



11 / 2021

Quel cadre faut-il pour le service postal à l'avenir?

16.09.2021

L'essentiel en bref

L'héritage de l'ancien monopole accordé aux PTT est toujours vivant. Le service universel dans le domaine des services postaux et de paiement est sous le feu des projecteurs. L'évolution structurelle sur le marché postal et l'évolution macroéconomique sur les marchés financiers (taux bas) ont fortement augmenté la pression ces dernières années. Il faut mener des réformes pour garantir le maintien d'un service de qualité dans toute la Suisse. L'économie esquisse une organisation de marché durable et adaptée aux défis du futur, qui se concentre sur la prestation de service et l'actuelle demande du marché, plutôt que sur le maintien de l'infrastructure en place. Une chose est sûre: dans la plupart des lieux, le marché pourrait garantir le niveau de service souhaité par la société et la politique («service universel»). Un large mandat légal de service universel assorti d'un monopole public n'est donc pas une condition-cadre appropriée pour l'avenir. Ce qu'il faut, c'est plus de souplesse, une réglementation plus ciblée et, surtout, une approche plus centrée sur les utilisateurs. Il faut abolir le monopole des lettres (dernier d'Europe!) ainsi que découpler les services postaux et les services bancaires. La nécessité d'interventions étatiques n'est pas remise en question sur le fond. Mais il est primordial que le cœur du service universel garanti par l'État soit sérieusement débattu et défini en accord avec notre temps. L'économie est favorable à un changement de paradigme, avec des services allant vers le client plutôt que l'inverse et une répartition sur davantage de prestataires de la fourniture du service universel.

Contact et questions

Dominique Rochat

Responsable de projets Senior Énergie, infrastructures et environnement

Lukas Federer

Responsable du département de l'énergie, environnement, infrastructures et numérique, membre de la direction élargie

Position d'économie suisse

- **Desserte de haute qualité fournie par le marché:** Dans beaucoup de régions de Suisse, la concurrence assure aujourd'hui une bonne à très bonne desserte en services postaux et services de paiement. Il n'y a guère que dans les régions les plus reculées («zones C» selon La Poste) que le marché ne serait pas en mesure de fournir l'actuel niveau de service défini politiquement («service universel»), spécialement pour trois prestations:
- Points d'accès physiques desservis (offices postaux ou agences)
 - Distribution de lettres et colis le samedi
 - Distribution matinale quotidienne de journaux et de périodiques

En fin de compte, 1% seulement des adresses à desservir en Suisse est concerné. Cela ne justifie plus le mandat de service universel sur tout le territoire, qui prévoit les mêmes conditions pour tout le monde. Il faut des approches plus ciblées.

- **Répartition de la desserte sur plus de prestataires:** Le monopole détenu par La Poste crée une pénurie artificielle. Dans les régions mentionnées, des opérateurs privés couvrent eux aussi près de 90% des prestations du service universel. En outre, il y a presque 4000 commerces qui pourraient convenir comme agences, soit deux fois plus que le total actuel des offices postaux et agences. Ce potentiel doit être mis à profit et l'offre aux entreprises et aux particuliers élargie.
- **Mandats de prestations et indemnités ciblés de l'État:** Liée au monopole de La Poste, la fourniture du service universel par ses propres moyens est opaque et loin d'être autofinancée. Un modèle innovant s'impose, basé sur la libre concurrence, des mandats de prestations ciblés, la neutralité du choix des fournisseurs, ainsi que des indemnités directes de l'État.
- **Orientation client plutôt que la préservation des infrastructures:** Le service universel d'aujourd'hui se concentre sur les infrastructures et non sur les services. Il faut un nouveau paradigme s'articulant autour des clients là où ils demeurent, travaillent ou font leurs achats. Le succès des agences et du service à domicile de La Poste montre qu'un tel changement fonctionne.

Le marché postal existant

→ **Trois tendances à long terme: moins de lettres, moins de services de paiement, plus de colis.**

Développement de la demande

Les tendances fondamentales sur le marché postal sont bien visibles:

Recul du volume de lettres, pourtant comparativement toujours élevé

En termes d'envois, le volume total des lettres adressées en Suisse est passé de quelque 2,2 milliards en 2015 à 1,9 milliard en 2019, soit une baisse annuelle moyenne de 2,9%. En 2020, le volume des envois a même baissé de 8,7% par rapport à 2019. Outre les envois adressés, les marchés des journaux et périodiques ainsi que des envois non adressés (publicité) affichent un recul dans le même ordre de grandeur. La répartition démographique côté clientèle montre clairement que la baisse de la demande est particulièrement forte chez les jeunes: environ 70% des 18 à 39 ans indiquent n'envoyer aucune lettre ou moins d'une lettre par semaine et recevoir moins de cinq lettres. En comparaison internationale, le volume de lettres par habitant reste toutefois très élevé en Suisse (380 par habitant et par an contre 105 dans l'UE, selon l'OFCOM). Si les tendances actuelles persistent, la plus grande mutation structurelle pourrait donc encore venir. Selon une étude récente, la Commission européenne s'attend à ce que le volume total de lettres en Europe diminue de plus de 30% d'ici à 2025 ^[1].

