 kilos doivent être distribués, en fonction du montant de l'affranchissement, entre le premier jour ouvrable (lettres courrier A; colis PostPac Priority) et le troisième jour ouvrable (lettres courrier B; colis PostPac Economy) suivant leur dépôt. La Poste est tenue de respecter les délais prescrits pour 97 % des lettres et 95 % des colis.

⁸² PostCom 2014: p. 28.

⁸³ Message 2009, p. 4656.

	Lettres courrier A	Lettres courrier B	PostPac Priority	PostPac Economy
2004	97.4	97.4	95.8	97.7
2005	97.7	98.2	97.4	97.7
2006	98.0	98.3	97.3	97.6
2007	97.1	96.7	97.6	97.5
2008	95.9	95.9	98.0	98.7
2009	97.7	98.4	97.8	98.1
2010	97.2	98.5	97.7	97.5
2011	97.5	99.3	97.4	97.7
2012	97.9	98.8	97.7	97.9
2013	97.6	98.8	97.3	97.7
2014	97.7	99.0	97.4	97.5
moyenne	97.4	98.1	97.4	97.8

Tableau 6: Respect en pour-cent des délais d'acheminement, lettres et colis en Suisse, 2004-2014

(Source: la Poste, Données chiffrées sur le rapport de gestion, divers exercices)

Le respect des délais d'acheminement des lettres ne s'est pas dégradé après les étapes successives d'ouverture partielle du marché des lettres (voir le Tableau 6). Le taux était inférieur aux minimaux attendus pour les courriers A en 2008 et pour les courriers B en 2007 et 2008 uniquement. Depuis 2009, les objectifs sont atteints. L'observation est similaire à celle qui peut être faite concernant l'acheminement des colis depuis l'ouverture totale du marché le 1^{er} janvier 2004.

8.1.3 Réseau postal et accessibilité

Selon la législation postale, les prestations du service universel doivent être accessibles à une distance raisonnable dans toutes les régions du pays et pour tous les groupes de population (voir le ch. 3.1.2). Le réseau d'offices de poste et d'agences postales doit être conçu de sorte que 90 % de la population puisse y accéder en 20 minutes au plus⁸⁴.

	en moins de 20 minutes	en moins de 20 minutes, en cas de service à domicile en moins de 30 minutes
2004	91.5	95.7
2005	90.8	95.9
2006	90.8	95.9
2007	90.7	95.9
2008	90.4	95.6
2009	90.0	95.3
2010	89.9	95.2
2011	91.7	92.6
2012	91.4	92.5
2013	93.5	95.2
2014	93.7	95.3

Tableau 7: Accessibilité des offices de poste et des agences, en pour-cent de la population

(Sources: PostReg/PostCom, divers rapports annuels)

⁸⁴ En cas de service à domicile, l'office de poste ou l'agence postale doit être accessible en 30 minutes (art. 33, al. 4, OPO).

Globalement, les mesures laissent entrevoir un léger recul de l'accessibilité⁸⁵. L'accès reste néanmoins garanti au-delà de l'exigence minimale de 90 % (voir le Tableau 7)⁸⁶.

La surface moyenne desservie par point d'accès est un autre moyen d'évaluer la densité des réseaux postaux. Sur la base de cet indicateur aussi, on observe que la Suisse dispose d'un réseau considéré comme dense avec un point d'accès pour 18,2 km²⁸⁷.

8.1.3.1 Evolution de l'infrastructure postale en Suisse

Le nombre d'offices de poste a diminué de 1020 unités entre 2004 et 2014. Cette réduction a été partiellement compensée par l'ouverture de 571 agences postales⁸⁸. Fin 2014, la Poste disposait d'un réseau de 1557 offices de poste et de 660 agences postales, dont la gestion est confiée à des tiers, soit une proportion de 70 % d'offices de poste⁸⁹. Les agences ont généralement des horaires d'ouverture plus étendus, mais n'offrent pas tout l'éventail de prestations d'un office de poste. Un nombre suffisant d'offices de poste est nécessaire afin de respecter les prescriptions d'accessibilité aux services de paiement, lesquels ne peuvent être intégralement offerts dans les agences postales⁹⁰.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Offices de poste et agences	2'674	2'531	2'493	2'469	2'408	2'348	2'313	2'278	2'254	2'231	2'222
Offices poste avec serv. paiement	2'576	2'379	2'345	2'300	2'184	2'049	1'944	1'841	1'749	1'655	1'556
Offices poste sans serv. paiement	9	10	12	12	11	11	6	5	3	2	1
Agences avec services paiement	89	119	111	135	188	263	336	407	477	550	642
Agences sans services paiement		16	18	15	20	20	22	20	20	19	18
Arrêts PostMobil	7	7	7	7	5	5	5	5	5	5	5
Services à domicile	900	991	1'023	1'043	1'097	1'154	1'192	1'226	1'251	1'269	1'278

Tableau 8: Infrastructure postale en Suisse 2004-2014

(Sources: la Poste, Données chiffrées sur le rapport de gestion, divers exercices; PostCom, divers rapports annuels)

8.1.4 Boîtes aux lettres

La législation postale exige de la Poste la mise à disposition d'un nombre suffisant de boîtes aux lettres publiques, mais au moins une boîte aux lettres par localité.

⁸⁵ Il n'est pas possible de procéder à une comparaison stricte des résultats. D'une part, jusqu'à 2010 les calculs étaient basés sur les chiffres du recensement décennal de la population de 2000 et, d'autre part, en 2011 (introduction de la méthode dite des bassins) et en 2013 (méthode du routing) les méthodes de calcul ont été modifiées. Une tendance générale peut néanmoins être dégagée des résultats présentés.

⁸⁶ art. 33 OPO

⁸⁷ UPU, statistiques postales par pays. Peut être consulté sous: http://pls.upu.int/pls/ap/ssp_report.main (consulté le 03.09.2014).

⁸⁸ PostReg 2004: p. 8.

⁸⁹ La Poste 2015

⁹⁰ Pour des raisons liées notamment au respect des prescriptions en matière de blanchiment d'argent, seuls les offices de poste peuvent offrir à la population résidente l'ensemble des services de paiement relevant du service universel. L'accessibilité aux services de paiement est en conséquence mesurée en ne tenant compte que des offices de poste.

Depuis 2008, le nombre de boîtes aux lettres a diminué de plus de 5000 unités, soit une baisse de 26 %⁹¹. En 2014, la population avait 18,2 boîtes aux lettres pour 10 000 habitants à sa disposition contre 26,2 en 2008 (voir le Tableau 9).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Boîtes aux lettres	20'198	NA	15'200	15'133	15'105	15'002	14'927
Par 10 000 habitants	26.2	NA	19.3	19.0	18.8	18.4	18.2

Tableau 9: Nombre de boîtes aux lettres publiques, 2008-2014, total et pour 10 000 habitants

(Sources: UPU, propres calculs)

8.2 Dans les pays de référence

8.2.1 Prestations du service universel

Au niveau européen, une comparaison de la situation en 2013 avec la situation en 2010 laisse apparaître une diminution du nombre de services postaux relevant du service universel: à titre d'exemple, 20 pays considéraient encore en 2010 les envois de lettres en nombre comme faisant partie du service universel contre 17 en 2013. Pour la distribution de publipostages, le nombre de pays l'intégrant au service universel est passé de seize en 2010 à dix en 2013⁹².

Depuis 2010, l'étendue du service universel a été légèrement restreinte dans trois des sept pays de référence. En Suède, l'envoi de lettres en nombre et l'envoi de lettres non prioritaires ont été supprimés du mandat de service universel. L'envoi de lettres non prioritaires a aussi été ôté du catalogue du service universel en Autriche. Au Royaume-Uni, c'est l'envoi de lettres en nombre qui a été soustrait au mandat de service universel⁹³. Les Pays-Bas ont décidé, déjà avant la libéralisation qui s'est achevée en 2009, que les envois de lettres en nombre seraient exclus dès que le marché serait ouvert⁹⁴.

Etat	Envois isolés de lettres prioritaires	Envois isolés de lettres non prioritaires	Envois isolés de colis	Envois en nombre de lettres	Envois en nombre de colis	Journaux et périodiques en abonnement
CH	x	x	x	x	x	x
NO	x	x	x	x		
FR	x	x	x	x		x
AT	x		x	x	x	x
DE	x		x			x
UK	x	x	x			
NL	x		x			
SE	x		x			

Tableau 10: Services postaux relevant du service universel, 2012

(Source: WIK-Consult 2013a)

⁹¹ PostCom 2014: p. 20.

