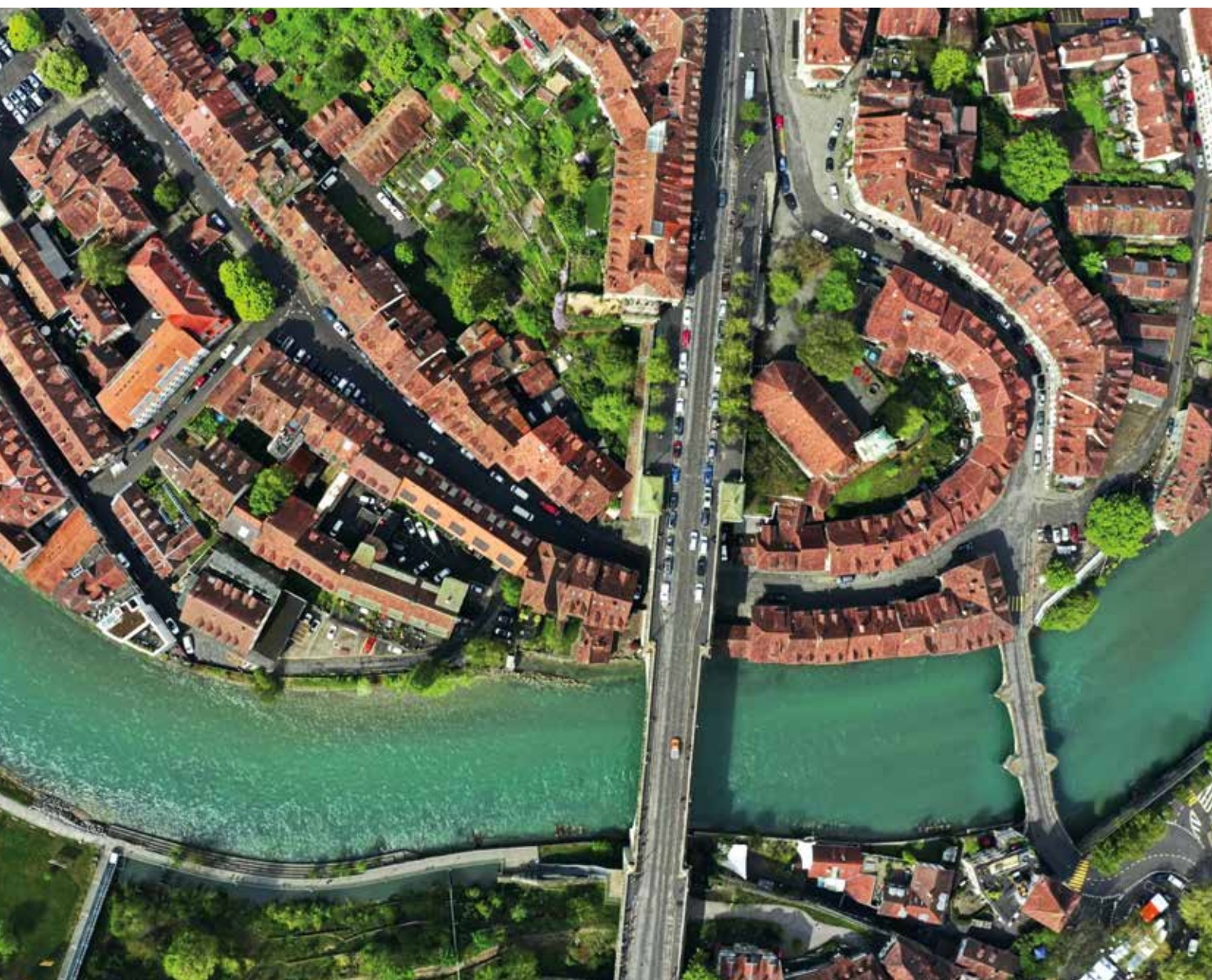


Rapport annuel 2022



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Commission fédérale de la poste PostCom



Chère lectrice, cher lecteur,



Anne Seydoux-Christe, présidente

Le 1^{er} octobre 2022, la Commission fédérale de la poste (PostCom) a fêté ses dix ans d'existence. Cette dernière décennie, le marché postal dans son ensemble a fait face à divers bouleversements, changements et questions inattendues. De nouveaux acteurs sont apparus, des esprits ingénieux ont inventé des modèles d'affaires innovants. Avec pour conséquence qu'en 2023, d'autres questions économiques ou juridiques se posent qu'en 2012, au moment où la PostCom est entrée en fonction.

Les premières années, la transformation du réseau d'offices de poste a notamment été une priorité. Mais depuis quelque temps, notre travail porte clairement sur le marché postal et les nouveaux modèles d'affaires.

Le statut des livreurs de repas reste controversé. Ces dernières années, la PostCom a rendu plusieurs décisions et défini une pratique qui tient à la fois compte des nouvelles habitudes des consommateurs et des méthodes de distribution disruptives des restaurants et des livreurs.

Notre autorité examine chaque cas de manière très différenciée. Il est bien connu que la PostCom considère les activités dans le secteur de la livraison de repas comme une activité postale, qui est donc soumise à l'obligation d'annoncer au sens de la loi sur la poste. Deux entreprises ont fait recours contre les décisions de la PostCom auprès du Tribunal administratif fédéral, qui n'a pas encore rendu d'arrêt sur le fond.

À l'inverse, et ce en raison de la prise en compte différenciée au cas par cas que je viens de mentionner, la PostCom est parvenue à la conclusion, pour une autre entreprise de livraison de repas, que celle-ci n'est pas soumise à l'obligation d'annoncer. Après un examen approfondi du modèle d'affaires, notre autorité a qualifié les contrats entre cette entreprise et ses livreurs de contrats de vente. Ce modèle ne remplit pas la condition de fourniture de services postaux à des tiers. Ces décisions, qui précisent les motivations de la PostCom, peuvent être consultées sur notre site Internet, comme les autres décisions ou recommandations.

D'autres questions relatives au marché occupent aussi la PostCom et le Tribunal administratif fédéral, notamment en ce qui concerne le respect de l'interdiction des subventions croisées par la Poste suisse. Dans ce cadre, la PostCom a examiné des dénonciations contre la Poste concernant le rachat des entreprises Klara et Livesystems. Les auteurs des dénonciations se sont fondés sur le souhait d'une surveillance étendue de la PostCom dans le domaine postal et ont présenté une quantité de griefs. Comme ceux-ci ne relèvent pas de sa compétence, la PostCom n'est pas entrée en matière sur les requêtes des dénonciateurs, qui ont fait recours auprès du Tribunal administratif fédéral. Ce tribunal n'a pas encore rendu d'arrêt dans ces affaires.

Les exigences minimales relatives aux conditions de travail fournissent une contribution essentielle pour la protection des employés et le bon fonctionnement du marché postal libéralisé. Conformément à son mandat légal, la PostCom les a fixées pour la première fois début 2019 et, sur la base d'une étude de suivi des salaires sur le marché postal, elle les a révisées en novembre 2022. À partir du 1^{er} juillet 2023, les personnes employées dans le secteur postal devront désormais percevoir au moins



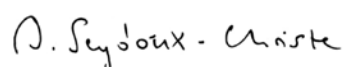
19 francs bruts de l'heure. La PostCom est régulièrement confrontée à des critiques sur cette question. Le salaire minimum est trop élevé aux yeux de certains employeurs. À l'inverse, les syndicats considèrent ce salaire horaire comme du dumping salarial cautionné par l'État. Le fait est et reste que les exigences minimales sont pensées pour les employés qui ne bénéficient pas de la protection d'une convention collective. Mais en même temps, elles doivent aussi permettre l'entrée sur le marché de nouveaux prestataires. Les normes minimales édictées par la PostCom sont des prescriptions qui complètent les obligations générales en vigueur en matière de droit du travail. Contrairement aux exigences minimales cantonales, qui n'ont été adoptées jusqu'ici que dans cinq cantons, elles ne poursuivent pas de buts essentiellement sociaux.

La PostCom s'est équipée sur le plan numérique pour exercer la surveillance du marché postal et des prestataires d'une façon aussi globale et conviviale que possible. Au cours de l'année sous revue, le secrétariat a accompagné la phase finale du développement du module Services postaux sur le portail eGov, mis en ligne depuis quelques mois. Les nouveaux prestataires peuvent s'enregistrer facilement et rapidement sur le portail. Le reporting annuel des prestataires, dont l'évaluation est présentée en détail dans le chapitre « Évolution générale des marchés postaux », s'est fait pour la première fois par le biais de ce nouvel outil.

Même si les questions relatives au marché l'occupent plus qu'auparavant, la PostCom ne néglige en aucun cas le service universel. L'année dernière, la Poste suisse a fourni une fois de plus des services d'une grande qualité, qui va au-delà des exigences fixées par la réglementation. En termes de ponctualité, d'accessibilité et de service, elle est toujours en tête du classement de l'Union postale universelle.

Pour finir, je reviens sur la transformation du réseau d'offices de poste que j'ai mentionnée au début. En 2013, les clients pouvaient recourir aux services postaux dans 569 agences postales et 1662 offices de poste. Fin 2022, il y avait 1254 agences postales et 773 offices de poste, ce qui correspond presque à un renversement de la situation. C'est pourquoi la PostCom a examiné, durant l'année sous revue, les mesures que la Poste prend pour garantir la qualité dans ses agences en partenariat. Bilan : la Poste démontre à cet égard un sens aigu et fortement ancré de la qualité et pourvoit avec les agences à un solide réseau de points d'accès.

La PostCom estime que les changements du marché postal vont encore s'accélérer ces prochaines années. Il est pourtant indispensable d'accompagner cette transformation sur les plans réglementaire et législatif, pour qu'elle n'ait pas de répercussions négatives pour certaines parties prenantes – je pense en particulier aux employés et aux habitants des régions moins densément peuplées. La PostCom est prête à exercer cette fonction de surveillance avec le discernement requis, mais aussi la rigueur nécessaire.


Anne Seydoux-Christe
Présidente

Berne, en mai 2023

L'essentiel en bref

Alors que le secteur postal avait connu une croissance soutenue ces dernières années, l'année 2022 a été marquée par un ralentissement. Au total, le chiffre d'affaires du marché postal suisse s'est contracté à hauteur de 1,4 %.

En mai 2023, le nombre d'entreprises enregistrées auprès de la PostCom en tant que prestataires de services postaux s'élevait à 218, soit exactement le même nombre qu'une année auparavant. Derrière cette stabilité apparente se dissimule en réalité une dynamique importante. De nombreuses nouvelles entités se sont enregistrées auprès de la PostCom ces derniers mois, alors que d'autres ont abandonné leurs activités postales.