Demande de services de paiement diminuant rapidement

L'année dernière, la pandémie a accéléré la transition numérique déjà engagée depuis un certain temps dans le trafic des paiements. L'utilisation de toutes les prestations du service universel est en forte baisse ^[2]:

- Ouverture et tenue d'un compte courant:
Entre 2016 et 2020, Postfinance a perdu près de 30 000 clients, soit plus de 1%.
- Virement du propre compte vers un compte de tiers:
baisse de plus de 20% entre 2014 et 2020
- Versements en espèces sur le propre compte ou un compte de tiers:
moins 35% environ entre 2014 (171 millions) et 2020 (110 millions)
- Retraits en espèces du propre compte:
moins 40% environ dans les offices de poste et 20% dans les agences postales et aux postomats

Croissance forte et continue sur le marché des colis

Rien qu'entre 2016 et 2020, le nombre d'envois CEC (coursier, exprès, colis) a augmenté de plus de 40% et presque triplé pour les importations notamment. Cette tendance est clairement due au commerce en ligne, qui suscite aussi des exigences croissantes de qualité (rapidité de livraison surtout). Elle persistera vraisemblablement: la Commission européenne s'attend à ce que le volume des colis augmente de moitié en Europe d'ici à 2025 ^[3].

Constance et changement des attentes des clients

Une étude représentative commandée par l'OFCOM montre l'importance variable que les clients accordent aux prestations du service universel. Tandis que les attentes sont stables pour les lettres (distribution quotidienne, acheminement rapide), elles ont sensiblement augmenté pour les colis. Parmi les services de paiement relevant du service universel, seuls les retraits en espèces aux distributeurs automatiques et les virements par e-banking sont encore jugés importants par une majorité. Quant aux autres prestations, la moitié environ des personnes interrogées indique ne pas ou plus les utiliser, ni maintenant ni à l'avenir. L'intérêt des offices de poste est estimé stable pour le retrait et dépôt de colis, mais décline pour la correspondance par lettre. L'utilisation de points de dépôt alternatifs pour les colis (automates, détaillants/kiosques) est en nette augmentation ^[4].

→ **Malgré l'évolution structurelle, les chiffre d'affaires augmentent pour tout le marché postal. La part des prestataires privés ne monte que lentement.**

Évolution de l'offre

Un marché fondamentalement sain

La demande en baisse pour les lettres adressées, les journaux et les périodiques fait aussi baisser le chiffre d'affaires dans ce domaine. Dans l'ensemble, ces pertes sont pourtant largement compensées par la croissance des revenus dans le segment des colis. Il s'avère ainsi que le marché subit une forte mutation structurelle, mais reste fondamentalement sain ^[5].

- Le chiffre d'affaires total relatif à la distribution de lettres et de colis a augmenté de 132 millions de francs en 2020, avec un recul de 90 millions environ dans le segment des lettres et une hausse de 222 millions dans celui des colis. Le secteur «Poste vers client» croît donc manifestement grâce à la distribution de colis. D'ici quelques années, la valeur du segment des colis dépassera celle du segment des lettres.
- L'incessante baisse des recettes provenant de services fournis par les offices de poste est une tendance que la numérisation renforcera. Il devient toujours plus difficile de maintenir un réseau physique de filiales. La Poste cherche la parade en proposant des offres de tiers dans les offices postaux, tandis que les compétences liées à son activité principale sont de moins en moins demandées. Malheureusement, les chiffres à disposition ne permettent pas de savoir si les services postaux ou les services de paiement attisent encore cet effet.

Conditions difficiles pour les prestataires externes

Depuis la libéralisation partielle du marché des lettres et la libéralisation totale du marché des colis, certains prestataires externes ont pu s'y établir. À cause des exigences réglementaires et de la position toujours dominante de La Poste (héritage de l'époque du monopole sur les infrastructures), la concurrence ne se développe toutefois que de manière hésitante et l'intensité concurrentielle reste faible. Sur l'ensemble du marché des lettres où, à cause du monopole résiduel, seuls quelque 24% des volumes et 30% du chiffre d'affaire sont soumis à la concurrence, les prestataires privés détiennent moins de 4% du marché. Leur part atteint quand même 15% dans la partie libéralisée du marché des lettres et 22% sur le marché libéralisé des colis, avec une légère tendance à la hausse. Les prestataires privés ont les plus grandes parts de marché dans l'importation et l'exportation de colis, soit 69% et 85%. Ce qui leur manque surtout est la possibilité d'offrir une combinaison de

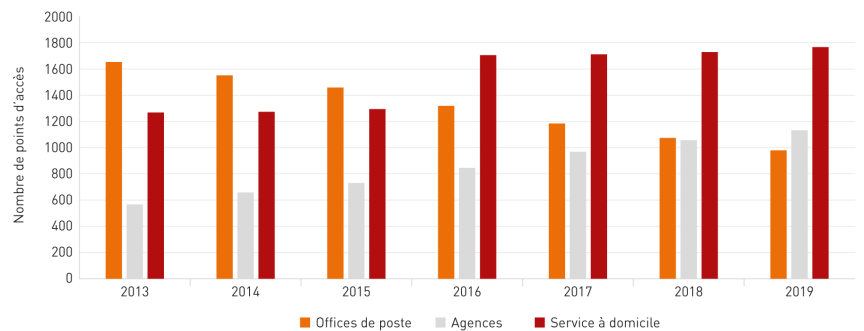
services de lettres et de colis. Ces services se rapprochent toujours plus sur le plan opérationnel (voir la fusion du traitement des lettres et des colis à La Poste) pour des raisons économiques liées à leur évolution en sens opposé [6]).