⁹² WIK-Consult 2013a: p. 130-131.

⁹³ Copenhagen Economics 2010a: p. 126; WIK-Consult 2013a: p 130.

⁹⁴ WIK-Consult 2006: p. 45.

En 2010, la législation de cinq pays de référence exigeait une distribution des envois postaux six jours par semaine: Allemagne, France, Pays-Bas, Royaume-Uni et Norvège. L'Autriche a depuis lors étendu l'obligation de distribution à six jours par semaine⁹⁵. Les Pays-Bas en revanche ont limité en 2014 la distribution à cinq jours par semaine. Ils sont aujourd'hui avec la Suède et la Suisse les seuls pays pris en compte dans le présent rapport à prescrire une distribution cinq jours par semaine. La majorité des pays de l'UE prescrivait toutefois, comme la Suède et la Suisse, une distribution cinq jours par semaine en 2010, ce qui correspond au minimum requis par la législation de l'UE.⁹⁶

8.2.2 Atteinte des objectifs relatifs aux délais d'acheminement

La directive européenne sur les services postaux fixe des objectifs à atteindre concernant les délais d'acheminement du courrier intracommunautaire. Le premier objectif est atteint lorsque 85 % du courrier qui doit être remis le troisième jour suivant son dépôt au destinataire est acheminé ponctuellement; le second objectif l'est lorsque 97 % du courrier qui doit être remis le cinquième jour l'est effectivement⁹⁷. La directive ne contient pas de prescriptions sur l'acheminement du courrier national. Toutefois, les Etats membres sont tenus de communiquer leurs normes de qualité relatives aux services nationaux à la Commission ainsi que de lui rendre compte de la réalisation des objectifs au moins une fois l'an. Parmi les pays de référence, seules les autorités de la France, de la Norvège et du Royaume-Uni surveillent, comme la PostCom en Suisse, le respect du délai d'acheminement D+3 pour le courrier non prioritaire. Cela s'explique notamment par le fait que dans certains Etats, seule la lettre prioritaire est proposée.

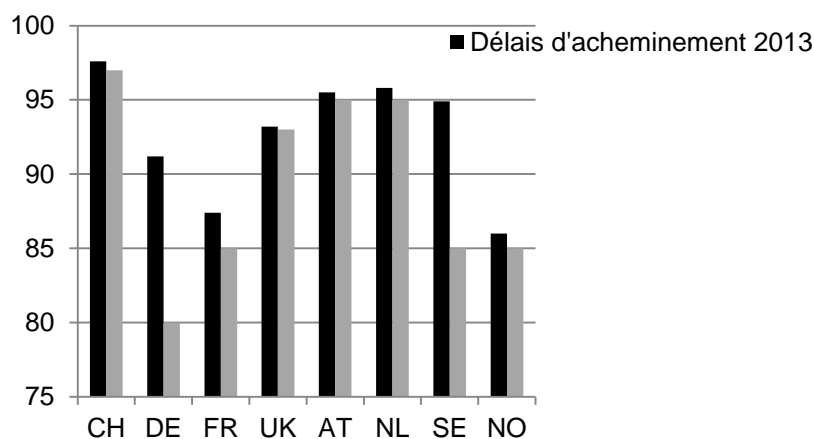


Figure 12: Respect du délai d'acheminement D+1: objectifs légaux et résultats 2013, en %
(Source: GREP 2014b: 24)

En 2013, les huit prestataires du service universel ont respecté les objectifs nationaux en matière de délai d'acheminement des lettres prioritaires. Depuis 2008 la ponctualité s'est dans l'ensemble améliorée⁹⁸.

⁹⁵ Copenhagen Economics 2010a, p. 127; ERGP 2013, p. 32.

⁹⁶ Copenhagen Economics 2010a, p. 127.

⁹⁷ Annexe II de la Directive 97/67/CE.

⁹⁸ ERGP Report 2013, p. 24 s.

8.2.3 Réseau postal dans les pays de référence

Dans la plupart des pays examinés, le nombre d'offices de poste et d'agences par habitant a baissé ces dernières années (voir la Figure 13). En Allemagne cependant, la densité d'offices de poste et d'agences a fortement augmenté depuis 2008. Cette augmentation à contre-courant de la tendance générale s'explique par les conditions-cadres particulières en Allemagne: alors qu'il n'y avait auparavant qu'un seul prestataire obligé de fournir le service universel, la fourniture des services postaux du service universel incombe depuis l'ouverture complète du marché postal en 2008 à tous les prestataires. Certains prestataires alternatifs ont un véritable réseau qui comprend de nombreux points d'accès, ce qui augmente la densité du réseau global⁹⁹. La prise en compte du seul réseau de Deutsche Post diminuerait le nombre de points d'accès à 1,5 pour 10 000 habitants en 2013¹⁰⁰, soit un chiffre comparable à celui obtenu par l'Allemagne en 2008, avant l'ouverture complète du marché.

La densité du réseau (en termes de point d'accès par habitant) varie fortement d'un pays à l'autre. La Norvège présente une concentration particulièrement élevée. Aux Pays-Bas la densité est nettement plus faible que dans la plupart des autres pays de référence. Malgré la réduction considérable du nombre de points d'accès, la Suisse reste parmi les pays avec le réseau le plus dense.

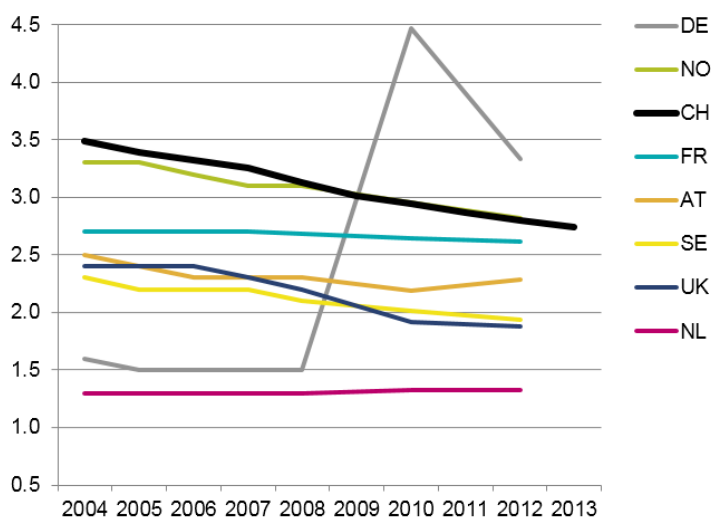


Figure 13: Nombre d'offices postaux et d'agences postales pour 10 000 habitants, 2004-2013
(Sources: WIK-Consult 2013a, ITA Consulting/WIK-Consult 2009, calculs OFCOM)

Les transformations d'offices de poste en agences postales se sont poursuivies ces dernières années en Europe. Entre 2010 et 2012, les transformations les plus nombreuses ont été observées dans les pays qui n'avaient pas encore ou que partiellement restructuré leur réseau (AT, FR). Dans certains pays (DE, UK, NL), les agences ont déjà quasiment remplacé l'ensemble des offices postaux. Seule la France dispose encore d'un réseau composé majoritairement d'offices de poste.

La densité du réseau peut aussi être comparée en mesurant la surface moyenne desservie par point d'accès. Les Pays-Bas comptaient en 2012 un point d'accès pour 16 km² et le Royaume-Uni un pour

⁹⁹ En particulier le prestataire Hermes offre plus de points de collecte que l'opérateur historique, avec plus de 14 000 Hermes PaketShops. Source: Hermes, PaketShop finden, <https://www.my-hermes.de/wps/portal/paket/Home/privatkunden/paketshop> (consulté le 03.09.2014).

¹⁰⁰ En 2013, Deutsche Post comptait 13 000 agences postales. Source: communication de Deutsche Post du 26 juin 2013 «Deutsche Post DHL mit 20 000 neuen DHL Paketshops in Deutschland».

20,6 km². Dans les pays nordiques, que le marché soit ou non libéralisé, un office de poste couvre plus de 200 km².

8.2.4 Boîtes aux lettres

La grande majorité des pays de référence connaît une réglementation relative au nombre de boîtes aux lettres pour la collecte des envois postaux. Les réglementations sont néanmoins très variables d'un Etat à un autre. Certains fixent, comme la Suisse, un nombre par localité, d'autres un nombre par habitant, qui diffère pour les milieux urbains et ruraux, d'autres encore par exemple une distance maximale pour atteindre une boîte aux lettres. Ainsi, la législation allemande exige dans les zones bâties une distance maximale de 1000 mètres jusqu'à la prochaine boîte aux lettres. Parmi les pays de référence, seule la France ne connaît aucune prescription relative au nombre de boîtes aux lettres. On observe de manière générale en Europe occidentale un léger recul du nombre de boîtes aux lettres publiques.