Durant l'année sous revue, la Poste a une fois de plus rempli – en partie très clairement – les exigences fixées par la législation postale. En 2022, la qualité du service universel s'est traduite par une ponctualité de la distribution, alors que les délais de distribution des journaux auprès des ménages ont été mesurés pour la première fois, dans les régions sans distribution matinale. Par ailleurs, la Poste a également convaincu au niveau d'autres critères de qualité, tels que l'accessibilité des points d'accès et d'autres facteurs.

Fin 2022, le réseau postal comptait 773 offices de poste en exploitation propre et 1254 agences postales, soit 2027 points d'accès desservis au total. Comme les années précédentes, le nombre d'offices de poste a davantage diminué que celui des agences n'a augmenté.

Depuis l'entrée en vigueur du nouveau droit postal, la PostCom a émis près de 150 recommandations concernant la fermeture d'offices de poste à la demande des communes concernées. 78 recommandations étaient en partie liées au respect de certaines obligations, conditions et attentes. Sept autres demandaient à la Poste de compléter la procédure de consultation avec les communes concernées. Dans dix cas, la PostCom a recommandé à la Poste de renoncer à la fermeture de l'office de poste avec la solution de remplacement prévue.

La période de pandémie, suivie de l'instabilité économique et géopolitique mondiale, suscitent cependant plusieurs interrogations sur les développements futurs des marchés postaux et notamment le niveau des volumes des envois, l'évolution du financement du service universel et la qualité de ce dernier.

Les changements du marché postal vont encore s'accélérer ces prochaines années. Il est pourtant indispensable d'accompagner cette transformation sur les plans réglementaire et législatif, pour qu'elle n'ait pas de répercussions négatives pour certaines parties prenantes. La PostCom est prête à exercer cette fonction de surveillance avec le discernement requis, mais aussi la rigueur nécessaire.



Chiffres clés

Évolution des chiffres d'affaires

| En milliards de CHF | 2021 | 2022 | Variation |
|--|------|------|-----------|
| Ensemble du marché postal | 4.31 | 4.25 | -1,4 % |
| Envois postaux relevant du service universel : la Poste et prestataires privés (colis jusqu'à 20 kg, lettres jusqu'à 1 kg, journaux et périodiques en distribution régulière ; marchés domestique et transfrontalier) | 3.34 | 3.33 | -0,1 % |
| Service universel assuré par la Poste (selon art. 29 OPO) | 2.72 | 2.67 | -1,7 % |

Évolution des volumes

| En milliards d'envois | 2021 | 2022 | Variation |
|--|------|------|-----------|
| Ensemble du marché postal (colis jusqu'à 30 kg, services express et coursier, lettres jusqu'à 2 kg, journaux et périodiques en distribution régulière et matinale ; marchés domestique et transfrontalier) | 3.03 | 2.90 | -4,3 % |
| Envois postaux relevant du service universel : la Poste et prestataires privés (colis jusqu'à 20 kg, lettres jusqu'à 1 kg, journaux et périodiques en distribution régulière ; marchés domestique et transfrontalier) | 2.80 | 2.69 | -4,0 % |
| Service universel assuré par la Poste (colis jusqu'à 20 kg, lettres jusqu'à 1 kg, journaux et périodiques en distribution régulière ; marchés domestique et transfrontalier) | 2.40 | 2.26 | -6,0 % |

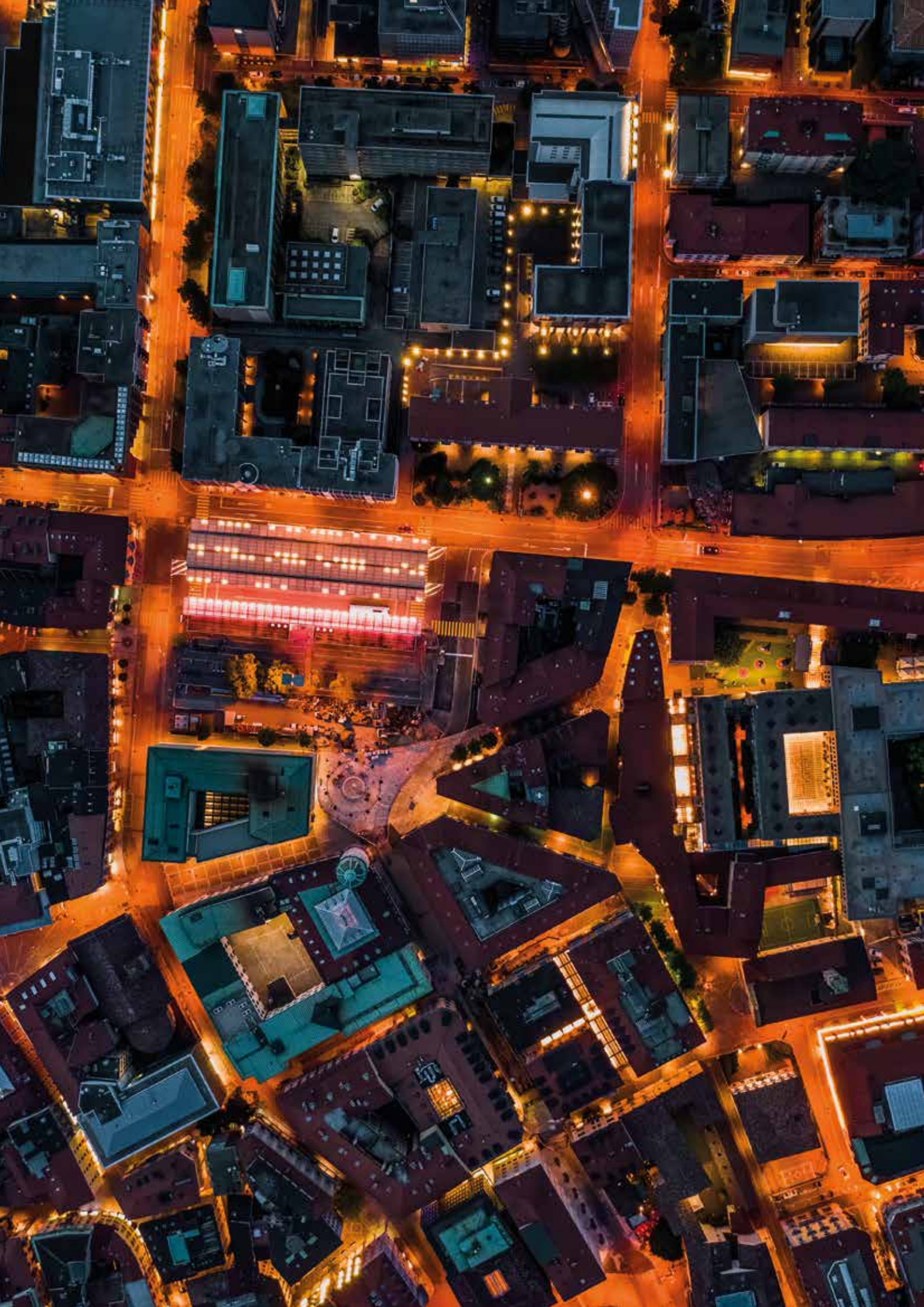




Table des matières

12 Service universel

- Qualité
- Accessibilité et critère de densité
- Fermeture et transfert d'offices de poste et d'agences postales
- Contrôle des points d'accès desservis et du service à domicile
- Boîtes aux lettres publiques
- Distribution à domicile
- Prestations relevant du service universel

34 Financement du service universel

46 Évolution générale des marchés postaux

- Marché postal
- Marché des colis et des services express et coursier (marché CEC)
- Marché des lettres
- Journaux et périodiques
- Relations internationales

58 Dénonciations à l'autorité de surveillance et procédures

- Traitement des dénonciations à l'autorité de surveillance
- Procédures concernant les boîtes aux lettres
- Procédures concernant la distribution à domicile
- Dénonciations à l'autorité de surveillance concernant la stratégie de rachat de la Poste
- Décisions de la PostCom en matière de procédures de surveillance contre des prestataires de services postaux soumis à l'obligation d'annoncer
- Rapport de l'organe de conciliation

70 À propos de la PostCom

- Mandat et activité
- Délimitation par rapport aux autres autorités de surveillance
- La PostCom a fait le bilan à l'occasion de sa conférence d'anniversaire

76 Propositions prioritaires d'adaptation de la loi et de l'ordonnance sur la poste

80 Perspectives

82 Abréviations et glossaire

Service universel

Durant l'année sous revue, la Poste a une fois de plus rempli – en partie très clairement – les exigences fixées par la législation postale. En 2022, la qualité du service universel s'est traduite par une ponctualité de la distribution, alors que les délais de distribution des journaux auprès des ménages ont été mesurés pour la première fois, dans les régions sans distribution matinale. Par ailleurs, la Poste a également convaincu au niveau d'autres critères de qualité, tels que l'accessibilité des points d'accès et d'autres facteurs.

La loi sur la poste (LPO) subdivise le marché postal suisse en deux segments : le service universel et les services postaux ne relevant pas du service universel. La Poste a l'obligation de proposer toutes les prestations relevant du service universel. Celui-ci comprend un secteur réservé (monopole), où la Poste est seule à avoir le droit d'opérer, et un secteur non réservé, où elle opère en concurrence avec d'autres prestataires.

En matière de services postaux, le service universel comprend la réception, le transport et la distribution de lettres jusqu'à 1 kilo et de colis jusqu'à 20 kilos en Suisse et à l'étranger, ainsi que de journaux et de périodiques en abonnement. La distribution des envois postaux doit être assurée au moins cinq jours par semaine et celle des journaux en abonnement au moins six jours par semaine.

Service universel postal

| Service réservé (monopole) : la Poste uniquement | Service non réservé : la Poste a l'obligation / les opérateurs privés peuvent le fournir | Prestations ne relevant pas du service universel : la Poste et les opérateurs privés peuvent les fournir |
|--|---|--|
| Lettres jusqu'à 50 g Suisse ou en provenance de l'étranger (importation) | Lettres de 50 à 1000 g Suisse et étranger, ainsi que lettres jusqu'à 50 g à destination de l'étranger | Lettres de 1001 à 2000 g, lettres express et service coursier |
| | Colis jusqu'à 20 kg Suisse et étranger | Colis de 20 à 30 kg Suisse et étranger, colis express et service coursier |
| | Journaux et périodiques en abonnement, distribution ordinaire | Journaux et périodiques en abonnement, distribution matinale |

Qualité

Mesure des délais d'acheminement des lettres en 2022

Selon l'ordonnance sur la poste (OPO), 97 % des lettres domestiques relevant du service universel doivent être distribuées dans le délai d'un jour ou de trois jours ouvrables à compter du dépôt.¹



La mesure des délais d'acheminement des lettres donne les résultats suivants – contrôlés et approuvés par la PostCom :

Lettres domestiques

| | 2019 (12 mois) | 2020 (6,5 mois) ² | 2021 (12 mois) | 2022 (12 mois) |
|-------------------------|-------------------|---------------------------------|-------------------|-------------------|
| Courrier A (J+1) | 98,00 % | 98,00 % | 97,00 % | 97,20 % |
| Courrier B (J+3) | 99,30 % | 99,20 % | 99,30 % | 99,30 % |

J = jour du dépôt

Pour le courrier A, la Poste a rempli les exigences réglementaires en 2022, avec un ratio de 97,20 % des envois acheminés dans les délais. Ce résultat est en légère hausse par rapport à l'année précédente. Pour le courrier B, avec 99,30 %, les exigences ont été nettement dépassées. Pour cette même catégorie de lettres, la Poste est parvenue à maintenir une ponctualité très élevée.