Plus d'agences, moins d'offices de poste

Ces dernières années, La Poste n'a pas pu maintenir un nombre stable d'offices postaux. Grâce à la solution des agences, elle a cependant pu consolider l'offre de points d'accès desservis. Depuis 2019, il y a pour la première fois plus d'agences postales que d'offices de poste en Suisse. Le service à domicile a permis de stabiliser le nombre de possibilités d'accès ces dernières années. Malgré le potentiel encore inexploité d'extension des agences, La Poste a suspendu l'adaptation du réseau d'offices postaux pour des raisons politiques.

Changements structurels en ce qui concerne les points d'accès physiques

► Les agences et le service à domicile sont déjà dominants



Source : OFCOM 2021
www.economiesuisse.ch

Convergence des segments du marché

Vu l'évolution générale, une division en marchés des lettres, des colis et des journaux se révèle toujours moins judicieuse pour les fournisseurs de services postaux. La majorité des prestataires privés regroupe les processus concernés. La Poste veut également franchir ce pas, avec sa nouvelle stratégie. Cela signifie que les différents produits pour les lettres, les journaux et les colis ne seront plus distingués au niveau opérationnel et cela pose donc la question inévitable de savoir s'il faut encore le faire aux niveaux réglementaire et commercial. En outre, cette fusion est un obstacle croissant à la distinction des services monopolistiques concernés, et de leurs coûts, par rapport à la concurrence. La Suisse est le seul pays d'Europe ayant encore un monopole résiduel sur les lettres. Tous les autres ont adapté les conditions-cadre à la nouvelle donne sur le marché.

→ Les conditions-cadre ne correspondent plus aux demandes du marché.

Organisation actuelle du marché postal

Trois domaines et La Poste comme force dominante

Par la réglementation en vigueur, le marché postal suisse est divisé en trois parties. Cette structure tripartite est due au monopole résiduel de La Poste d'un côté et au

mandat de service universel de l'autre. Grâce à ce lien fonctionnel entre les trois domaines et aux infrastructures et systèmes hérités, La Poste reste l'acteur dominant, même dans le secteur libéralisé. Par ailleurs, la structure réglementaire du marché convient toujours moins, parce que les marchés des lettres et des colis convergent: les conditions réelles prennent le pas sur la réglementation.

Monopole résiduel dans le segment des lettres

- Les segments des lettres et des colis convergent. Leur réglementation séparée n'a plus de sens.

Services réservés = monopole - La Poste uniquement	Services non réservés La Poste doit les fournir; les acteurs privés peuvent les fournir	Services hors du service universel La Poste et les acteurs privés peuvent les fournir
Lettres jusqu'à 50 g en Suisse et de l'étranger en Suisse (importation)	Lettres de plus de 50 g jusqu'à 1 kg en Suisse et vers l'étranger et lettres de 0 à 50 g vers l'étranger	Lettre de 1001 g à 2000 g, services exprès et coursier
	Colis jusqu'à 20 kg Suisse et étranger	Colis de 20 à 30 kg Suisse et étranger, services exprès et coursier
	Distribution quotidienne de journaux et périodiques avec abonnement	Distribution matinale de journaux et périodiques avec abonnement

Source : Postcom 2021
www.economiesuisse.ch

Desserte insuffisante des centres à cause du service universel

La pénurie d'offre est un symptôme des monopoles, selon la théorie économique. Dans la pratique, cela se vérifie sur le marché postal. Des offices de poste disparaissent ainsi des centres, alors que la demande de services y est élevée. Une concurrence accrue pourrait contribuer à une meilleure qualité des services, mais au lieu d'ouvrir le marché et de stimuler la concurrence, le législateur a introduit il y a quelques années un «critère de densité» pour les villes et les agglomérations. Celui-ci impose à La Poste d'offrir un point d'accès pour 15 000 habitants ou emplois, dans les centres-villes animés présentant, en principe, suffisamment d'alternatives par exemple [7].