8.3 Résumé

L'étendue des services postaux relevant du service universel et les conditions d'accès ou de distribution ont été modifiées ces dernières années dans les différents pays étudiés. Le service universel en tant qu'ensemble, c'est-à-dire y compris les conditions de qualité qui y sont liées, a été tantôt étendu, tantôt restreint. Ainsi, l'Autriche a augmenté le nombre de jours de distribution des lettres, alors que les Pays-Bas l'ont baissé.

La qualité des prestations du service universel en Suisse n'a pas été affectée par les étapes d'ouverture du marché postal. On n'observe pas non plus de changement significatif de la qualité des prestations du service universel dans les pays de référence. L'acheminement des lettres isolées prioritaires (D+1), en particulier, est stable. De tous les pays considérés, la Suisse connaît les objectifs de qualité en termes de respect du délai d'acheminement les plus exigeants. Avec 97 %, la Suisse dépasse de 2 points l'Autriche et les Pays-Bas¹⁰¹. Plus important pour le consommateur, la Poste est aussi, avec une moyenne de 97,4 % pour les années 2004 à 2014, le prestataire historique qui distribue les lettres prioritaires avec la ponctualité la plus fiable.

Des modifications de l'infrastructure postale sont observées de manière générale. La densité d'offices de poste et d'agences postales diminue, mais cette tendance n'est pas strictement liée aux étapes d'ouverture du marché postal. La tendance à remplacer les offices de poste par des agences postales, qui proposent notamment des horaires d'ouverture plus étendus, s'est développée en Europe indépendamment des différents calendriers d'ouverture du marché.

L'ouverture (partielle) du marché postal n'a pas eu d'influence directe significative sur l'étendue du service universel et la qualité des prestations qu'il comprend.

9 Financement du service universel

Historiquement, le financement du service universel postal était assuré par les revenus du monopole légal sur les lettres. La question se pose donc de savoir si la libéralisation partielle ou complète du marché a mis ce financement en péril et, le cas échéant, s'il est recouru à d'autres modèles de financement.

¹⁰¹ GREP 2013: p. 23.

9.1 Financement du service universel en Suisse

La LPO oblige la Poste à fournir le service universel – comprenant des services postaux et des services de paiement – en couvrant par elle-même les coûts qui en résultent, autrement dit en le finançant par ses propres revenus, sociétés du groupe incluses. Le monopole légal sur les lettres jusqu'à 50 grammes a valeur de garantie complémentaire de financement.

9.1.1 Résultats du service universel

La question décisive en relation avec le financement du service universel est la suivante: la Poste est-elle parvenue jusqu'ici à fournir les prestations du service universel de façon à ce que les coûts soient couverts? De 2004 à 2014, les coûts totaux du service universel sont passés d'environ 4 milliards de francs à environ 3,6 milliards, soit une diminution de près de 10 %. Cette diminution s'explique aussi bien par le recul du volume des envois que par les mesures d'optimisation des processus¹⁰². Dans le même temps, les recettes du service universel ont diminué dans une proportion presque deux fois plus importante que les coûts: perdant 18 % ou 800 millions de francs, elles sont passées de 4,6 à 3,8 milliards. Depuis 2004, la fourniture du service universel s'est néanmoins toujours soldée par un résultat positif pour la Poste (voir la Figure 14). En 2014, ce résultat s'est élevé à 145 millions de francs¹⁰³. Le service universel contribue donc de manière significative au résultat du groupe (voir le Tableau 11).

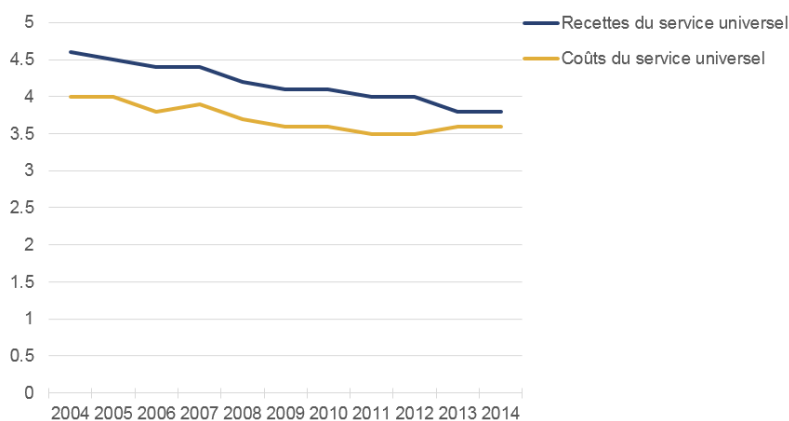


Figure 14: Recettes et coûts du service universel, en milliards de francs
(Sources: PostReg/PostCom, rapports d'activité/rapports annuels, divers exercices)

Depuis 2013, les coûts et les recettes du service universel sont attribués séparément aux deux mandats distincts (services postaux et services de paiement). On a ainsi pu constater que les trois quarts environ des coûts et des recettes sont imputables au service universel postal¹⁰⁴. Seuls les services postaux (lettres, colis et journaux) ont toutefois contribué positivement, à hauteur de 279 millions de francs, au résultat du service universel en 2014. La fourniture des services de paiement s'est quant à elle soldée par un découvert de 134 millions de francs. Selon la Poste, ce déficit s'explique principalement par la fourniture, très coûteuse, des services de paiement en espèces aux guichets postaux. La

¹⁰² La Poste calcule chaque année le résultat du service universel et en présente les coûts et les recettes dans son rapport à la PostCom. Malgré la modification des bases légales intervenue durant la période examinée, les chiffres annuels sont comparables entre eux, car l'étendue du service universel, qui est l'élément déterminant, n'a guère varié.

¹⁰³ PostCom 2014: p. 25.

¹⁰⁴ Avant compensation des coûts nets.

dernière hausse des prix des versements en espèces effectués aux guichets de la Poste remonte à 2007¹⁰⁵.

En millions de CHF	Recettes	Coûts	Résultat
Services postaux relevant du service universel	2'919	2'640	279
Services de paiement relevant du service universel	852	986	-134
Total service universel	3'771	3'626	145
Services hors service universel	4'714	4'608	106
Total groupe	8'485	8'234	251

Tableau 11: Recettes, coûts et résultats des services relevant du service universel et hors service universel, 2014, avant compensation des coûts nets

(Source: PostCom 2014: 25)

9.1.2 Instruments de financement du service universel

Les dispositions légales et réglementaires régissant le financement du service universel ont changé avec l'entrée en vigueur de la nouvelle législation postale. Sous l'ancien droit, les coûts d'infrastructure non couverts (processus dépôt et vente) devaient être financés par le secteur réservé¹⁰⁶, ce qui grevait annuellement le résultat du monopole d'un montant compris entre 150 et 200 millions de francs. De 2004 à 2012, malgré ces coûts supplémentaires, la Poste a toujours réalisé des résultats positifs dans le secteur réservé, comme le montre la présentation régulatoire annuelle de ces résultats à PostReg, l'ex-autorité de régulation. En 2010, le résultat du monopole a certes accusé un fort recul, dû en particulier à l'abaissement du monopole à 50 grammes et à la diminution du volume des lettres du secteur réservé qui en résulte, mais la Poste enregistrait dans le même temps une amélioration du résultat des services relevant du service universel non soumis au monopole. Le financement du service universel demeurait ainsi suffisant, même après l'ouverture partielle du marché que représentait l'abaissement du monopole à 50 grammes (voir la Figure 14).

Sous le nouveau droit, le secteur réservé a perdu de l'importance en tant qu'instrument de financement du service universel. En 2013, l'ex-système des coûts partiels appliqué pour l'utilisation de l'infrastructure a été remplacé par la facturation intégrale des coûts, ce qui a rendu également superflue l'ancienne contribution aux frais d'infrastructure, qui était financée par les revenus du monopole. Dans le nouveau système de financement, les services réservés sont fondamentalement mis sur le même pied que les autres services relevant du service universel. L'interdiction des subventions croisées (art. 19 LPO) et les prescriptions relatives à la couverture des coûts (art. 18 LPO) doivent toutefois être respectées.

Suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle LPO, ont également été adoptés en 2013 le calcul des coûts nets et l'instrument dit de la compensation des coûts nets.