Si l'on considère l'année sous revue, les valeurs de ponctualité, pour le courrier A, n'ont été que durant de brèves périodes légèrement inférieures aux exigences fixées (97 %). Cela s'explique surtout par le nombre important d'envois à l'approche de la fin de l'année, car le trafic postal pendant la période des fêtes implique généralement une charge de travail nettement plus élevée dans le traitement du courrier (tri, contrôle de l'affranchissement, oblitération). La Poste a pris des mesures de qualité supplémentaires et augmenté de manière ciblée ses capacités dans le secteur des lettres en prévision de la période des fêtes. En plus d'affecter davantage de personnel au traitement des envois, elle a effectué des prises en charge supplémentaires dans les offices de poste et renforcé les transports entre les centres courrier. Ces mesures lui ont permis d'atteindre les objectifs réglementaires élevés.

Mesure des délais d'acheminement des colis en 2022

Selon l'OPO, 95 % des colis domestiques relevant du service universel doivent être distribués dans le délai d'un jour ou de trois jours ouvrables à compter du dépôt. La mesure des délais d'acheminement des colis donne les résultats suivants – contrôlés et approuvés par la PostCom :

Colis domestiques

| | 2019 (12 mois) | 2020 (4 mois) ³ | 2021 (8 mois) ⁴ | 2022 (12 mois) |
|-------------------------------|-------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------|
| PostPac Priority (J+1) | 95,30 % | 95,40 % | 95,00 % | 95,70 % |
| PostPac Economy (J+2) | 95,90 % | 95,50 % | 95,90 % | 96,90 % |

J = jour du dépôt

Pour les colis Priority, la Poste est parvenue à dépasser les exigences réglementaires avec 95,70 % des envois acheminés dans les délais. Dans cette catégorie, le résultat est meilleur que l'année précédente. Pour les colis Economy, avec 96,90 %, la Poste a clairement fait bonne figure.

Pour le traitement des colis, les volumes augmentent chaque fois fortement en novembre dès le Singles Day, le Cyber Monday et le Black Friday pour se maintenir à ce niveau élevé jusqu'aux fêtes de fin d'année. Les volumes importants ont des répercussions disproportionnées sur les délais d'acheminement. La Poste est parvenue, notamment grâce aux nouveaux investissements consentis dans le développement de son infrastructure de traitement des colis, à conserver un niveau élevé dans les délais d'achemi-

nement. Elle a mis en œuvre plusieurs mesures organisationnelles. En 2022, elle a en outre mis en service deux nouveaux centres colis régionaux à Rümlang (ZH) et Buchs (AG).

Harmonisation des méthodes de mesure des délais d'acheminement des lettres et des colis

L'OPO prescrit que les méthodes de mesure doivent être reconnues scientifiquement et certifiées par un organe indépendant. Elles doivent en outre reposer sur des normes de qualité internationales et tenir compte de l'état de la technique.⁵ Les normes EN13850⁶ et EN14508⁷ sont applicables pour la méthode de mesure des délais d'acheminement des lettres. La détermination des cas de force majeure, dans le cadre de la mesure d'acheminement des colis, se fonde sur la norme EN13850.

Les deux méthodes remplissent pleinement les exigences de l'OPO, mais elles diffèrent fondamentalement l'une de l'autre. La mesure des délais d'acheminement des lettres se fonde sur un échantillonnage adéquat, tandis que celle des colis repose sur un relevé exhaustif des données de tous les envois acheminés. Les prescriptions concernant les jours de dépôt et de distribution au sens de l'art. 29 OPO sont aussi appliquées différemment dans les mesures des délais d'acheminement.

C'est pourquoi la Poste vise une certaine harmonisation et un ajustement des méthodes de mesure. La PostCom soutient ces efforts d'harmonisation, pour autant qu'elles puissent être déduites de l'OPO.⁸ La mise en œuvre se fera durant l'exercice 2023, mais les méthodes de mesure devront être certifiées une nouvelle fois en raison des modifications. Une fois la certification achevée, il incombera à la PostCom de décider de l'approbation des méthodes.⁹

Prise en compte des cas de force majeure dans la mesure des délais d'acheminement des lettres et des colis

Pour être considéré comme un cas de force majeure, un événement doit remplir les critères suivants, selon la norme EN13850.¹⁰

L'événement :

- ne doit pas être causé par un exploitant participant au transport des envois ni par l'un de ses sous-traitants ;
- doit être imprévisible ;
- doit être inévitable pour l'exploitant ;
- doit être rare ;
- doit avoir un impact démontrable sur plusieurs jours de transport consécutifs.

En se fondant sur l'art. 32, al. 2, OPO en lien avec la norme EN13850, la PostCom a reconnu que certains événements devaient être considérés comme des situations de force majeure durant l'année sous revue 2022. Dans certaines régions, des envois ont donc été exclus de la mesure des délais d'acheminement.

Deux événements impliquant des pannes d'électricité dans le centre de tri de Härkingen (SO) ont été évalués comme des cas de force majeure. Ils ont eu des incidences sur la mesure des délais d'acheminement des lettres. De fortes chutes de neige dans certaines régions du canton des Grisons ont provoqué un autre événement, qui a eu des répercussions sur la mesure des délais d'acheminement des colis. Un incident à Daillens, dans le canton de Vaud, a en outre affecté les mesures des délais d'acheminement des colis : la foudre est en effet tombée sur le centre de tri.

1
Art. 32, al. 1, let. a, OPO

2
En vertu de l'ordonnance 2 COVID-19 et de la reconnaissance de cas de force majeure par la PostCom

3
En vertu de l'ordonnance 2 COVID-19 et de la reconnaissance de cas de force majeure par la PostCom

4
Reconnaissance de cas de force majeure par la PostCom

5
Art. 32, al. 2, OPO

6
Services postaux – Qualité de service – Mesure du délai d'acheminement des services de bout en bout pour le courrier prioritaire égrené et de première classe

7
Services postaux – Qualité de service – Mesure de la qualité et de service de bout en bout pour le courrier égrené non prioritaire et de première classe

8
Cf. décision intermédiaire 2/2023, 6 février 2023

9
Art. 32, al. 3, OPO

10
Voir norme EN13850, section 5.2.2

Lettres :

| | |
|---------------------------|---|
| 10/11 mars 2022 | Cas de force majeure en raison d'une panne d'électricité dans le centre de tri de Härkingen |
| 22/23 juillet 2022 | Cas de force majeure en raison d'une panne d'électricité dans le centre de tri de Härkingen |

Colis :

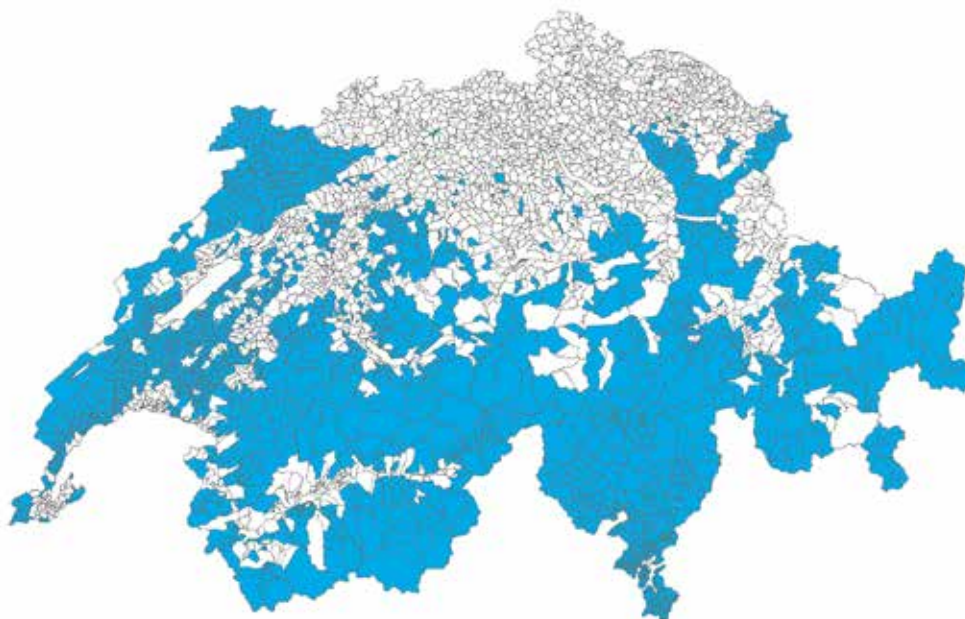
| | |
|---------------------------|---|
| 2/3 février 2022 | Cas de force majeure en raison de fortes chutes de neige dans certaines régions du canton des Grisons |
| 6/7 septembre 2022 | Cas de force majeure en raison d'un coup de foudre sur le centre colis de Daillens |

Les événements de force majeure ont fait l'objet d'un audit par un service indépendant. La PostCom a examiné les requêtes et les a reconnues conformément à la norme EN13850.¹¹ Ces événements imprévus échappaient au contrôle de la Poste.

Qualité de la distribution des journaux en abonnement

À la suite de l'adoption de la motion parlementaire Candinas du 30 septembre 2016 (Mo. 16.3848), les bases légales pour la distribution des journaux en abonnement ont été modifiées : la Poste est désormais tenue, dans les régions sans distribution matinale, de distribuer les quotidiens en abonnement jusqu'à 12h30 au plus tard. La méthode de mesure du respect de cette prescription de qualité repose sur des comptages par échantillonnage effectués par le personnel de distribution. Les jours de contrôle, ledit personnel doit compter le nombre de journaux emportés en tournée le matin, puis le nombre de ceux qui n'ont pas encore été distribués à l'heure prescrite. Le niveau de qualité correspond au rapport entre le nombre de journaux distribués dans les temps et le nombre total de journaux à distribuer. Sont pris en compte dans cette mesure de la qualité les quotidiens adressés en abonnement dans les régions sans distribution matinale. Dans les régions concernées, la prescription ci-dessus doit être respectée, chaque année et à l'échelle de la Suisse, à hauteur de 95 % au minimum. Ce faisant, la distribution doit être assurée six jours par semaine.¹² La méthode de mesure appliquée a été certifiée et la PostCom l'a approuvée pour une période de cinq ans.¹³

La carte ci-dessous montre une vue d'ensemble des zones sans distribution matinale (en bleu) au début 2022.