Opacité des prix et des coûts de La Poste

Selon nos propres comparaisons de prix et les évaluations de l'OFCOM, La Poste offre, sur le marché des lettres, des prix à première vue avantageux en comparaison internationale [8]. Depuis 2004, les prix des lettres sont restés inchangés en Suisse, alors qu'ils ont augmenté en Europe ces dix dernières années. Face à l'évolution des volumes et en partant de coûts unitaires croissants, augmenter les prix dans le monopole est économiquement logique, comme le notait l'OFCOM dans sa dernière analyse de marché. Il n'y a pas que le prix pour les consommateurs qui est déterminant, mais aussi la contribution de couverture. Il est probable que le résultat du monopole des lettres (jusqu'à 50 g) diminue encore et qu'une partie non négligeable du prix payé par les usagers bénéficiera à l'avenir de subventions provenant d'autres domaines. Telle est certes l'intention du législateur, à savoir que La Poste finance le service universel par ses propres activités. Mais l'actuelle conception du marché ne permet pas de savoir dans quels secteurs d'activité La Poste génère des recettes, et combien, ni quels services bénéficient d'un

financement croisé. Par voie de conséquence, il n'est pas non plus possible de calculer les coûts économiques correspondants. Une chose est sûre: le prix facturé au client final est «bon marché» en apparence seulement et les coûts sont assumés ailleurs. Dans un environnement de concurrence, le futur tarif devrait sans doute être plus élevé, car les subventions croisées ne seraient plus autorisées. Si elles étaient maintenues, il faudrait s'attendre à ce que la transparence et la traçabilité continuent de diminuer et les distorsions d'augmenter. Les marchés des lettres et des colis convergent et avec la structure actuelle du marché, il deviendra toujours plus difficile de déterminer les coûts effectifs ainsi que les flux financiers. Par ailleurs, La Poste a récemment annoncé un ajustement à la hausse des prix du courrier A et B ^[9].

Accès au marché entravé pour les prestataires tiers

Les prestataires privés doivent batailler fortement pour faire face aux économies d'échelle de La Poste et à ses avantages historiques. Dans les marchés libéralisés (prestations préalables, infrastructures), La Poste défend ses privilèges de l'époque du monopole. D'une certaine manière, elle entrave ainsi le développement des prestations de marché ^[10]. La Postcom, chargée du développement du marché et de protéger la timide concurrence, se concentre avant tout sur les questions de droit du travail et les intérêts de La Poste elle-même plutôt que sur le développement d'une concurrence efficace dans l'intérêt des clients. Les expériences à l'étranger montrent que même des années après la libéralisation, les anciens monopoles gardent une position bien affirmée sur le marché ainsi que, grâce aux volumes, un avantage constant grâce à des économies sur les coûts unitaires. Sur les marchés entièrement libéralisés, il ne se trouve ainsi aucun opérateur postal traditionnel évincé par des opérateurs privés.

→ Les coûts du service universel tel que nous le connaissons aujourd'hui ne sont pas présentés de manière différenciée et transparente.

Évolution des résultats de La Poste suisse

Le groupe de La Poste se compose pour l'essentiel de six sociétés qui recouvrent différents domaines d'activité. Les prestations logistiques, qui représentent l'activité principale, sont fournies par la Poste CH SA, qui est elle-même structurée en plusieurs unités. Jusqu'à fin 2020, la poste aux lettres (PostMail) et le segment des colis (PostLogistics) étaient séparés sur le plan organisationnel.

Cette séparation fonctionnelle reflète la structure du marché et est conforme à la réglementation, qui fait une distinction entre les lettres et les colis. Le groupe de La Poste souhaite maintenant fusionner ces unités, ce qui est compréhensible du point de vue entrepreneurial. Pourtant, cette fusion ne sera plus conforme à la réglementation si le monopole des lettres est maintenu.

En 2020, un franc supplémentaire dans le domaine des colis a apporté à PostLogistics un bénéfice marginal de 33 centimes (chiffre d'affaires +221 millions de francs, résultat +73 millions de francs). Contrairement aux déclarations répétées selon lesquelles le segment des colis est «à faible marge», il semble être plutôt à forte marge. Sinon, les volumes supplémentaires ne permettraient pas de générer autant de bénéfices additionnels.

Selon le rapport de gestion 2020 ^[11] chaque franc de chiffre d'affaires perdu par PostMail entraîne une perte de 1 franc. Autrement dit, La Poste Suisse réalise une perte de marge sur coûts variables de 100% par franc de chiffre d'affaires perdu dans le segment de la poste aux lettres. En d'autres termes, cela signifie que dans une telle situation, l'ensemble des postes de dépenses sont des frais fixes.

La situation est analogue chez Postfinance. La diminution du chiffre d'affaires enregistrée en 2020 a engendré une diminution de même ampleur du bénéfice. Là aussi, il semble y avoir un effet de marge de couverture de 100%. En revanche, ces chiffres ne permettent pas de tirer des conclusions sur les coûts/recettes générés par le service universel dans chacune des unités.

Organisation future du marché et «nouveau» service universel

→ Les milieux politiques projettent une réforme, mais on perdu le courage de la mettre en œuvre en cours de route.