Le principe du calcul des coûts nets est défini dans l'ordonnance sur la poste. Le but poursuivi avec l'adoption de ce calcul était en particulier de disposer d'informations sur les coûts et le financement du service universel. Les coûts nets correspondent à la différence entre un résultat hypothétique que la Poste réaliserait sans avoir à remplir ses deux mandats de service universel et le résultat qu'elle

¹⁰⁵ Surveillance des prix SPR 2007

¹⁰⁶ PostReg 2010: p. 18-19.

réalise en les remplissant (résultat effectif). Selon le calcul effectué par la Poste, les coûts nets s'élèvent à quelque 400 millions de francs, dont les deux tiers environ sont imputables au service universel postal (2014: 266 millions)¹⁰⁷. Le calcul de la Poste est soumis à l'approbation de la PostCom¹⁰⁸.

Dans le cadre de la compensation des coûts nets, la Poste peut compenser au maximum les coûts nets de l'exercice précédent en procédant à des paiements de transfert internes (art. 51 OPO). Avant la compensation des coûts nets, la charge du service universel découle principalement des services dont la fourniture nécessite une infrastructure et des processus à coûts élevés, que leurs prix ne suffisent pas à couvrir. La Poste se sert donc de la compensation des coûts nets pour combler les déficits qui en résultent au moyen des revenus des services à forte marge bénéficiaire. En 2014, ont contribué positivement à la compensation des coûts nets surtout les lettres adressées, y compris les lettres du service réservé (débit à hauteur de 80 millions de francs). Les services de paiement relevant du service universel principalement bénéficient au contraire de la compensation des coûts nets. En 2014, les paiements compensatoires entre segments du groupe Poste se sont élevés à 229 millions de francs au total.

9.2 Financement du service universel dans les pays de référence

Les données sur l'évolution des résultats du service universel dans les pays de référence sont rares. Selon les indications des autorités de régulation d'Allemagne, de Suède et du Royaume-Uni, les services relevant du service universel dans ces pays ne sont pas déficitaires¹⁰⁹. Aux Pays-Bas, PostNL déclare avoir enregistré en 2012 un déficit de 53 millions d'euros au titre du service universel. L'opérateur néerlandais a toutefois renoncé à appliquer l'instrument de la compensation des coûts nets après qu'une révision de l'étendue du service universel eut été annoncée (voir le ch. 8.2.1)¹¹⁰. Les autres pays de référence ne publient aucune donnée sur le sujet.

Conformément à l'art. 7 de la directive sur les services postaux, les Etats membres de l'UE peuvent financer le service universel de différentes manières: autofinancement au moyen des revenus du marché, appels d'offres publics et mécanisme de compensation (fonds). A l'exception de la Suède, tous les pays de référence membres de l'UE ont inscrit un mécanisme de compensation dans leur législation, mais aucun ne l'a mis en œuvre à ce jour.

Quelques pays de référence mettent cependant à disposition des fonds publics destinés à financer le service universel postal ou d'autres services réputés d'intérêt général sur le plan économique. Font partie de ces services par exemple le mandat d'exploitation d'un réseau d'offices de poste à forte densité (FR, UK) ou l'aide indirecte à la presse (FR). Les pays de référence mettant des fonds publics à disposition sont en particulier la France, le Royaume-Uni et la Norvège.

¹⁰⁷ PostCom 2014: p. 25.

¹⁰⁸ PostCom 2014: p. 23.

¹⁰⁹ GREP 2014a: p. 10.

¹¹⁰ Communication de PostNL du 27.03.2013 «Intention to adjust Universal Service Obligation». Disponible sous: <http://www.postnl.nl/en/about-postnl/press-news/press-releases/2013/march/20130327-intention-to-adjust-universal-service-obligation.html> (état: 25.06.2015).

Pays	Qu'est-ce qui est cofinancé par des fonds publics?	Montants 2014
FR ¹¹¹	Mission de transport et de distribution de la presse	EUR 200 millions
	Mission d'aménagement du territoire	EUR 170 millions
	Accès aux services financiers	EUR 242 millions
UK ¹¹²	Subvention du réseau d'offices de poste de Post Office Ltd	GBP 200 millions (env. EUR 245 millions)
NO ¹¹³	Subvention des coûts nets en cas de résultat insuffisant du monopole	NOK 270 millions (env. EUR 33 millions)

Tableau 12: Exemples de contributions publiques actuelles au financement du service universel

La réglementation des prix est un autre élément dont il faut tenir compte en relation avec le financement du service universel dans les pays de référence. Les prix de certains segments de courrier sont réglementés pour tous les opérateurs historiques (approbation de prix déterminés et/ou fixation de prix plafonds). Ces instruments visent en particulier à garantir, au public, des prix abordables et, aux prestataires, des bénéfices convenables. Les prix influencent en outre le ratio d'autofinancement du service universel.

9.3 Résumé

En Suisse, le service universel est autofinancé par les revenus que la Poste tire du marché et du monopole sur les lettres. Même après l'abaissement de ce dernier à 50 grammes en 2009, les recettes de la Poste provenant du service universel sont restées supérieures aux coûts de sa fourniture. L'abaissement du monopole n'a donc pas mis l'autofinancement en péril. Considérées séparément, les recettes des services de paiement relevant du service universel ne peuvent couvrir leurs coûts. Toutefois, les bons résultats du service universel postal ont jusqu'ici toujours permis d'enregistrer un résultat global positif.

L'importance du monopole en tant qu'instrument de financement du service universel a diminué suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle législation postale. Désormais, à la faveur de la compensation des coûts nets, la Poste comble les déficits de certains services relevant du service universel au moyen des excédents tirés d'autres services à forte rentabilité. En 2014, cet instrument n'a pas eu d'impact sur le résultat financier du service universel, car tant les produits grevés par la compensation que ceux qui en ont bénéficié relevaient de ce service.

La persistance, voire l'accélération, du recul du volume des lettres pourrait mettre le financement du service universel davantage sous pression, en raison des coûts fixes élevés. Cette éventualité ne présente toutefois pas de lien direct avec le degré d'ouverture du marché de la poste aux lettres.

En ce qui concerne les pays de référence, après la libéralisation complète du marché aux Pays-Bas, en Autriche et en Allemagne, l'autofinancement du service universel postal a pu y être constamment assuré. Les autres opérateurs historiques ont été tributaires, à titre unique ou de façon répétée, de subventions publiques, notamment pour financer leur réseau de points d'accès à forte densité (FR,

¹¹¹ Le Groupe La Poste 2014: p. 87-94.

¹¹² Post Office 2014: p. 42.

¹¹³ Posten Norge 2010; Posten Norge 2014: p. 46.

UK, NO). A ce jour, aucun des pays de référence n'a constitué de fonds de compensation au sens de la directive sur les services postaux.

10 Evolution de la situation financière des opérateurs historiques

10.1 Groupe Poste

10.1.1 Evolution au niveau du groupe

De 2004 à 2014, les produits d'exploitation consolidés de la Poste ont progressé de 15 %, passant de 7,3 à 8,5 milliards de francs. Cette progression est intervenue pour l'essentiel avant 2009, année durant laquelle la Poste a enregistré le plus gros recul de ses produits d'exploitation (- 3 % par rapport à l'exercice précédent). Elle a en effet subi cette année-là plusieurs effets négatifs cumulés: une conjoncture difficile, une baisse des prix de certaines catégories de lettres et un recul de ses produits d'exploitation dans le secteur immobilier¹¹⁴. Depuis 2009, ses produits d'exploitation sont pour ainsi dire stables, même s'ils tendent à légèrement fléchir. Stabilité également pour le résultat du groupe, qui varie depuis 2008 dans une fourchette comprise entre 721 (2009) et 930 millions de francs (2010). En 2014, il a atteint 803 millions de francs. Le recul enregistré cette année-là est imputable principalement aux services financiers de PostFinance (voir la Figure 15).