Pour 2022, la Poste a présenté pour la première fois un rapport de contrôle sur la mesure de la qualité de la distribution des quotidiens en abonnement :

Qualité de la distribution des quotidiens

| Produit | Exigence | Résultat 2022 |
|--------------------------|----------|---------------|
| Quotidiens jusqu'à 12h30 | 95 % | 98,8 % |

La PostCom a vérifié le résultat et constaté que la valeur annuelle de 98,8 % atteinte à l'échelle nationale dépassait clairement l'exigence légale de 95 %¹⁴.

Cette valeur élevée montre que les journaux sont distribués par la Poste jusqu'à 12h30 avec une très grande fiabilité, même dans les régions rurales et périphériques. Le besoin d'information est ainsi remarquablement couvert. La fonction d'information des journaux sur la politique de l'État et la démocratie devrait donc être garantie dans toute la Suisse.

En raison de la numérisation croissante et du recul constant de la demande de médias traditionnels, il faut toutefois s'attendre à ce que la distribution matinale soit proposée dans toujours moins de régions. Avec le temps, les exigences posées à la qualité de la distribution des journaux devraient donc s'étendre géographiquement.

Comparaison internationale

Comparées à celles d'autres pays européens, les exigences de qualité applicables aux délais d'acheminement en Suisse sont très élevées. D'après l'étude des régulateurs européens, l'exigence varie entre 80 % et 95 % pour les lettres en courrier prioritaire.¹⁵ En Allemagne, par exemple, les exigences réglementaires sont relativement modestes¹⁶, avec au moins 80 % des lettres devant être distribuées le jour ouvrable suivant leur dépôt, en moyenne annuelle. À l'heure actuelle, cette exigence est au cœur des débats politiques, notamment en ce qui concerne une adaptation avec une plus grande force obligatoire et des délais d'acheminement plus longs.¹⁷

Pour des raisons de coûts et de forte baisse du volume des lettres, plusieurs pays européens ont diminué les fréquences de distribution dans les régions périphériques ces dernières années ou projettent une distribution alternée. À noter l'exemple de l'Italie où, dans certaines régions, les envois postaux sont distribués en alternance les lundi, mercredi et vendredi dans la semaine et, la semaine suivante, les mardi et vendredi. La norme EN13850 est appliquée dans 23 pays pour la mesure des délais d'acheminement des lettres. Quant à la mesure des délais d'acheminement des colis, les pays européens misent sur différentes normes et exigences réglementaires. Dans la plupart d'entre eux, on mesure une distribution dans les deux à trois jours ouvrables pour les colis envoyés en courrier prioritaire. Mais les exigences applicables aux délais d'acheminement varient fortement d'un pays à l'autre (de 70 % à 99 %).¹⁸ Pour la distribution des journaux, des exigences réglementaires ne sont plus en vigueur que dans quatre pays européens en plus de la Suisse (Malte, Norvège, Pays-Bas, Portugal). Au Danemark, en France et en Autriche, les délais de distribution des journaux sont mesurés sans exigences réglementaires.¹⁹

La dernière étude de l'UE, qui documente les principales évolutions de ces dernières années dans le marché postal européen²⁰, atteste un recul de la qualité pour les résultats concernant les délais d'acheminement des lettres en courrier prioritaire.

11
Voir EN13850, section 5.2.2

12
Voir art. 14, al. 3, LPO

13
Voir décision 10/2021 portant approbation de la méthode de mesure de la qualité de la distribution des journaux en abonnement à la mi-journée au plus tard dans les régions sans distribution matinale (en allemand)

14
Art. 31a, al. 1, OPO

15
Voir ERGP (22) 10 Report on quality of service, consumer protection and complaint handling, p. 18 et 64

16
L'exigence de 80 % pour les lettres prioritaires est aussi appliquée en Bulgarie, Italie et Serbie.

17
www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Service/Gesetzesvorhaben/nouvelle-des-post-gesetzes.html, p. 3

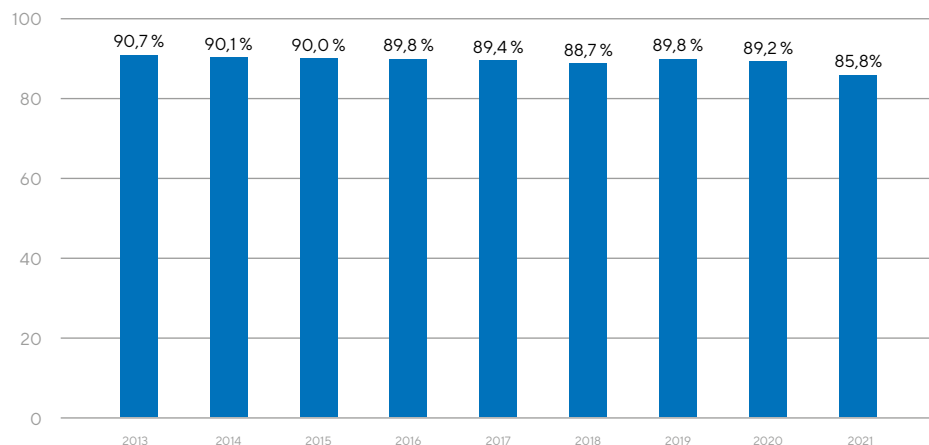
18
Voir ERGP (22) 10, p. 23

19
Voir ERGP (22) 10, p. 25

20
Voir <https://copenhageneconomics.com/publication/main-developments-in-the-postal-sector-2017-2021/>

D+1 delivery performance, 2013 – 2021, Europe (19 countries)

% of D+1 letters that arrived in D+1, median across all 19 countries



Includes data from the following 19 countries: AT, BG, HR, CY, CZ, EE, FR, DE, EL, HU, IE, IT, LT, NL, PL, SI, SK, CH. No D+1 FSC measurement was taken for Croatia in 2019, France in 2020, or Greece in 2021. The median is over all 19 countries, excluding the previously mentioned countries in years where no measurement was taken.

Pour les colis, la qualité est restée relativement constante dans de nombreux pays ou s'est même améliorée (p. 69). L'étude de l'UE renvoie tout particulièrement à l'année 2020, quand une baisse de la qualité est apparue dans nombre de pays, qui s'explique par la pandémie de coronavirus, les nombreuses pénuries d'approvisionnement et les absences du personnel pour cause de maladie. Dans presque tous les pays qui ont enregistré une qualité moindre en 2020 en raison de la pandémie, cette baisse a été compensée en 2021 (p. 317).

L'étude de l'UE a en outre révélé que les citoyens ont une attente toujours plus forte pour une qualité, une rapidité et une fréquence accrues dans la distribution des colis. Pour les lettres, aucun changement n'a été constaté dans les attentes des citoyens (p. 319). Le rapport de la « Commission d'experts du service universel de la Poste » a déjà signalé la tendance pour la Suisse, sur le marché des colis, à une rapidité et une fréquence de distribution accrues ces prochaines années.²¹

Situation postale en Ukraine

D'après les indications de la Poste suisse, une expédition régulière a pu être assurée pour l'Ukraine. La remise d'envois postaux était cependant limitée dans certaines régions. Dans ce contexte, il y a lieu de se référer aux informations sur les zones de livraison de la poste ukrainienne, qui peuvent être consultées en ligne. L'expédition est aussi organisée à destination de la Russie et de la Biélorussie. Toutefois, la distribution dans une zone de guerre demeure un immense défi.

Accessibilité et critère de densité

Critères d'accessibilité arrêtés dans l'ordonnance sur la poste

Selon l'OPO, la Poste doit garantir que 90 % de la population résidente permanente d'un canton puisse accéder à un office de poste ou à une agence postale, à pied ou par les transports publics, en 20 minutes au plus. Si la Poste propose un service à domicile, l'accessibilité doit être assurée en 30 minutes au plus pour les ménages concernés (art. 33, al. 4, OPO).

Les valeurs cantonales d'accessibilité des offices de poste et des agences sont déterminées annuellement à l'aide de la méthode dite du routing et reposent sur les données

des horaires des transports publics. Afin de tenir compte des vacances et des jours fériés ainsi que du changement d'horaire, on a choisi comme jour ordinaire « typique » de référence le mardi 10 janvier 2023 (et non p. ex. le 31 décembre 2022).

21
OFCOM : Commission d'experts du service universel de la Poste, 24 février 2022, p. 22

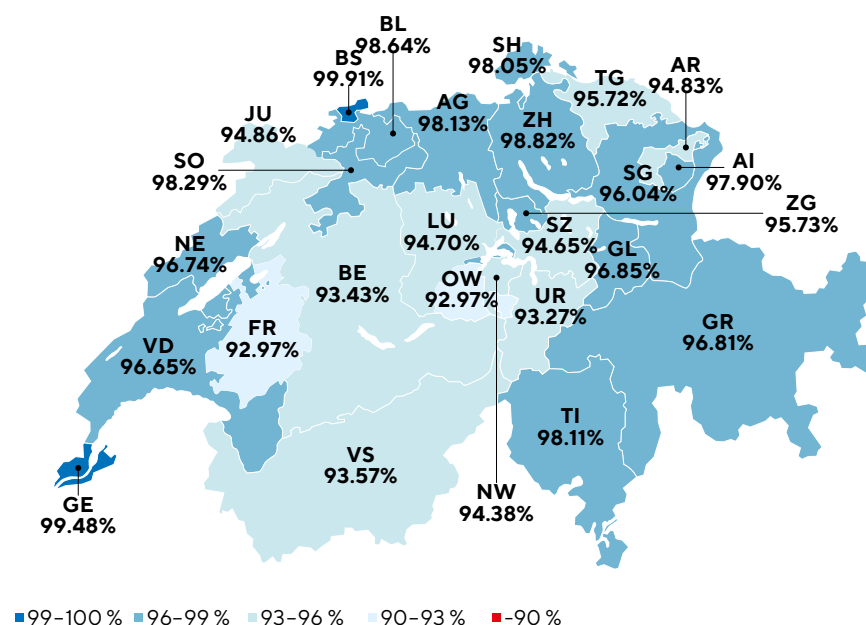
Relevons que dans les cantons où l'habitat est dispersé et dans les régions accidentées des Préalpes, il est également tenu compte – en sus des données des horaires des transports publics – des systèmes de bus à la demande, lorsqu'une telle offre existe au titre des transports publics. Les bus à la demande ne circulent qu'en cas de besoin et non selon un horaire fixe. Les résultats des calculs d'accessibilité par canton pour 2022 sont présentés dans le tableau ci-après. Seules les valeurs du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures (AI) tiennent compte d'un système de bus à la demande.