Nécessité urgente de développer les conditions-cadre

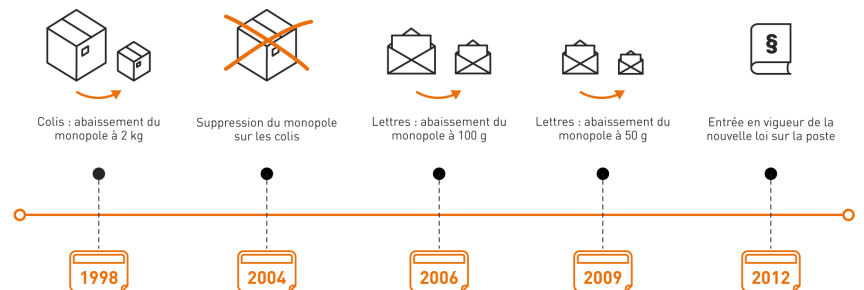
À la fin des années 1990, des efforts ont été déployés tant en Suisse que dans l'UE pour ouvrir les marchés monopolistiques des télécommunications et des services postaux afin de créer un potentiel de croissance économique. En Suisse, cette évolution a commencé avec la scission des PTT et la libéralisation totale du marché des télécommunications. Le marché postal, en revanche, n'a été libéralisé que graduellement. Le monopole des colis n'a été aboli qu'en 2004, alors que le monopole des lettres a été réduit mais jamais complètement supprimé. Depuis la dernière révision totale de la législation sur la poste à la fin des années 2000, aucune autre mesure n'a été engagée en vue d'ouvrir le marché postal.

Le Conseil fédéral s'est exprimé pour la dernière fois sur les conséquences de l'ouverture du marché dans un rapport d'évaluation datant de 2015, dans lequel il s'était prononcé en faveur du maintien du monopole résiduel. Bien que la libéralisation partielle n'ait pas eu d'impact négatif sur la qualité et la disponibilité de l'offre, il a estimé que La Poste ne serait plus en mesure d'autofinancer le service universel si le monopole résiduel était aboli. Le Conseil fédéral a ainsi privilégié les intérêts de La Poste et des structures existantes au détriment des perspectives de développement d'un marché postal entièrement ouvert [12].

La politique n'a pas franchi les dernières étapes en direction d'une organisation du marché ouverte et durable. Un nouveau tour de vis réglementaire a au contraire été donné ces dernières années. En 2018, le Conseil fédéral a approuvé une révision de l'ordonnance sur la poste, laquelle prévoit un durcissement des critères d'accès aux infrastructures et aux prestations du service universel [13].

Le marché doit s'ouvrir davantage

► Depuis la dernière révision de la loi sur la poste, la situation est bloquée



Source : Avenir Suisse 2019
www.economiesuisse.ch

Aux yeux de l'économie, les conditions-cadre réglementaires en vigueur ne sont plus appropriées pour relever les défis futurs du marché postal. Une nouvelle discussion de principe sur le «service public» est donc nécessaire et une nouvelle organisation du marché dans l'esprit des étapes d'ouverture déjà concrétisées doit être définie sur cette base.

Trois questions doivent être résolues pour mettre en place une telle organisation de marché:

1. Quelles prestations le marché peut-il fournir et où un besoin de prestations garanties par l'État peut-il encore être identifié?
2. Quel mécanisme permet à l'État de garantir ces prestations?
3. Comment les interventions étatiques sont-elles financées?

→ **Le marché assure un approvisionnement en services postaux de qualité. Les interventions étatiques ne se justifient plus que ponctuellement.**

Quelles prestations le marché peut-il fournir?

Par essence, le «service public» désigne la mise à disposition par l'État de biens et de services qui présentent un intérêt public particulier et qui ne sont pas fournis par le marché en quantité ou en qualité souhaitées (biens d'utilité collective pour l'économie et la société). Le «service public» n'est donc pas un instrument de politique financière, structurelle, régionale, du travail ou de l'environnement. Il ne vise pas non plus à corriger une défaillance du marché, puisque ce dernier fonctionne parfaitement aussi bien dans le domaine postal que dans celui des services de paiement. Le seul objectif du service public est de mettre à disposition un niveau de qualité défini politiquement pour des services de base importants du point de vue économique et social, là où le marché ne fournit pas des prestations de ce niveau.

Dans le cas du marché postal, ce besoin a évolué et surtout fortement décru au fil du temps, car la plupart des prestations du service universel (trafic des paiements compris) sont aujourd'hui offertes dans toutes les régions du pays, avec le même niveau de qualité, par des entreprises actives sur le marché.

Le tableau suivant esquisse quelle serait la demande résiduelle de prestations garanties par l'État dans le domaine des services postaux et de paiement, sur la base des prestations actuellement fournies dans le cadre du service universel. Le classement est effectué sur la base des trois zones géographiques que La Poste a définies actuellement pour assurer le service universel.