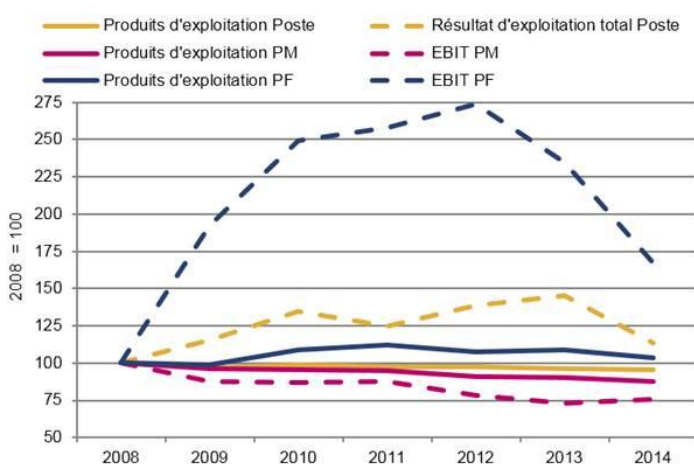


Figure 15: Evolution des résultats d'exploitation de la Poste, de PostMail et de PostFinance; 2008 = 100, valeurs normalisées

(Source: propres calculs fondés sur les rapports financiers de la Poste, divers exercices)

Comme le montre la Figure 16, la rentabilité de la Poste, avec une marge EBIT de 9,5 %, reste élevée, malgré l'évolution en partie défavorable du marché de la logistique (en particulier recul du volume des lettres).

¹¹⁴ La Poste 2009: p. 54.

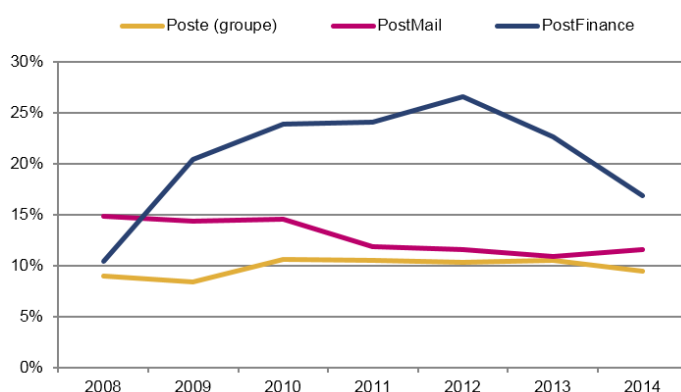


Figure 16: Evolution de la rentabilité du groupe Poste, de PostMail et de PostFinance, marge EBIT

(Source: propres calculs fondés sur les rapports financiers de la Poste, divers exercices)

10.1.2 Evolution dans le secteur des lettres

Etant donné que la Poste ne publie pas de données financières détaillées relatives à chacun des produits du secteur des lettres, l'analyse ci-après porte sur l'évolution du segment PostMail dans son ensemble. Il convient toutefois de signaler que PostMail opère aussi sur d'autres segments de marché, tels que la distribution d'envois non adressés et de journaux. De plus, environ 15 % des lettres (en particulier les envois des clients privés) sont traités non pas par PostMail, mais par le segment Réseau postal et vente. En termes de chiffre d'affaires, les lettres sont néanmoins le principal produit de PostMail.

Il y a lieu de tenir compte, dans l'analyse de l'évolution des produits et des résultats d'exploitation de PostMail, de divers effets exceptionnels qui ont parfois fortement influencé la marche de ses affaires ces dernières années¹¹⁵. C'est pourquoi, afin de garantir une interprétation correcte, la comparaison des données des différents exercices se fonde autant que possible sur des valeurs normalisées.

De 2008 à 2014, une fois corrigés des principaux effets exceptionnels, les produits et les résultats d'exploitation de PostMail s'inscrivent à la baisse. Vu le recul du volume des envois, en particulier des lettres adressées, cette évolution n'est guère surprenante. A noter que ce recul est imputable presque exclusivement à la diminution de la demande, la perte de parts de marché n'ayant eu qu'un effet négligeable (voir le ch. 5). Grâce à des acquisitions, le volume de divers produits traités par PostMail et ses filiales (par ex. lettres non adressées) s'est en revanche accru. Les produits d'exploitation ont en outre pâti de l'évolution des prix (voir le ch. 6.1.3.1). Enfin, toujours de 2008 à 2014, le résultat d'exploitation a reculé dans une proportion plus importante que les produits d'exploitation (voir la Figure 15).

Pour l'analyse de l'évolution de la rentabilité de PostMail, on n'a pas tenu compte du mécanisme de financement du service universel que prévoyait l'ancien droit (contribution aux frais d'infrastructure)¹¹⁶. Il apparaît alors que la marge d'exploitation de PostMail a certes diminué depuis 2008 (voir la Figure 15), mais qu'avec une marge EBIT de 11,6 % en 2014, sa rentabilité reste non seulement élevée, mais encore supérieure à celle du groupe (9,5 %). Le maintien de ces marges élevées malgré le

¹¹⁵ Entre 2004 et 2013, sont intervenues en particulier des modifications de la segmentation des activités commerciales (modification de la répartition des divers produits entre les unités du groupe), du périmètre de consolidation (entrées/sorties de filiales consolidées dans le périmètre comptable de PostMail) et du financement du service universel (contribution aux frais d'infrastructure vs compensation des coûts nets).

¹¹⁶ L'analyse de la situation financière de PostMail se fonde sur les données avant compensation des coûts nets.

recul du volume d'activités et la baisse des prix s'explique par les gains d'efficacité obtenus ces dernières années. La Poste a en effet continuellement optimisé ses processus tout au long de la chaîne de création de valeur (dépôt, transport, tri et distribution). L'un des projets clés dans ce domaine a été la réorganisation des centres courrier (Reengineering Mailprocessing, REMA), qui s'est achevée en 2010. La Poste y a investi environ 1 milliard de francs.

10.2 Evolution dans les pays de référence

10.2.1 Produits d'exploitation

L'évolution des produits d'exploitation (non corrigés des effets exceptionnels) des opérateurs historiques des pays de référence se caractérise par un grand dynamisme. Relevons toutefois que si le volume d'activités – considéré au niveau du groupe – de certains de ces opérateurs (par ex. PostNord) a presque doublé de 2004 à 2014, celui de PostNL s'est effondré durant la même période (voir la Figure 17). Ce recul s'explique par le fait qu'en 2011, les segments des lettres et des colis de PostNL ont été amputés des colis et des services express internationaux, repris par TNT Express. On constate néanmoins qu'en 2014 aucun opérateur, hormis PostNL, n'a réalisé des produits d'exploitation inférieurs à ceux de 2004, quel que soit le degré d'ouverture du marché.

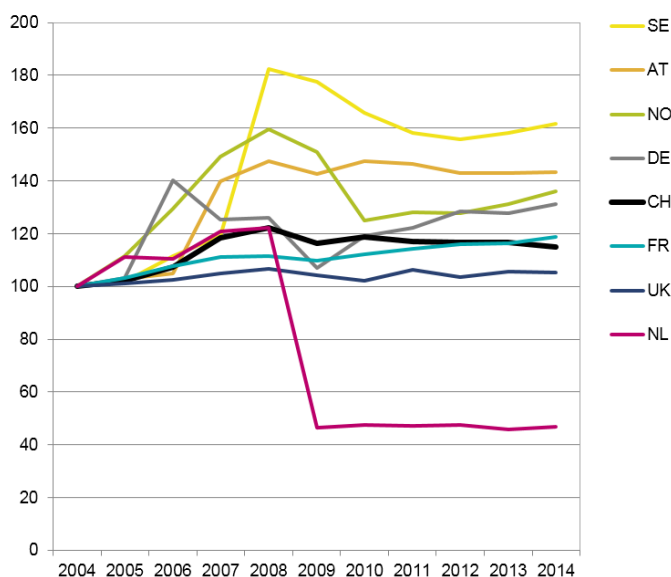


Figure 17: Evolution des produits d'exploitation consolidés, 2004-2014; 2004 = 100

(Source: propres calculs fondés sur les rapports de gestion des opérateurs historiques, divers exercices)

Dans le secteur des lettres, les produits d'exploitation (non corrigés des effets exceptionnels) ont évolué de façon nettement plus stable qu'au niveau des groupes. Chez Deutsche Post, on observe un recul temporaire, juste avant et juste après l'ouverture complète du marché en 2008. La situation s'est depuis stabilisée. Royal Mail a pour sa part enregistré une sensible progression de ses produits d'exploitation en 2010, suite à une augmentation des prix. Posten Norge et PostNord¹¹⁷ présentent les reculs les plus importants.

¹¹⁷ A la différence des chiffres du groupe, ceux du segment des lettres ne concernent que les activités sur territoire suédois.