La Poste a respecté les critères d'accessibilité

La PostCom a examiné les résultats des calculs d'accessibilité. En 2022, la Poste a pleinement rempli les exigences légales, puisque l'accessibilité dépasse 90 % dans tous les cantons (service à domicile inclus).

Les valeurs les plus élevées ont été enregistrées dans les cantons de Bâle-Ville, Genève et Zurich. Durant l'année sous revue, les valeurs les plus basses se sont présentées dans les cantons de Fribourg et d'Obwald. L'année précédente, le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures avait enregistré l'accessibilité la plus faible (91,66 %). Dans ce canton, la Poste a obtenu une nette progression (94,83 %), car elle a développé le service à domicile.

Au niveau national, la valeur d'accessibilité annuelle, y compris le service à domicile, a atteint 96,67 %. Elle a donc légèrement augmenté par rapport à l'année précédente (96,51 %). Tous les cantons présentent une valeur supérieure à 90 %, même ceux dont certaines régions sont moins bien desservies par les transports publics.



Accessibilité des offices de poste et des agences postales, comparaison entre 2021 et 2022 :

| Valeurs pour 2021 et 2022 | Accessibilité ≤ 20 minutes, en cas de service à domicile ≤ 30 minutes | |
|---|--|----------------|
| | 2021 | 2022 |
| Accessibilité par canton à pied ou par les transports publics, en % de la population | | |
| Valeur cible | 90 % | 90 % |
| AG | 98,07 % | 98,13 % |
| AI ^[1] | 97,94 % | 97,90 % |
| AR | 91,66 % | 94,83 % |
| BE | 93,77 % | 93,43 % |
| BL | 98,97 % | 98,64 % |
| BS | 99,88 % | 99,91 % |
| FR | 92,83 % | 92,97 % |
| GE | 99,54 % | 99,48 % |
| GL | 97,15 % | 96,85 % |
| GR | 95,69 % | 96,81 % |
| JU | 94,00 % | 94,86 % |
| LU | 94,18 % | 94,70 % |
| NE | 96,60 % | 96,74 % |
| NW | 94,18 % | 94,38 % |
| OW | 92,95 % | 92,97 % |
| SG | 95,67 % | 96,04 % |
| SH | 98,31 % | 98,05 % |
| SO | 98,26 % | 98,29 % |
| SZ | 94,22 % | 94,65 % |
| TG | 94,13 % | 95,72 % |
| TI | 98,53 % | 98,11 % |
| UR | 93,31 % | 93,27 % |
| VD | 96,05 % | 96,65 % |
| VS | 93,31 % | 93,57 % |
| ZG | 96,19 % | 95,73 % |
| ZH | 98,84 % | 98,82 % |
| National | 96,51 % | 96,67 % |

¹Y compris bus à la demande

À l'échelle nationale, toutes les valeurs d'accessibilité cantonales dépassent l'objectif de 90 % (voir art. 33, al. 4, OPO : y c. service à domicile en 30 minutes).

Critère de densité

Aux critères d'accessibilité s'ajoute le critère de densité, selon lequel au moins un point d'accès desservi doit être garanti par région urbaine et par agglomération définies selon la statistique fédérale. De plus, si le seuil de 15 000 habitants ou emplois est dépassé, un autre point d'accès desservi doit être exploité.

La Poste a présenté le calcul du nombre de points d'accès basé sur ce critère de densité pour 2022. Il en ressort qu'elle respecte les exigences de l'OPO dans les 83 régions urbaines et agglomérations²².

Jusqu'ici, la seule exception était Einsiedeln (SZ), car la Poste devait y garantir un second point d'accès selon le critère de densité. Début 2022, elle a pu ouvrir ce point d'accès avec une nouvelle filiale en partenariat à Willerzell. La PostCom avait déjà exigé l'établissement d'un second point d'accès depuis quelques années (voir rapports annuels 2019, 2020 et 2021). Or, pour des raisons de principe, elle a bien voulu attendre longtemps dans ce processus de recherche pour permettre de trouver une solution qui corresponde de manière optimale à la structure économique et aux besoins de la population. Désormais, la Poste respecte aussi ce critère d'accessibilité – qui repose sur la densité de population – à l'échelle régionale.

Régions de planification

La Poste a confirmé qu'en 2022, chaque région de planification comptait au moins un office de poste. Elle remplit ainsi l'obligation arrêtée à l'art. 33, al. 2, OPO.

Dialogue régulier sur la planification avec chaque canton

Conformément à l'art. 33, al. 8, OPO, la Poste mène un dialogue régulier sur la planification du réseau postal avec chaque canton, en principe une fois par année. Ce dialogue vise à définir et à coordonner les différentes prestations et infrastructures dans les régions (p. ex. par le biais des plans directeurs cantonaux). Il porte en particulier sur les valeurs d'accessibilité, les besoins particuliers dans le domaine postal et les développements régionaux. Les cantons assurent la coordination et la communication avec leurs communes sous une forme appropriée. La planification discutée dans ce cadre couvre une période de quatre ans au moins. Sur la base des informations dont dispose la PostCom, ce dialogue sur la planification a bien eu lieu en 2022.

Carte interactive sur Internet

La Poste doit mettre à disposition sur Internet un système interactif comprenant une carte et fournissant des informations complètes sur les emplacements des différents points d'accès, ainsi que sur leur offre et leur horaire d'ouverture, le tout en respectant les prescriptions relatives à l'accès sans barrières pour les personnes malvoyantes. Régulièrement mis à jour, ce système est accessible sous le lien suivant : <https://places.post.ch>.

Fermeture et transfert d'offices de poste et d'agences postales

Dans un seul cas, la Poste a notifié à une commune une décision de transformation d'un office de poste en agence postale en 2022. Il s'agissait d'une commune voisine concernée. La Poste avait trouvé une solution de remplacement avec la commune où était situé l'office de poste. La commune voisine a renoncé à adresser une requête à la PostCom. Tous les autres transferts et fermetures d'offices de poste décidés en 2022 se sont faits d'entente entre la Poste et les communes concernées.

22

Voir art. 33, al. 5bis, LPO

Succès des procédures de consultation

Au cours de l'année sous revue, la Poste a clos des procédures de consultation avec 67 communes où sont situés des offices de poste et cinq communes concernées. Une seule consultation menée avec une commune concernée n'a pas abouti à un accord.

La Poste a pu clore les procédures de consultation concernant treize offices de poste. Dans six cas, il s'agissait d'un transfert sur un autre site. Cinq offices de poste ont été remplacés par une agence postale. À Montreux, il y a eu le regroupement de deux offices de poste et à Lausanne, l'office du Tribunal fédéral, qui n'était pas accessible au public, a été fermé sans solution de remplacement.

Au cours de l'année sous revue, la Poste a clos 51 autres procédures de consultation portant sur la fermeture ou le transfert d'agences postales. 26 procédures concernaient un changement de partenaire ou de site de l'agence. Il y a donc encore une agence postale dans la commune en question. Dans 23 cas, l'agence postale a été remplacée par un service à domicile. Dans deux cas très particuliers, la Poste a fermé les agences postales sans solution de remplacement (Hôpital cantonal de Saint-Gall ; SwissTech Village EPFL, Ecublens VD).

Dans trois autres communes où un service à domicile était en place, la Poste a trouvé un partenaire et a pu y ouvrir une agence postale. Elle a mené une procédure de consultation avec les autorités des communes concernées, même si elle n'y est pas tenue par la loi.

Au cours de l'année sous revue, il y a donc eu pour la première fois davantage de procédures de consultation closes concernant la fermeture et le transfert d'agences postales (51 sites) que la fermeture et le transfert d'offices de poste (13 sites). La diminution des procédures de consultation concernant les offices de poste est imputable à la stabilisation du réseau communiquée dans la période stratégique 2021-2024. La hausse des procédures concernant les agences s'explique sans doute en partie par la multiplication de ces agences en partenariat. En 2013, il y avait 569 agences postales et 1662 offices de poste, contre 1254 agences postales et 773 offices de poste fin 2022.

Le passage au module de service numérique V-MaX et la rémunération par conséquent plus faible de la prestation de l'agence sont probablement un autre facteur en 2022 – également évoqué dans la presse. Le passage à ce module devrait s'achever d'ici fin 2023, d'après les indications de la Poste. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que des variations usuelles sont peut-être entrées en ligne de compte en 2022.

Même si les autorités des communes ont les mêmes droits lors de la fermeture ou du transfert d'une agence postale que lors de la fermeture ou du transfert d'un office de poste (art. 34, al. 1 et 3, OPO), aucune n'a encore sollicité la PostCom pour un tel cas.

Recommandations de la PostCom

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| - Conventions entre les communes et la Poste | 108 | 101 | 115 | 127 | 104 | 134 | 83 | 89 | 98 | 66 |
| - Cas portés devant la PostCom | 6 | 7 | 11 | 30 | 19 | 22 | 34 | 13 | 9 | 0 |
| Cas traités durant l'année sous revue / Résultat : | 5 | 4 | 12 | 20 | 24 | 18 | 18 | 24 | 23 | 2 |
| - Recommandation favorable | 5 | 3 | 10 | 16 | 19 | 17 | 18 | 21 | 21 | 1 |
| - Recommandation défavorable | - | - | 2 | 2 | 1 | 1 | - | 3 | 1 | - |
| - Renvoi pour clarifications ultérieures | - | 1 | - | 2 | 4 | - | - | - | - | - |
| - Autre type de règlement ¹ | - | - | 1 | 1 | - | 2 | 1 | - | 1 | 1 |
| Requêtes pendantes | 1 | 4 | 2 | 13 | 11 | 12 | 27 | 16 | 2 | 0 |

¹Radiation du rôle, au motif par exemple que la Poste et la commune sont parvenues à un règlement amiable après la saisine de la PostCom.

Au début de l'année sous revue, deux procédures étaient pendantes à la PostCom. En janvier 2022, une procédure s'est terminée par l'émission d'une recommandation. L'autre a été rayée du rôle : après que la PostCom s'est informée sur la consultation avec les communes voisines, la Poste est revenue sur sa décision afin de reprendre la consultation avec les communes concernées. Toutes les procédures pendantes des années précédentes sont donc réglées.