Défaillance du marché dans le domaine du « service public »

► Seul un petit nombre de services ne peuvent pas être fournis par le marché

Services	Centres « Zone A » selon la définition actuelle de La Poste, 1,9 million d'adresses env.	Agglomérations « Zone B » selon la définition actuelle de La Poste, 2 millions d'adresses env.	Périphérie « Zone C » selon la définition actuelle de La Poste, 500 000 adresses env.
Réseau de points d'accès et de dépôt pour lettres et colis (offices de poste, agences, service à domicile)	Attentes actuelles pleinement satisfaites <ul style="list-style-type: none"> 27 000 points d'accès potentiels, dont 4400 conviendraient pour des agences (épiceries, par exemple) Service à domicile pleinement possible 	Attentes actuelles pleinement satisfaites <ul style="list-style-type: none"> 38 000 points d'accès potentiels, dont 5700 conviendraient pour des agences (épiceries, par exemple) Service à domicile pleinement possible 	Attentes actuelles largement satisfaites <ul style="list-style-type: none"> 12 000 points d'accès potentiels, dont 3800 conviendraient pour des agences (épiceries, par exemple) Service à domicile pleinement possible
Transport et distribution quotidienne de journaux	Attentes actuelles pleinement satisfaites <ul style="list-style-type: none"> Couverture totale autofinancée par des acteurs privés possible 		Attentes actuelles largement satisfaites <ul style="list-style-type: none"> Correction via l'encouragement indirect de la presse, réservé à La Poste
Transport et distribution quotidienne de lettres	Attentes actuelles pleinement satisfaites <ul style="list-style-type: none"> Couverture totale autofinancée par des acteurs privés possible 		Attentes actuelles largement satisfaites <ul style="list-style-type: none"> Couverture autofinancée à 90% environ par des acteurs privés Distribution pas assurée systématiquement le samedi
Transport et distribution quotidienne de colis	Attentes actuelles pleinement satisfaites <ul style="list-style-type: none"> Couverture totale autofinancée par des acteurs privés possible 		
Ouverture et gestion d'un compte courant	Attentes actuelles pleinement satisfaites <ul style="list-style-type: none"> Quelque 2900 filiales bancaires dans toute la Suisse, en particulier quelque 1250 banques régionales, caisses d'épargne et banques Raiffeisen Service numérique ou service à domicile autofinancé pleinement possible 		
Espèces : versements, retraits et virements	Attentes actuelles pleinement satisfaites <ul style="list-style-type: none"> Quelque 2900 filiales bancaires et 6800 automates dans toute la Suisse. Ce sont 1,15 filiale et 3 automates par commune. Service numérique ou service à domicile autofinancé pleinement possible 		

Sources : estimations d'economiesuisse, Banque nationale suisse 2021
www.economiesuisse.ch

Les conclusions sont claires:

1. Seule une fraction des prestations du service universel actuel ne pourrait pas être fournie par des tiers et s'autofinancer. Cela concerne 10% environ des quelque 500 000 adresses de la «zone C» (selon la définition actuelle de La Poste), soit pas plus de 1% des adresses de distribution postale en Suisse.
2. L'offre varie fortement d'une région à l'autre. La réglementation en vigueur ne tient pas compte de ces spécificités régionales et met tout dans le même panier.

Par rapport à la situation actuelle, une approche différenciée est requise et les conditions-cadre doivent être adaptées:

- **Abolition du monopole sur les lettres:** L'importance de ce monopole pour le financement des services postaux a déjà fortement diminué et le marché des lettres a été fusionné avec le domaine des colis. Le maintien du monopole ne se justifie donc plus. Il empêche notamment de garantir une offre répondant à la demande dans les régions qui sont en soi déjà bien desservies.
- **Dissociation des prestations:** À l'avenir, une distinction doit être faite entre les services de paiement et les services postaux. On trouve des prestataires spécialisés dans les deux domaines et les synergies sont généralement faibles. Le design du marché doit par conséquent faire une distinction entre ces deux domaines.
- **Nouveaux fondements:** Il convient de définir un cadre juridique permettant de recourir à des prestataires privés, ainsi que de nouvelles exigences de qualité et de rentabilité pour les prestations à fournir hors concurrence. Là où cela se révèle nécessaire, le mécanisme actuel des prestations monopolistiques autofinancées de

La Poste doit être remplacé par des appels d'offres et une indemnisation des prestations fournies.

- **Nouveau modèle de financement:** Un financement étatique direct des prestations hors concurrence est transparent et donne de bonnes incitations. La Poste ne serait plus obligée de fausser la concurrence pour pouvoir financer le service universel.

→ Les interventions de l'État devront être plus ciblées à l'avenir pour assurer l'approvisionnement en services postaux. Il convient de faire jouer la concurrence plutôt que de l'entraver.