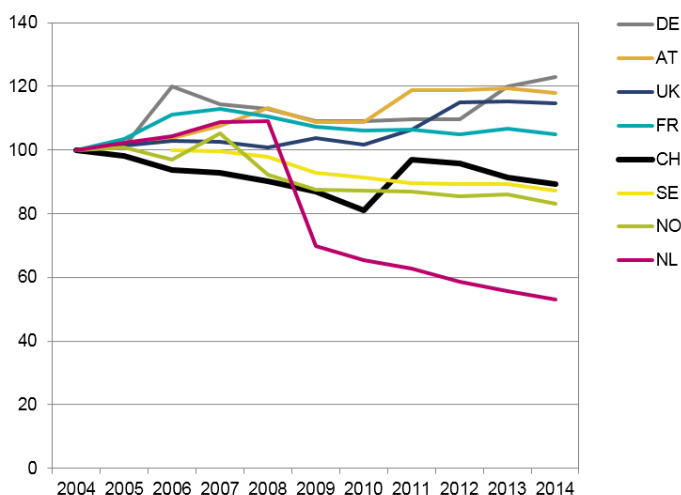


Figure 18: Evolution des produits d'exploitation dans le secteur des lettres, 2004-2014; 2004 = 100, SE: 2006 = 100 (Source: propres calculs fondés sur les rapports de gestion des opérateurs historiques, divers exercices)

10.2.2 Rentabilité

L'analyse de l'évolution de la rentabilité montre que l'opérateur historique des Pays-Bas (PostNL) a pu obtenir une rentabilité élevée durant toute la période sous examen. Depuis 2012, Österreichische Post figure également parmi les entreprises postales les plus rentables d'Europe.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Marge moyenne	6.3%	6.7%	6.7%	5.8%	4.6%	4.6%	5.8%	5.8%	5.4%	5.7%	5.8%
Elevée	CH	CH	CH	CH	CH	CH	CH	CH	CH	CH	CH
	DE	DE	AT	AT	NL	NL	NL	NL	AT	AT	AT
	NL	NL	NL	NL	FR	FR	NO	DE	NL	NL	NL
	NO	FR	DE	DE	AT	AT	DE	FR	DE	DE	DE
Moyenne	AT	AT	FR	FR	SE	DE	FR	UK	FR	FR	FR
	SE	SE	SE	SE	NO	UK	AT	AT	UK	UK	UK
Basse	FR	NO	NO	NO	UK	SE	SE	SE	NO	NO	NO
	UK	UK	UK	UK	DE	NO	UK	NO	SE	SE	SE
Négative											

Elevée: marge de 7% et plus; moyenne: marge entre 3% et 6,9%; basse: marge entre 0% et 2,9%; négative: marge inférieure à 0%.

Tableau 13: Evolution des marges EBIT consolidées des opérateurs historiques, 2004-2014

(Source: propres calculs fondés sur les rapports de gestion des opérateurs historiques, divers exercices)

Parmi les entreprises de référence, les seules dont la rentabilité tend à diminuer sont les entreprises postales scandinaves, à savoir PostNord et Posten Norge. PostNord, qui opère aussi au Danemark, où elle fournit le service universel postal, doit faire face depuis 2007 à des reculs massifs des volumes. Même constat pour Posten Norge, dont la rentabilité a toutefois regagné du terrain en 2014. Relevons qu'à la différence de PostNord, Posten Norge perçoit des subventions publiques destinées à financer le service universel (voir le ch. 9.2). En 2014, la plupart des entreprises présentaient toujours un bon niveau de rentabilité. Sur les huit examinées, six étaient parvenues à maintenir des marges moyennes à élevées. De 2004 à 2014, la marge EBIT moyenne a néanmoins perdu un demi-point de pourcentage.

Si l'on se concentre sur le secteur des lettres, on constate que la majorité des entreprises examinées continuent de dégager des marges élevées. Celles de Deutsche Post et d'Österreichische Post le sont sans interruption tout au long de la période sous examen.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Marge moyenne			11.1%	8.5%	8.1%	6.6%	7.4%	8.3%	7.7%	8.4%	8.1%
Elevée	CH	DE	CH	CH	CH	CH	CH	CH	CH	CH	CH
	DE	AT	DE	DE	DE	DE	DE	DE	DE	DE	DE
	AT	NL	AT	AT	AT	AT	AT	AT	AT	AT	AT
	NL	NO	NL	NL	NL	NL	NL	NO	NL	NO	NL
Moyenne	NO	CH	SE	SE	FR	FR	NO	NL	FR	NL	NO
	UK	UK	NO	FR	SE	SE	FR	FR	UK	FR	FR
Basse	SE	SE	FR	NO	NO	NO	SE	SE	NO	SE	SE
	FR	FR	UK	UK	UK	UK	UK	UK	SE	UK	UK
Négative											
INCONNUE											

Elevée: marge de 7% et plus; moyenne: marge entre 3% et 6,9%; basse: marge entre 0% et 2,9%; négative: marge inférieure à 0%.

Tableau 14: Evolution des marges EBIT des opérateurs historiques dans le secteur des lettres, 2004-2014
(Source: propres calculs fondés sur les rapports de gestion des opérateurs historiques, divers exercices)

Comme on peut le présumer d'après l'analyse au niveau des groupes, la rentabilité de PostNord dans le segment des lettres a diminué¹¹⁸. Quant à PostNL, malgré le fort recul de ses activités courrier (voir la Figure 18), elle parvient de nouveau, en 2014, à dégager une marge sur les lettres supérieure à 7 %. Après le creux atteint en 2012, Posten Norge a vu sa marge repartir à la hausse en 2013, même si c'est uniquement grâce aux subventions publiques perçues à titre d'aide au financement du service universel¹¹⁹. La rentabilité de La Poste (FR) stagne quant à elle depuis 2006 à un niveau moyen (environ 5 %). Enfin, après avoir enregistré une marge EBIT négative durant quatre exercices consécutifs, de 2006 à 2009, Royal Mail a retrouvé des valeurs positives à partir de 2010, suite à des augmentations de prix.

Même si les segments des lettres des opérateurs historiques présentent toujours des marges confortables dans la plupart des pays de référence, la rentabilité moyenne est en recul. Ayant atteint trois points de pourcentage de 2006 à 2014, ce recul est supérieur à celui de la rentabilité moyenne au niveau des groupes.

La comparaison entre les pays de référence ne laisse pas déduire une relation étroite entre le monopole sur les lettres et la rentabilité. En effet, les segments des lettres d'opérateurs comme Deutsche Post ou PostNL sont très rentables, alors même que ces entreprises sont exposées à une concurrence relativement intense. A l'inverse, Posten Norge bénéficie encore d'un monopole résiduel sur les lettres jusqu'à 50 grammes, mais fait partie des entreprises les moins rentables – en particulier si l'on fait abstraction des subventions publiques qui lui sont allouées.

¹¹⁸ Les données prises en considération sont uniquement celles du segment du groupe opérant en Suède.

¹¹⁹ Pour couvrir les coûts supplémentaires qu'occasionne la fourniture du service universel, Posten Norge perçoit des subventions publiques. En 2013, celles-ci se sont élevées à NOK 353 millions (environ CHF 51 millions). On a en outre constaté en 2013 qu'il y avait eu sous-compensation pour 2012, d'où un paiement supplémentaire rétroactif de NOK 127 millions (environ CHF 18 millions). Posten Norge 2013: p. 9.

10.3 Résumé

Tant les produits que la marge d'exploitation des activités courrier de la Poste sont en recul. La marge d'exploitation dégagée en 2014 est cependant encore élevée et dépasse celle du groupe dans son ensemble. L'examen comparatif des pays de référence met en évidence un tableau similaire: la plupart des opérateurs postaux historiques se trouvent dans une bonne situation financière. Au niveau des groupes, presque tous ont vu leur volume d'activités s'accroître. De plus, même si la rentabilité moyenne s'inscrit en légère baisse, certaines entreprises sont parvenues à améliorer leur marge d'exploitation.

En comparaison avec les entreprises de référence, la Poste présente des chiffres d'affaires très stables. Seules les activités de Royal Mail sont encore plus stables. Toutefois, avec Royal Mail et La Poste (FR), la Poste compte au nombre des entreprises dont la croissance entre 2004 et 2014 a été la plus faible.

Les activités courrier contribuent toujours de façon surproportionnelle au résultat d'exploitation et plus de la moitié des entreprises de référence dégagent de ces activités une marge EBIT supérieure à 7 %. Ces bonnes performances découlent toutefois uniquement de mesures de réduction des coûts et d'augmentations de prix. Sur le plan financier, l'ouverture progressive des marchés n'a eu qu'un modeste impact sur les activités courrier. Le recul du volume des lettres a eu à cet égard des effets plus marqués.

Enfin, ce qui frappe en Suisse, c'est que les produits d'exploitation de l'unité PostMail présentent une diminution comparativement importante, malgré un recul des volumes moins élevé que dans les pays de référence. Une explication pourrait être qu'au cours des dix dernières années, la Poste n'a que peu augmenté ses tarifs en comparaison internationale.