Évaluation de la mise en œuvre par la Poste des recommandations émises par la PostCom

Depuis l'entrée en vigueur du nouveau droit postal, le 1^{er} octobre 2012, la PostCom a émis près de 150 recommandations concernant la fermeture d'offices de poste à la demande des communes concernées. Septante-huit recommandations étaient en partie liées au respect de certaines obligations, conditions et attentes. Sept autres demandaient à la Poste de compléter la procédure de consultation avec les communes concernées. Dans dix cas, la PostCom a recommandé à la Poste de renoncer à la fermeture de l'office de poste avec la solution de remplacement prévue. En adoptant comme date de référence le 1^{er} mars 2022, la PostCom a évalué la mise en œuvre par la Poste de ces recommandations. Elle a aussi voulu vérifier l'utilité de certaines de ces obligations. Pour ce faire, elle a réalisé une enquête auprès de la Poste au moyen d'un questionnaire. La Poste s'est montrée coopérative et a fourni toutes les informations souhaitées.

La Poste a en grande partie rempli les obligations que lui a imposées la PostCom. Une seule obligation en faveur des commerçants d'une commune n'a pas été mise en œuvre (recommandation 10/2019 du 29 août 2019 en l'affaire Office de poste Manno TI). Pour une autre recommandation, la Poste cherche actuellement des possibilités de satisfaire à l'obligation (recommandation 6/2021 du 6 mai 2021 en l'affaire Office de poste Perly GE).

De manière générale, l'engagement de la Poste a semblé le plus faible dans la mise en œuvre des obligations en faveur des commerçants. Elle a toutefois satisfait aux exigences, tout au moins selon la lettre de la loi. La PostCom cherchera le dialogue avec la Poste pour discuter des conséquences de la fermeture d'offices de poste pour les commerçants (notamment les PME).

La Poste a fait preuve d'avantage d'engagement dans la recherche de solutions de remplacement appropriées pour les offices de poste. Dans trois cas notamment, elle a pu remplacer ultérieurement un service à domicile, mis en place comme solution de remplacement, par une agence postale. Les autres agences postales instituées comme solution de remplacement se sont aussi révélées durables : dans toutes les communes concernées, il y avait une agence postale à la date de référence du 1^{er} mars 2022 (94 cas).

Dans l'ensemble, la Poste affiche un bilan positif : elle semble disposée à considérer les recommandations de la PostCom comme contraignantes et à les mettre en œuvre. Elle prend à sa charge le travail supplémentaire et les coûts non négligeables.

Le rapport complet concernant l'évaluation peut être consulté sur le site Internet de la PostCom : <https://www.postcom.admin.ch/fr/service-universel/fermeture-transformation-dun-office-de-poste-dune-agence>.

Documentation de la pratique de la PostCom

Sur son site Internet, la PostCom publie une documentation sur sa pratique d'évaluation des décisions de la Poste concernant la fermeture ou le transfert d'offices de poste et d'agences postales. Durant l'année sous revue, cette documentation a été remaniée en profondeur et mise à jour. Les autorités communales, les journalistes et les particuliers intéressés peuvent s'y informer sur la pratique de la PostCom concernant l'évaluation des fermetures d'offices de poste.

Agences postales : un sens aigu de la qualité à la Poste

En 2013, les clients pouvaient recourir aux services postaux dans 569 agences postales et 1662 offices de poste. Fin 2022, il y avait en revanche 1254 agences postales et 773 offices de poste. En raison de l'importance croissante des agences postales, la PostCom a prévu, dans ses objectifs stratégiques 2020-2023, de réaliser une enquête sur la qualité des prestations du service universel si elles sont confiées à des tiers. Un groupe de travail de la PostCom a mené un échange avec la Poste ces derniers mois sur les mesures d'assurance-qualité que la Poste prend pour les agences postales. La PostCom a fait les constatations suivantes :

- La Poste veille à la formation et au perfectionnement nécessaire du personnel des agences ;
- L'accès au « terminal postal » (module de service numérique V-MaX) n'est activé que pour les collaborateurs des partenaires d'agence qui ont suivi avec succès la formation nécessaire ;
- Lors de l'ouverture de l'agence postale, les collaborateurs de la Poste soutiennent le personnel de l'agence sur place ;
- Même après la phase d'ouverture, les agences postales sont encadrées par une équipe de la Poste de la région concernée. Par ailleurs, il y a l'assistance d'un service centralisé pour certaines questions. Les collaborateurs de l'équipe d'encadrement font des visites sur place et se tiennent à disposition pour répondre aux questions en cas de besoin ;
- L'introduction du nouveau module de service numérique V-MaX constitue une étape importante dans la gestion de la qualité : la fourniture des services postaux se fait par l'intermédiaire de ce système, tout comme la gestion des différents processus. L'automatisation permet de simplifier les procédures, ce qui élimine des sources d'erreurs et génère les mêmes données pour la Poste que pour les filiales en exploitation propre (offices de poste). Lors de l'analyse de ces données a posteriori, l'assurance-qualité se fait selon les mêmes critères pour les offices de poste et les agences postales ;

- La conduite des collaborateurs du partenaire d'agence reste toutefois de la responsabilité de l'entreprise qui possède l'agence, car la fourniture de services postaux est toujours une activité accessoire à côté de l'affaire principale.

Sur la base de ces clarifications, la PostCom est parvenue à la conclusion qu'il règne à la Poste un sens aigu et fortement ancré de la qualité. Elle dispose d'un concept d'assurance-qualité pour les agences postales et travaille constamment à l'améliorer. La PostCom estime que les mesures correspondantes sont suffisantes. D'autres dispositions et analyses ne sont donc pas nécessaires.

Arrêt du Tribunal administratif concernant une décision de non-entrée en matière de la PostCom

Un particulier a saisi la PostCom de plusieurs dénonciations contre la Poste en relation avec la fermeture d'un office de poste. Il soutenait que la Poste avait enfreint plusieurs prescriptions des art. 33 (mandat d'infrastructure) et 34 OPO (procédure de consultation) lors de la fermeture de cet office. Finalement, le dénonciateur a exigé qu'une décision soit rendue sur ses dénonciations (voir rapport annuel 2021). La PostCom lui a alors signifié, dans sa décision 6/2021 du 6 mai 2021, qu'elle n'entrait pas en matière sur cette requête. La décision de la PostCom a fait l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral. Par arrêt [TAF] A-2662/2021 du 22 février 2023, le Tribunal administratif fédéral a rejeté le recours.

Le Tribunal administratif fédéral a confirmé que la PostCom a refusé à juste titre la qualité de partie du recourant et qu'il n'y avait rien à objecter à la décision de non-entrée en matière de la PostCom. Le recourant s'est pourvu contre l'arrêt du Tribunal administratif fédéral devant le Tribunal fédéral, qui n'est pas entré en matière sur le recours par arrêt du 16 avril 2023.

Accessibilité des offices de poste et des agences postales aux personnes en situation de handicap

Selon la législation postale, les services postaux doivent être fournis de manière à pouvoir être utilisés par les personnes en situation de handicap à des conditions qualitativement, quantitativement et économiquement comparables à celles offertes aux personnes non handicapées. En particulier, les points d'accès doivent être adaptés aux besoins des personnes ayant un handicap sensoriel (malvoyants et malentendants) ou moteur (utilisateurs de fauteuil roulant ou de déambulateur).

Conformément à un accord passé avec la PostCom, la Poste évalue toute modification (c.-à-d. transformation ou nouvelle construction) d'un office de poste ou d'une agence postale en se référant aux critères de la norme SIA 500:2009 pour ce qui est des points suivants :

- accès sans obstacles ;
- conception sans obstacles de l'entrée ;
- solution de guichets adaptée aux personnes en situation de handicap (uniquement pour les offices de poste).

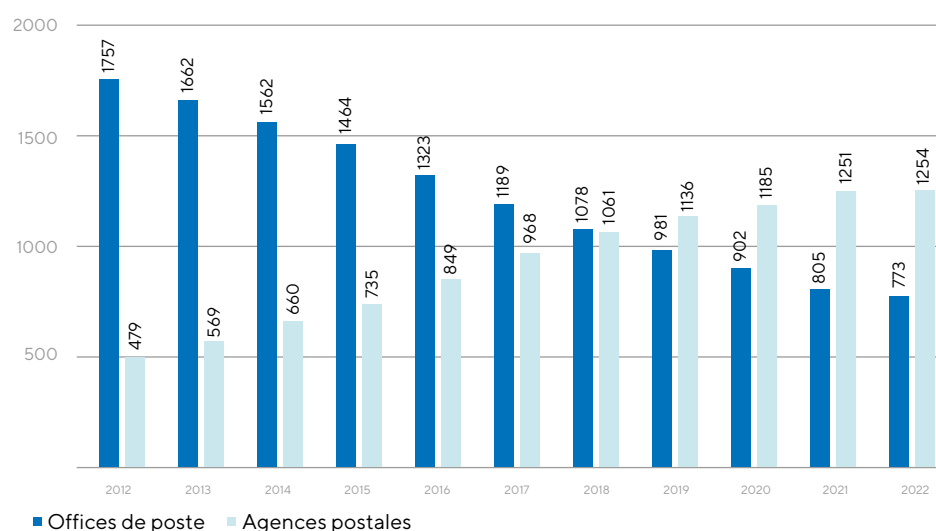
Durant l'année sous revue, la Poste a transformé ou construit 15 offices de poste. Ils disposent tous d'un accès et d'une entrée sans obstacles ainsi que d'une solution de guichets adaptée aux personnes en situation de handicap. De plus, 53 agences postales ont été transformées ou construites en 2022. Elles sont pratiquement toutes équipées d'un accès et d'une entrée sans obstacles.

Contrôle des points d'accès desservis et du service à domicile

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle législation postale en 2012, les offices de poste et les agences postales sont regroupés sous l'appellation générique de « points d'accès desservis ». Fin 2022, le réseau postal comptait 773 offices de poste en exploitation propre et 1254 agences postales, soit 2027 points d'accès desservis au total. Comme les années précédentes, le nombre d'offices de poste a davantage diminué que celui des agences n'a augmenté. La Poste a donc encore atteint l'objectif qu'elle avait annoncé dans le cadre de sa stratégie « Poste de demain », à savoir stabiliser le nombre d'offices de poste du réseau à environ 800 unités.

Le recul du nombre de points d'accès desservis s'est poursuivi durant l'année sous revue (29 ; année précédente : 31). Dans la plupart des cas, les offices de poste ont cependant été transformés en agences postales. La Poste a opté, à chaque fois, pour le service à domicile comme solution de remplacement lorsqu'il n'était pas possible d'ouvrir une agence postale. Selon ses propres indications, elle a achevé, dans une large mesure, la transformation des offices de poste en exploitation propre et stabilisé le nombre visé d'offices de poste (770 à 780)²².