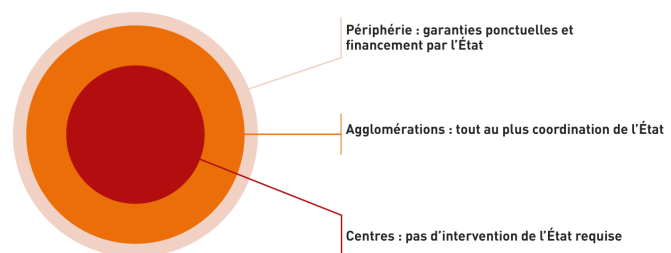
Appels d'offres et garanties de prestations étatiques

À l'avenir, l'offre de services postaux devra se baser sur une approche différenciée géographiquement et fondée sur les besoins des consommateurs. Les avantages de la concurrence pourront ainsi être mieux utilisés et le besoin de prestations garanties par l'État pourra être satisfait de manière plus ciblée. En effet:

1. L'État n'a pas à intervenir là où le jeu de la concurrence fonctionne bien et où la qualité des prestations répond aux exigences.
2. Là où il existe des lacunes constatées par les usagers finaux selon des critères clairement définis, certains acteurs du marché doivent combler la brèche (soit volontairement, soit sur mandat du gouvernement).
3. L'État doit intervenir là où les consommateurs jugent l'offre insuffisante et mandater les acteurs du marché les plus appropriés pour fournir les prestations demandées. Ces prestations ne doivent pas être uniquement assurées par La Poste, mais aussi par des entreprises tierces indemnisées par l'État. L'État prescrit quelles prestations doivent être fournies, mais laisse aux acteurs mandatés le soin de déterminer la façon de les fournir.

Réglementation ciblée pour l'avenir

- ▶ Des mandats de prestation taillés sur mesure au lieu d'un « modèle unique »



Source : economiesuisse
www.economiesuisse.ch

→ Répartir l'approvisionnement en services postaux entre plusieurs acteurs et mettre en place un système performant.

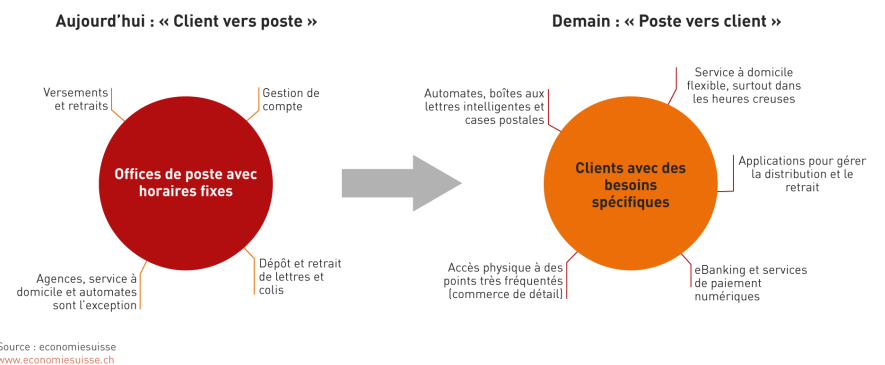
Accès aux prestations: un changement de paradigme s'impose

Alors que dans le monde analogique, les points d'accès physiques (offices postaux) étaient la pierre angulaire des services postaux, la boîte aux lettres de l'utilisateur jouera un rôle central dans un monde de plus en plus numérisé. Un changement de paradigme s'impose, pour passer du «consommateur va au bureau de poste» à «le bureau de poste va au domicile du consommateur». Le lieu de distribution choisi par le client doit devenir le nouveau pôle pour la fourniture des services. L'infrastructure de distribution exemplaire qui existe déjà sous la forme de boîte aux lettres doit

devenir la pierre angulaire des services postaux. La numérisation ne signifie pas que le client doit obligatoirement traiter ses affaires en ligne, mais que le prestataire mandaté (qui ne doit pas non plus nécessairement être un employé de La Poste) peut assurer toutes les tâches relevant du service universel avec des outils numériques. Cela peut se faire par la numérisation de la boîte aux lettres par des offres de services numériques intelligents, des ordres permanents ou une assistance téléphonique.

Changement de paradigme : le client est placé au centre

- Un service public tourné vers l'avenir ne cherche pas à maintenir les structures mais place le client au centre



Supprimer les critères relatifs aux offices de poste/agences postales

À l'avenir, la fixation par l'État d'une distance maximale entre un point d'accès et un client n'aura plus de sens. L'exploitation d'un réseau d'offices de poste dans toute la Suisse ne doit plus être une exigence imposée à La Poste ou d'autres prestataires. La formulation des exigences concernant la distribution de lettres et de colis doit être inversée: chaque client dans une région X a le droit de bénéficier quotidiennement (ou à une autre fréquence) de toutes les prestations du service universel selon le catalogue Y.

La boîte aux lettres devient la pierre angulaire

Les pratiques actuelles de La Poste montrent clairement que le service à domicile fonctionne parfaitement, la satisfaction des clients à l'égard de l'offre augmente continuellement, l'offre de services peut sans cesse être développée. Ce modèle doit donc être développé de manière à ce que les régions non couvertes ou seulement partiellement couvertes par le «service universel naturel» bénéficient d'un service universel de type «poste vers client».

Exploiter les capacités des prestataires privés pour assurer un service fiable

Un large réseau de prestataires de services postaux contribue à améliorer la fiabilité des prestations, en particulier dans des situations imprévues. La pandémie de Covid-19 a notamment clairement montré que les structures monopolistiques engendrent un cumul des risques et entravent l'innovation. Les obstacles à l'accès au marché

doivent être réduits afin que des acteurs privés puissent contribuer à l'approvisionnement de la population et de l'économie en services postaux et ces derniers devraient en particulier pouvoir offrir certaines prestations partielles et accéder aux infrastructures de La Poste. L'inverse est également faisable.