11 Conclusion et propositions concernant les mesures à venir

L'analyse de l'évolution de la situation en Suisse et dans les pays de référence après l'ouverture progressive des marchés présente un tableau hétérogène.

11.1 Evolution en Suisse après l'ouverture partielle progressive du marché

En Suisse, la politique d'ouverture progressive et contrôlée du marché menée à ce jour a fait ses preuves. En particulier l'entrée sur le marché d'une entreprise postale opérant dans le secteur des lettres domestiques (Quickmail) s'est traduite par une amélioration de l'offre de services postaux pour certains segments de clientèle. De plus, le service universel postal demeure financé de manière suffisante et la Poste continue de proposer des services de qualité à des prix stables. Les clients commerciaux sont même plus nombreux à bénéficier de rabais. La Poste continue également à réaliser de solides résultats globaux et, grâce aux gains d'efficacité obtenus ces dernières années, présente toujours une bonne rentabilité. Enfin, on n'observe aucun indice de détérioration des conditions de travail dans le secteur postal en Suisse.

11.2 Evolution discrète même sur les marchés entièrement libéralisés

Les expériences faites dans les pays de référence européens montrent que l'abolition du monopole résiduel ne s'est pas traduite par une redistribution significative des parts de marché. En France, au Royaume-Uni et en Autriche, le gain en dynamisme des marchés est resté en deçà des attentes. Plus de quatre ans après la libéralisation complète des marchés de ces pays, les prestataires alternatifs y détiennent, dans le secteur des lettres domestiques, des parts de marché à peine plus élevées que ceux opérant en Suisse. En Suède et en Allemagne, où le marché des lettres est ouvert depuis plus longtemps encore, les parts de marché des prestataires alternatifs, en termes de chiffre d'affaires, stagnent depuis des années entre 7 et 15 %.

Il y a plusieurs raisons à ce manque de dynamisme: des conditions-cadres réglementaires faisant en partie obstacle à la concurrence, la faible notoriété des offres des prestataires alternatifs, la couverture limitée du territoire par ces offres et, surtout, les avantages de coûts unitaires que les volumes traités procurent aux opérateurs historiques. Quelles que soient les conditions-cadres réglementaires en vigueur dans les pays de référence, aucun prestataire alternatif opérant sur le marché des lettres n'est parvenu, à ce jour, à y acquérir une part de marché comparable à celles que ces prestataires détiennent sur le marché des colis. Cela montre que les expériences positives faites sur le marché des colis ne sont pas directement transposables au marché des lettres.

Enfin, l'ouverture complète du marché dans les pays examinés n'a pas empêché que les prix du courrier n'augmentent en partie fortement. D'importantes hausses de prix sont observées en particulier pour les produits destinés aux clients privés. Elles s'expliquent principalement par le recul persistant du volume des lettres, qui s'est encore accéléré dernièrement dans certains pays (par ex. aux Pays-Bas). Pour limiter les pertes de recettes qui en découlent dans le secteur des lettres et pouvoir continuer à financer le service universel, les entreprises augmentent en effet leurs tarifs dans le segment des clients privés, qui sont moins sensibles aux prix que les clients commerciaux. Il ne faut pas s'attendre à un renversement de tendance dans un avenir prévisible.

11.3 Changement de comportement des clients: le plus gros défi

L'utilisation croissante des moyens de communication électroniques a un effet global négatif sur le volume des lettres. Même si ce volume évolue différemment d'un pays à l'autre et que certaines catégories de lettres perdent plus rapidement du terrain que d'autres face aux substituts électroniques, la branche est unanime: le volume des envois en Europe, y compris en Suisse, va continuer à diminuer. Dans certains pays, le recul des chiffres d'affaires générés par les lettres met déjà les prestataires de services postaux sous pression. A l'avenir, le marché des lettres sera bien plus influencé par le changement de comportement des clients que par la concurrence entre prestataires de services courrier traditionnels. Compte tenu de ce phénomène de substitution de produits électroniques au courrier traditionnel et du recul des volumes qui en résulte, il sera de plus en plus difficile d'entrer sur le marché des lettres et de s'y établir durablement.

En Suisse, la diminution progressive de la demande de services de la poste aux lettres va remettre en question avec une intensité croissante l'importance du monopole sur les lettres et des activités courrier en tant que piliers du financement de l'ensemble du service universel. S'il est aujourd'hui encore confortablement assuré, ce financement deviendra à l'avenir de plus en plus incertain, en particulier si les revenus de la poste aux lettres reculent sensiblement et que la fourniture des services de paiement relevant du service universel continue d'être déficitaire. Indépendamment de la question de l'ouverture du marché, le financement conjoint des deux mandats de service universel (services postaux et services de paiement) pourrait donc nécessiter, à moyen terme, que l'on prenne de nouvelles mesures législatives visant à le garantir. Par ailleurs, vu les développements en cours dans le domaine de la réglementation des marchés financiers, notamment en ce qui concerne la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, il faut s'attendre à un renchérissement des services de paiement relevant du service universel. Conformément à l'art. 51 OPO, la Poste pourrait toutefois financer le service universel également avec les revenus des services financiers que PostFinance propose hors service universel (au maximum à hauteur des coûts nets résultant de l'obligation de fournir les services de paiement relevant du service universel). Elle n'a jusqu'ici pas fait usage de cette possibilité.

11.4 Proposition du Conseil fédéral concernant les mesures à venir

Se fondant sur les conclusions de l'évaluation des conséquences de l'ouverture partielle du marché en Suisse (abaissement du monopole à 50 g) et de son ouverture complète en Europe, le Conseil fédéral propose les mesures ci-après.

11.4.1 Pas de nouvelle ouverture du marché

Le Conseil fédéral propose de renoncer à de nouvelles étapes d'ouverture du marché. La libéralisation est certes un instrument approprié pour stimuler un marché manquant de dynamisme, mais les expériences observées en Europe montrent que malgré une libéralisation complète, le développement escompté de la concurrence n'a jusqu'ici pas eu lieu sur les marchés des lettres européens.

En Suisse, les clients disposent actuellement de services courrier d'excellente qualité, proposés à des prix comparativement modérés. Le recul du volume des lettres va se poursuivre, exerçant ainsi une pression croissante sur le financement du service universel. Or l'abolition du monopole résiduel sur les lettres tendrait à augmenter encore cette pression, avec pour enjeu la garantie du service universel. De plus, vu les expériences faites à l'étranger, il est à craindre qu'une ouverture complète du marché dans un contexte de recul persistant des volumes n'entraîne pas de développement significatif de la concurrence sur le marché des lettres. Il n'en résulterait donc pas non plus d'amélioration de la desserte postale pour les consommateurs suisses. Il faudrait même plutôt s'attendre à une augmentation des prix.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil fédéral arrive à la conclusion qu'il n'y a pas de nécessité à libéraliser entièrement le marché suisse des lettres.

11.4.2 Fixation de prix plafonds pour le monopole résiduel

Le Conseil fédéral n'a jusqu'ici pas fixé de prix plafonds dans le secteur réservé. Avec le maintien du monopole résiduel, il devra fixer par voie d'ordonnance les prix plafonds que l'art. 18 LPO prévoit pour le service réservé. Il entend donc procéder prochainement à la modification de l'OPO nécessaire à cet effet.

11.4.3 Préservation des acquis

Du point de vue du Conseil fédéral, maintenir le monopole résiduel n'implique pas de geler la législation postale en son état actuel. Pour préserver les avantages que les mesures d'ouverture du marché postal mises en œuvre à ce jour ont procurés à l'économie et à la population, il y a lieu d'examiner d'éventuelles nouvelles modifications de cette législation. Il s'agit en particulier de tenir compte du fait que sur un marché qui n'est que partiellement ouvert, le maintien d'offres alternatives n'est possible, en raison des volumes limités, que moyennant des conditions-cadres appropriées. La nécessité de prendre des mesures dans ce contexte sera examinée à la faveur de l'évaluation des effets de la LPO que le Conseil fédéral doit présenter en 2016 (rapport d'évaluation selon l'art. 3 LPO). Cette évaluation des effets de la LPO portera non seulement sur le marché des lettres, mais également sur celui des colis. Enfin, les deux mandats de service universel seront également soumis à un examen approfondi quant à leur viabilité et leur financement.