Évolution des points d'accès desservis entre 2012 et 2022



Si l'on considère ces dix dernières années, il apparaît que le réseau d'agences postales est plus important que le réseau d'offices de poste depuis 2019. En 2022, les offices de poste représentaient une proportion de 38 % de l'ensemble des points d'accès desservis. Cette proportion atteignait encore 78 % en 2012.

| Points d'accès desservis | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | △ |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----|
| Offices de poste | 1'189 | 1'078 | 981 | 902 | 805 | 773 | -32 |
| Agences postales | 968 | 1'061 | 1'136 | 1'185 | 1'251 | 1'254 | 3 |
| Total offices de poste et agences postales | 2'157 | 2'139 | 2'117 | 2'087 | 2'056 | 2'027 | -29 |
| Différence par rapport à l'année précédente | -15 | -18 | -22 | -30 | -31 | -29 | 2 |

Depuis quelque temps, la Poste transforme certains offices de poste en centres de services régionaux. Pour cela, elle a conclu des partenariats stratégiques (avec des banques, des autorités et des prestataires de soins). Dans certains offices de poste du canton du Jura, par exemple, il a été possible de développer des prestations des autorités pendant quelques mois dans le cadre d'un test de marché.

Les prochaines étapes de l'ouverture du réseau, notamment à des caisses-maladie et d'autres partenaires de divers secteurs, sont en cours d'examen. Dans certains offices de poste, d'autres entreprises sont présentes sur les surfaces commerciales comme des espaces-boutiques. Selon les indications de la Poste, la collaboration avec les différents partenaires a montré que la transformation des offices de poste en centres de services répond à un besoin de l'économie et de la population suisses²⁴. En outre, la Poste veut faire en sorte, en lançant une nouvelle offensive, que ses filiales soient plus attractives. Elle prévoit de les ouvrir à différentes entreprises. Celles-ci doivent pouvoir présenter leurs produits et leurs services sur des surfaces de vente éphémères spécialement conçues à cet effet et y réaliser aussi des ventes.²⁵

23
Voir site Internet de la Poste Stratégie | La Poste

24
Voir communiqué de presse de la Poste du 9.3.2023

25
Handelszeitung (en allemand), 23.3.2023

Service à domicile

En 2022, le nombre de régions avec service à domicile a augmenté à 1881, soit une hausse de 34 régions par rapport à l'année précédente. La part des ménages suisses desservis par un service à domicile s'est aussi légèrement accrue (478 933). Proportionnellement, 10,6 % des ménages suisses sont desservis par un service à domicile. Le nombre de ménages a aussi légèrement augmenté en Suisse (1,5 %) pour atteindre 4 505 791. En revanche, le nombre de ménages sans service à domicile a diminué dans les régions disposant d'un service à domicile (2778). Ces ménages sont situés hors du périmètre de distribution. N'ayant dès lors pas droit à la distribution à domicile, ils ne peuvent pas non plus prétendre au service à domicile.

Du point de vue de la réglementation, les offices de poste en exploitation propre, les agences postales et les solutions de service à domicile sont des composantes essentielles du réseau postal. Si l'on ne considère que les chiffres, les solutions de service à domicile en sont même la composante principale.

| Service à domicile | 2021 | 2022 | Diff. |
|--|-----------|-----------|--------|
| Nombre de régions avec service à domicile | 1'847 | 1'881 | 34 |
| Nombre de ménages dans les régions avec service à domicile | 447'855 | 478'933 | 31'078 |
| dont nombre de ménages sans service à domicile dans les régions avec service à domicile* | 2'984 | 2'778 | -206 |
| Nombre total de ménages (Suisse) | 4'438'657 | 4'505'791 | 67'134 |
| Part en % de ménages avec service à domicile (Suisse) | 10,1 % | 10,6 % | 0,5 % |

*Ces ménages sont situés hors du périmètre de distribution. N'ayant dès lors pas droit à la distribution à domicile, ils ne peuvent pas non plus prétendre au service à domicile.

Outre les points d'accès prescrits par la réglementation, la Poste propose des points d'accès alternatifs. Ceux-ci incluent en particulier des points de dépôt et de retrait (p. ex. des automates à colis non desservis ou la possibilité de déposer des colis chez des détaillants), des points pour la clientèle commerciale ainsi que les boîtes aux lettres publiques.

Automates à colis

La Poste exploite 225 automates à colis (automates My Post 24). Ceux-ci permettent de recevoir et d'expédier soi-même des lettres et des colis en tout temps. La Poste prévoit d'exploiter entre 350 et 600 automates d'ici 2024.

| Automates à colis | 2020 | 2021 | 2022 |
|----------------------|------|------|------|
| Automates My Post 24 | 183 | 199 | 225 |

Le développement des automates à colis est également observé dans les autres pays européens, car ceux-ci contribuent à une densification durable et avantageuse du réseau de points d'accès. La plupart des automates à colis sont exploités en Pologne (18 419 automates), en Espagne (15 568) et en Allemagne (12 322)²⁶. Ces données tiennent compte des fournisseurs de service universel établis et de leurs concurrents.

Heures d'ouverture des offices de poste et des agences postales

La PostCom n'a pas de compétence directe en matière de réglementation des heures d'ouverture des offices de poste et des agences postales, mais elle intègre néanmoins cet aspect du service postal dans son examen global de la situation.

Si l'on fait la synthèse des heures d'ouverture des offices de poste et des agences postales, on obtient les résultats suivants :

| Heures d'ouverture par jour | Offices de poste | Agences postales |
|-----------------------------|------------------|------------------|
| Jusqu'à deux heures | 0,1 % | 0,2 % |
| De deux à quatre heures | 1,9 % | 3,2 % |
| De quatre à six heures | 7,9 % | 6,1 % |
| De six à huit heures | 53,1 % | 12,6 % |
| Plus de huit heures | 37,0 % | 77,9 % |

Plus de 90 % des offices de poste sont ouverts pendant plus de six heures par jour, soit plus de 5 % de plus qu'un an auparavant. Cette augmentation est surtout due aux offices de poste qui sont ouverts pendant plus de huit heures.

La majorité des offices de poste et des agences postales ouvrent pendant plus de six heures par jour. Comme les années précédentes, on constate que la part relative la plus importante des offices de poste (53,1 %) ont ouvert leurs portes entre six et huit heures par jour. Quant aux agences, elles étaient pratiquement les trois quarts (77,9 %) à proposer leurs services postaux pendant plus de huit heures par jour.

En chiffres absolus, on remarque que dans un contexte d'augmentation régulière du nombre d'agences postales, la part des agences qui ouvrent huit heures par jour ou plus s'accroît. Au 6 décembre 2022 (jour de référence), on comptait 978 agences postales avec de tels horaires d'ouverture (2021 : 926). Ainsi, grâce à la transformation d'offices en agences, les clients profitent de plus en plus d'heures d'ouverture plus étendues.

Les heures d'ouverture des offices de poste et des agences postales sont disponibles en ligne, sur le site Internet de la Poste, sous le lien : www.places.post.ch.

Fréquentation des offices de poste et des agences postales

Fréquentation journalière moyenne des offices de poste et des agences postales

| Type de point | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Diff. |
|------------------|------|------|------|------|-------|
| Offices de poste | 410 | 381 | 395 | 392 | -3 |
| Agences postales | 35 | 38 | 41 | 42 | 1 |

En 2022, avec 392 clients par jour, la fréquentation journalière moyenne des offices de poste était en légère baisse par rapport à l'année précédente. La Poste avance notamment, parmi les raisons de ce recul, l'introduction de la QR-facture. Ce développement

technologique accélère le recul des versements en espèces au guichet, qui perdure depuis déjà un certain temps²⁷.

26
Voir ERGP (22) 12 Report on core indicators,
p. 79

Les agences postales ont également vu leur fréquentation légèrement augmenter en moyenne en 2022. Leurs services sont donc de plus en plus utilisés d'année en année. Soulignons toutefois que les chiffres présentés dans le tableau ci-dessus sont des moyennes nationales. À l'échelon local, on observe de grandes différences de fréquentation. Enfin, ces chiffres montrent que même si les agences postales sont plus nombreuses, les clients continuent à effectuer leurs opérations postales de préférence dans un office de poste plutôt que dans une agence.

27
Plus d'informations : La Poste, Rapport
annuel 2022, p. 49

Accès aux services en ligne de la Poste

Depuis 2004, toutes les offres Internet des autorités fédérales, cantonales et communales et de tous les organismes publics, ainsi que celles de la Poste, doivent être rendues accessibles aux personnes en situation de handicap. La Poste applique systématiquement cette obligation de mise en place d'un accès sans barrières à Internet depuis 2008.

Ainsi, les personnes aveugles peuvent demander la lecture vocale des contenus du site de la Poste et les personnes malvoyantes agrandir la taille de tous les textes et images. Quant à celles qui présentent un handicap moteur, elles ont la possibilité de naviguer sur le site à l'aide d'une seule touche. Enfin, des sous-titres (et parfois des vidéos en langue des signes) garantissent l'accessibilité des médias audiovisuels aux personnes sourdes ou malentendantes. Ces possibilités s'offrent également aux personnes dont les capacités sensorielles ou motrices diminuent avec l'âge.

Boîtes aux lettres publiques

Le nombre de boîtes aux lettres et l'heure des levées sont des paramètres importants du service universel postal. La législation postale prévoit que la Poste est tenue de mettre à disposition des boîtes aux lettres publiques en quantité suffisante, mais au moins une boîte aux lettres par localité.

La Poste a confirmé à la PostCom qu'en 2022, chaque localité suisse comptait au moins une boîte aux lettres publique, faisant toutefois état de 134 exceptions. Cette augmentation est due au fait que la boîte aux lettres qui se trouvait dans les deux localités concernées a été supprimée à la suite de la mise en place d'un service à domicile.

La Poste met à disposition dans sa Post-App un système interactif de recherche des emplacements de boîtes aux lettres, basé sur une carte. Ce système permet de rapidement localiser la boîte aux lettres la plus proche, que ce soit dans l'application ou sur le portail Internet de la Poste. Des indications pratiques, telles que les heures de levée, permettent en outre de choisir la boîte aux lettres la plus appropriée parmi celles situées à proximité.

Boîtes aux lettres publiques

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Nombre de boîtes aux lettres | 14'823 | 14'729 | 14'617 | 14'583 | 14'495 | 14'451 | 14'364 | 14'306 |

Le nombre de boîtes aux lettres publiques diminue lentement, mais régulièrement. Fin 2022, la Poste en desservait 14 306, soit 58 de moins qu'une année auparavant.

Durant l'année sous revue, la Poste a supprimé 148 boîtes aux lettres, mais en a également installé 90 à de nouveaux endroits. Pour 66 des boîtes aux lettres supprimées et 62 des boîtes installées, ces « déplacements » de boîtes aux lettres étaient liés à la transformation d'offices de poste en agences postales. Comme autres raisons pour expliquer cette suppression, la Poste évoque notamment leur faible utilisation, leur démontage à la demande de propriétaires privés ou la démolition de biens-fonds. Elle a signalé que la suppression de boîtes aux lettres se faisait toujours en accord avec les communes concernées.