Besoin futur de garanties et de financements étatiques

Fondamentalement, la distribution quotidienne de lettres, journaux et colis et les possibilités de dépôt doivent être disponibles dans toutes les régions du pays. Comme on peut le voir dans la matrice ci-dessus, ces prestations seraient accessibles dans de nombreuses régions même sans garantie ou financement de l'État. Dans certains cas, des contrats de service de l'État (via des appels d'offres) et un financement direct par l'État (compensation aux entreprises contractantes) sont nécessaires.

- En principe, il devrait être possible de continuer à garantir les délais et les fréquences de distribution actuels, grâce à une répartition plus large des tâches entre La Poste et les entreprises privées ainsi qu'à un financement étatique ciblé. Au lieu d'être sapée, la concurrence devient un moyen d'améliorer les prestations.
- Les services de paiement, qui doivent eux aussi être accessibles à chacun, en principe, sont mis à disposition par le marché sur l'ensemble du territoire. Ici, tout au plus une garantie étatique ponctuelle est nécessaire, mais pas un financement étatique.
- Les prestations doivent pouvoir être fournies avec davantage de flexibilité, afin que les offices de poste, les agences de La Poste et de prestataires tiers, le service à domicile et les canaux numériques puissent être utilisés de manière optimale. Il faut une combinaison de services à domicile et d'agences postales (ouvertes). La priorité devrait être donnée aux points d'accès déjà existants et véritablement vitaux (commerce de détail), en particulier dans les régions périphériques (les «zones C» selon la définition de La Poste). Ils seraient de véritables fournisseurs de la desserte de base, avec une fréquentation de clients régulière. Les modes de fourniture de toutes les prestations devraient être traités de façon équivalente, en ce sens qu'ils ne devraient pas constituer un critère d'appel d'offres, par exemple. Outre le service à domicile, l'agence postale constitue la solution la plus simple du point de vue des clients. Un «point de contact unique» pour les différents prestataires de services signifie une réelle valeur ajoutée pour les utilisateurs. L'augmentation de la fréquentation des agences postales et la diminution simultanée de la fréquentation des offices de poste (selon le rapport annuel de la Postcom) sont un autre indice d'une évolution dans cette direction. Actuellement, La Poste n'utilise pas sa marge de manœuvre juridique pour transformer les points d'accès en agences ou pour développer le service à domicile. Les PME intéressées ne sont en particulier pas suffisamment prises en considération en tant que partenaire.
- En périphérie, les agences postales permettent de garantir des prestations de qualité à l'avenir également. Un modèle d'agence ouverte contribuera en particulier à accroître les possibilités d'accès, dans la mesure où les services postaux peuvent être proposés plus facilement dans des lieux avec un fort pouvoir d'attraction (les supermarchés, par exemple). En même temps, l'insuffisance actuelle de l'offre de points d'accès dans les centres et les agglomérations sera corrigée grâce à l'ouverture du marché et au nombre (encore) plus élevé d'agences.

-
1. Source: Défis actuels dans le domaine des services postaux et des services de paiement du service universel, OFCOM 2021 (p. 10 ss)
 2. Sources: OFCOM 2021 (p. 30 ss); étude (en allemand) relative à «User needs in the postal sector and evaluation of the regulatory framework», WIK-Consult 2021; Rapport annuel 2020 de La Poste suisse, www.statista.com (consulté le 9 août 2021)
 3. Sources: OFCOM 2021 (p. 21 ss), WIK-Consult 2021, Rapport annuel 2020 de la Postcom (p. 49 ss)
 4. Sources: rapport (en allemand) «Ergebnisbericht Grundversorgung der Zukunft», OFCOM 2021a (p. 15), résumé des résultats en français:
[https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/fr/dokumente/bakom/post_und_pressefoerderung/Evaluation/resume_des_resultats.pdf.download.pdf/Résumé étude Link_FR.pdf](https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/fr/dokumente/bakom/post_und_pressefoerderung/Evaluation/resume_des_resultats.pdf.download.pdf/Résumé%20étude%20Link_FR.pdf)
 5. Source: Rapport annuel 2020 de la PostCom (p. 48)
 6. Source: Rapport annuel 2020 de la Postcom (p. 26 ss)
 7. Source: modification de l'ordonnance sur la poste – nouveaux critères d'accessibilité, rapport explicatif, OFCOM 2018
 8. Source: www.post.ch (consulté le 9 août 2021)
 9. Source: www.admin.ch (consulté le 8 septembre 2021)
 10. Sources: Rapport d'évaluation 2015 sur les conséquences de l'ouverture du marché postal, OFCOM 2015; Rapport d'évaluation de la loi sur la poste, OFCOM 2017; OFCOM 2021
 11. Source: Rapport de gestion de La Poste 2020 (p. 43 ss.), OFCOM 2021
 12. Source: OFCOM 2015
 13. Source: communiqué de presse du Conseil fédéral du 18 novembre 2018