Abréviations

AT	Autriche
CC	Client commercial
CCT	Convention collective de travail
CH	Suisse
CHF	Franc suisse
CP	Clients privés
DE	Allemagne
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
EBIT	<i>Earnings Before Interest and Taxes</i> (résultat avant résultat financier non opérationnel et impôts)
EPT	Equivalent plein temps
FR	France
GREP	Groupe des régulateurs européens dans le domaine des services postaux (<i>European Regulators Group for Postal Services, ERGP</i>)
LJD	Lettre avec justificatif de distribution
LOP	Loi sur l'organisation de la Poste
LPO	Loi sur la poste
NL	Pays-Bas
NO	Norvège
OFCOM	Office fédéral de la communication
OPO	Ordonnance sur la poste
PA	CarPostal (de l'allemand <i>PostAuto</i>)
PF	PostFinance
PIB	Produit intérieur brut
PL	PostLogistics
PM	PostMail
PostCom	Commission fédérale de la poste
PostReg	Autorité de régulation postale
PV	Réseau postal et vente (de l'allemand <i>Poststellen und Verkauf</i>)
SE	Suède
SPS	Swiss Post Solutions
UE	Union européenne
UK	Royaume-Uni
UPU	Union postale universelle

Annexe 1: Matériel et sources

La présente évaluation se fonde sur différentes sources de données. Il s'agit d'une part d'études sur les marchés postaux européens réalisées à l'étranger, mais dont certaines couvrent également le marché postal suisse. Font partie de cette catégorie en particulier les études sur le marché postal établies et publiées à intervalles réguliers sur mandat de la Commission européenne. Ces études, notamment la dernière en date de WIK-Consult «Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)», ont fourni de nombreuses données utiles pour la présente évaluation. Ces données générales ont d'autre part été complétées par des sources spécifiques aux divers pays examinés, telles que les rapports annuels des autorités de régulation et des prestataires de services postaux.

En Suisse, on a en outre publié ces dernières années plusieurs rapports consacrés au marché postal suisse. En font partie notamment les rapports du Conseil fédéral sur le secteur des services postaux ainsi que des études établies sur mandat du DETEC, de la Poste ou de PostReg. Pour l'analyse des derniers développements intervenus sur le marché postal suisse, on s'est également appuyé sur les données des entreprises postales soumises à l'obligation d'annonce ordinaire enregistrées auprès de la PostCom en mars 2015. Il s'agit en l'occurrence principalement de données sur l'évolution des chiffres d'affaires et des volumes d'envois ainsi que sur les conditions de travail.

Bibliographie et matériel

ARCEP (2011): Etude relative à l'activité du routage en France – Etude réalisée par le cabinet BASIC à la demande de l'ARCEP, Autorité de régulation des communications électroniques et des postes.

ARCEP (2013): Observatoire annuel des activités postales en France – Année 2012, Autorité de régulation des communications électroniques et des postes.

ARCEP (2014): Rapport d'activité 2013, Autorité de régulation des communications électroniques et des postes.

Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (2014): Postdienste und moderne Informations- und Kommunikationstechnologien, Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB), Drucksache 18/582.

Rapport du Conseil fédéral du 2 avril 2008 «Politique de croissance 2008-2011: Nouvelles mesures pour renforcer la croissance économique en Suisse». Rapport en réponse à la motion 01.3089: Politique de croissance. Sept mesures.

Rapport du Conseil fédéral du 23 juin 2004 «Le service public dans le domaine des infrastructures»; FF **2004** 4309.

Message du 10 juin 1996 relatif à la loi fédérale sur la poste; FF **1996** III 1201.

Message du 20 mai 2009 relatif à la loi sur la poste; FF **2009** 4649.

Bundesnetzagentur (2015), Jahresbericht 2014.

Copenhagen Economics (2010a): Main developments in the postal sector (2008-2010) – Final report, DG Marché intérieur et services, 29 novembre 2010.

Copenhagen Economics (2010b): Wages and employment conditions in liberalised postal markets – Report for the Norwegian Ministry of Transport and Communications, 31 août 2010.

Copenhagen Economics (2012): Pricing behaviour of postal operators, DG Marché intérieur et services, 21 décembre 2012.

La Poste (2006): Rapport de gestion 2006.

La Poste (2008): Rapport de gestion 2008.

La Poste (2009): Rapport de gestion 2009.

La Poste (2011): Nouvelles prestations, innovations et domaines de développement de La Poste Suisse, Communication service de presse, 31 mars 2011.

La Poste (2012): Rapport financier 2012.

La Poste (2014): Rapport financier 2014.

La Poste (2015): Données chiffrées sur le rapport de gestion 2014 de la Poste. Disponible sous: <http://geschaeftsbericht.post.ch/14/ar/fr/telechargements.htm> («Les principaux indicateurs», état au 30.06.2015).

ECORYS-NEI (2005): Development of competition in the European postal sector, Commission européenne, DG Marché intérieur, Rotterdam.

GREP (2013): ERGP Report on the quality of service and end-user satisfaction, (13)31.

GREP (2014a): Discussion paper on the implementation of Universal Service in the postal sector and the effects of recent changes in some countries on the scope of the USO, (14)16.

GREP (2014b): ERGP Report 2014 on the quality of service and end-user satisfaction, (14)24.

GREP (2014c): ERGP Report on End-to-End Competition and Access in European postal markets, (13) 38rev1.

International Post Corporation (2013): Global Postal Industry Report 2013.

ITA Consulting/WIK-Consult (2009): The Evolution of the European Postal Market since 1997, Study for the European Commission, Final Report, DG Marché intérieur et services.

Le Groupe La Poste (2014): Document de référence 2014.

Monopolkommission (2013): Wettbewerbsschutz effektivieren, Sondergutachten 67 gemäß § 44 PostG in Verbindung mit § 81 Abs. 3 TKG (Allemagne).

Ofcom (2013): Annual monitoring update on the postal market 2012-12.

OPTA (2012): Annual Report 2012, Independent Post and Telecommunications Authority.

Plaut Economics/frontier economics (2007): Conséquences de la libéralisation du marché postal en 2011 – Modélisation réalisée sur mandat du SG DETEC.

Post Office (2013): Annual Report and Financial Statements 2013.

PostCom (2014): Rapport annuel 2014.

postconsulting.at (2010): Post-Marktöffnung 2011 – Hintergrundinformationen & Szenarien, im Auftrag des management club Österreich.

Posten Norge (2010): Calculation and compensation of USO net costs in Norway, présentation du 2 mars 2010, 12th Königswinter Seminar on Postal Economics.

Posten Norge (2013): Quaterly Report, 4th Report 2013.

Posten Norge (2014): Annual and Sustainability Report 2014.

PostReg (2004): Rapport d'activité 2004.

PostReg (2007): Rapport d'activité 2007.

PostReg (2008): Rapport d'activité 2008.

PostReg (2010): Rapport d'activité 2010.

Surveillance des prix SPR (2007): Prise de position du 30 janvier 2007 sur les hausses tarifaires de la Poste pour les versements au guichet au 1^{er} janvier 2007.

PriceWaterhouseCoopers (2006): Evaluating the impact of a full market opening on Swiss Post, Report for the client Swiss Post.

PTS (2013): Service and competition 2013 - The postal services market in Sweden, PTS-ER 2013:6.

Vue d'ensemble de l'évolution future du marché postal en Suisse – Rapport du Conseil fédéral et Message du 22 mai 2002 relatif à la modification de la loi fédérale sur l'organisation de la Poste; FF 2002 4683.

Royal Mail plc (2014): Direct Delivery: A Threat to the Universal Postal Service, Regulatory Submission to Ofcom.

WIK-Consult (2005): Evaluation du marché postal en Suisse, rapport pour l'autorité de régulation postale PostReg.

WIK-Consult (2006): Main Developments in the Postal Sector (2004-2006), étude pour la Commission européenne, DG Marché interne et services.

WIK-Consult (2010): Der schweizerische Postmarkt im europäischen Vergleich, étude pour l'autorité de régulation postale PostReg.

WIK-Consult (2011a): Developments in the Dutch Postal Market, Study for the Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation, Directorate-General for Energy, Telecom and Markets, The Netherlands.

WIK-Consult (2011b): Universal Postal Service and Competition: Experience from Europe, Study for TNT Post UK.

WIK-Consult (2013a): Main Developments in the Postal Sector (2010-2013), étude pour la Commission européenne, DG Marché interne et services.

WIK-Consult (2013b): Main Developments in the Postal Sector (2010-2013), rapport par pays, étude pour la Commission européenne, DG Marché interne et services.

WIK-Consult (2013c): Review of Postal Operator Efficiency – Study for Ofcom.

WIK-Consult/ITA Consulting (2014): Wachstumsorientierte Postpolitik, Studie für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.