La diminution continue du nombre de boîtes aux lettres publiques, c'est-à-dire exploitées par les prestataires de services postaux historiques, est un phénomène qui s'observe presque partout en Europe²⁸. Cette tendance se poursuivra, d'autant plus que la substitution de moyens de communication numériques aux moyens physiques s'est encore accélérée durant la pandémie de COVID-19. Grâce à des offres de prestations novatrices et à la mise à disposition de nouveaux moyens de communication (comme p. ex. l'intégration de Chat-GPT²⁹), la quantité de possibilités d'échange d'informations numériques augmente de façon fulgurante. On peut aussi mentionner comme exemples le Live ou le Voice Chat, ainsi que le partage d'écran.

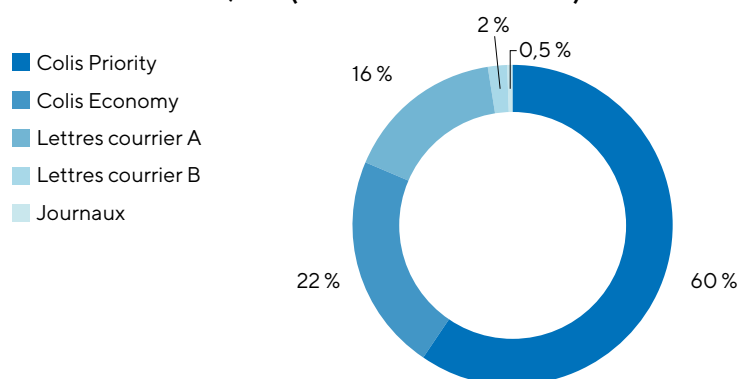
Réclamations concernant le service universel

Selon l'art. 60 OPO, la Poste est tenue d'informer annuellement la PostCom sur les envois postaux perdus et sur les réclamations concernant les services postaux relevant du service universel.

S'appuyant sur la norme européenne régissant les réclamations³⁰, la Poste établit donc chaque année un rapport réglementaire sur les critères qui concernent les réclamations et les pertes d'envois en relation avec le service universel. Ce rapport comprend également toutes les réclamations enregistrées dans les autres secteurs d'activité de l'entreprise qui proposent des envois postaux dans le service universel.

Si l'on considère tous les critères dans leur ensemble, la Poste a enregistré 413 446 réclamations de clients au total en 2022, ce qui représente une diminution de 7 % par rapport à l'année précédente. Ce recul s'explique par la baisse du volume des colis.

Motifs de réclamation, en % (sans les autres réclamations)

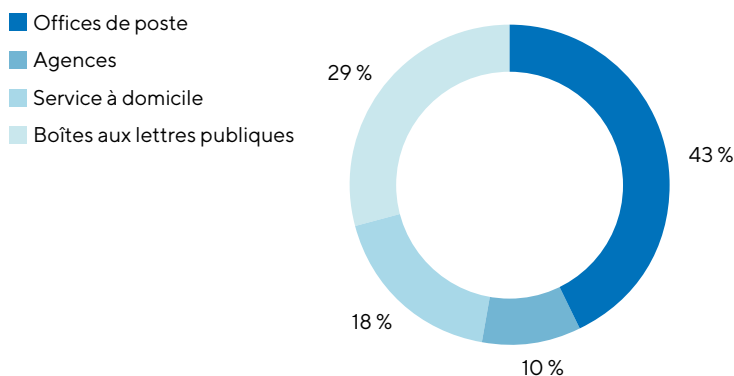


Si l'on considère les motifs de réclamation, la comparaison avec l'année précédente est proportionnellement presque identique : les colis, en particulier les colis Priority, constituent les plaintes les plus fréquentes. Pour l'essentiel, il s'agit des pertes d'envois des colis Priority et Economy, même si la proportion des colis Priority est nettement plus importante.

Pour les lettres en courrier A et B, les plaintes portent le plus souvent sur des erreurs de distribution. La plupart de ces plaintes concernent le courrier A.

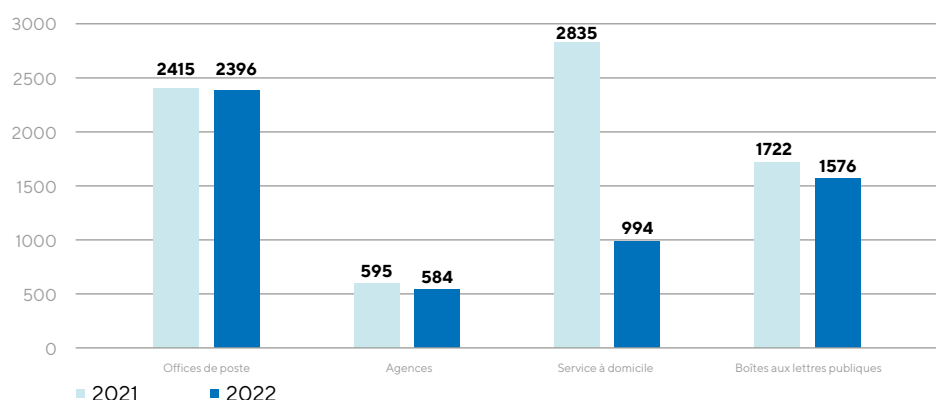
La proportion de réclamations par rapport au volume d'envois est restée à un niveau très faible. En 2022, la Poste a reçu 0,03 réclamation pour mille lettres et 0,98 pour mille colis. Comme les années précédentes, la plupart des réclamations ont été présentées verbalement (par téléphone ou au guichet). La durée moyenne de traitement d'une réclamation a augmenté à 12,8 jours (2021 : 11,8 jours), soit une hausse de 8,5 %.

Répartition des réclamations concernant les points d'accès de la Poste prescrits par la réglementation



Parmi les réclamations reçues par la Poste, 5514 concernaient les points d'accès prescrits par la réglementation (2021 : 7567) et pratiquement la moitié les offices de poste, comme l'année précédente. La répartition de ces réclamations est restée relativement stable, alors que le nombre de réclamations a légèrement diminué pour les agences (de 8 % à 548).

Nombre des réclamations concernant les points d'accès de la Poste prescrits par la réglementation



Étant donné la part croissante du nombre d'agences, le nombre de réclamations est relativement bas.

Les réclamations concernant le service à domicile ont fortement diminué par rapport à l'année précédente (de 65 % à 994). La Poste impute cette amélioration à l'achèvement de la transformation du service numérique à domicile. Selon les indications de la Poste, les processus de commande par Internet, par téléphone ou au moyen du marqueur de commande ont été introduits partout entre-temps et leur utilisation est bien rodée.

Les réclamations concernant les boîtes aux lettres ont légèrement diminué par rapport à l'année précédente (1576).

28

Voir ERGP (22) 12 Report on core indicators, p. 76

29

Avec Chat-GPT (« Chatbot Generative Pre-trained Transformer »), l'utilisateur communique avec l'ordinateur par le biais de la saisie de texte, comme dans un chat. Ce faisant, le robot conversationnel apprend constamment de la communication.

30

EN14012 (Services postaux – Qualité du service – Principes de traitement des réclamations)

À noter enfin qu'une prise de contact directe et immédiate avec la Poste est la plus indiquée (à l'adresse électronique info@post.ch ou au numéro de téléphone 0848 888 888). La Poste a ainsi rapidement connaissance des défauts de qualité et la possibilité de rétablir des prestations postales de qualité. La Poste devrait faire figurer ces informations en bonne place sur son site Internet.

Si les réclamations concernent des aspects du service universel, on peut ensuite aussi s'adresser à la PostCom (par courrier ou à l'adresse électronique info@postcom.admin.ch). Selon la situation, il est aussi possible de déposer une réclamation auprès de l'organe de conciliation Ombud-PostCom. Des informations détaillées à ce propos et sur les priorités de l'activité de conciliation figurent dans le rapport de l'organe de conciliation dans le chapitre « Dénonciations à l'autorité de surveillance et procédures ». S'il s'agit de réclamations concernant les prix, le Surveillant des prix est compétent en la matière (info@pue.admin.ch).

Distribution à domicile

La distribution à domicile est une des composantes essentielles du service universel postal. Elle contribue à la fourniture appropriée de services postaux de base à tous les groupes de population dans tout le pays. La PostCom lui accorde par conséquent une grande importance.

Fin 2022, on comptait en Suisse 1'808'190 maisons habitées à l'année, dont 3199 bénéficiaient d'une solution de remplacement de la distribution à domicile. Les solutions de remplacement convenues consistent en la distribution dans des cases postales, dans des batteries de boîtes aux lettres ou dans des boîtes aux lettres situées hors des propriétés concernées, ou encore en la diminution de la fréquence de distribution (moins de six fois par semaine).

| Distribution à domicile | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|------------------|
| Nombre de maisons habitées à l'année | 1'757'842 | 1'770'713 | 1'783'250 | 1'796'784 | 1'808'190 |
| Variation par rapport à l'année précédente, en % | 0,9 % | 0,7 % | 0,7 % | 0,8 % | 0,6 % |
| Nombre de maisons habitées à l'année avec solution de remplacement* | 1'524 | 1'983 | 2'159 | 3'403 | 3'199 |
| Variation par rapport à l'année précédente, en % | 19,3 % | 30,1 % | 8,9 % | 57,6 % | -6,0 % |

* Par maison habitée à l'année avec solution de remplacement, on entend une maison ne bénéficiant pas du service régulier de distribution à domicile, car elle se situe hors du périmètre de distribution de la Poste.

Le nombre de maisons habitées à l'année avec solution de remplacement a diminué (-6 %) par rapport à l'année précédente (3199). La Poste présente cette réduction comme une conséquence de l'adaptation des dispositions relatives à la distribution à domicile au 1^{er} janvier 2021, car après un changement d'habitants dans les maisons pour lesquelles une solution de remplacement était appliquée, la distribution à domicile a de nouveau augmenté. Par rapport au nombre de maisons habitées à l'année, le nombre de solutions de remplacement reste dans le domaine du pour mille (0,18 %).

De nouvelles prescriptions concernant la distribution à domicile sont en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2021. La Poste est désormais tenue de distribuer en principe les envois postaux à domicile dans toutes les maisons habitées à l'année (art. 31, al. 1, OPO). Font

exception les maisons qui avaient déjà une solution de remplacement à la distribution à domicile avant 2021. D'autres exceptions s'appliquent par exemple si des difficultés mesurées empêchent la distribution. Si elle n'a pas l'obligation d'assurer la distribution à domicile, la Poste doit proposer une solution de remplacement au destinataire. Elle peut notamment réduire la fréquence de distribution ou désigner un autre point de distribution. Le cas échéant, le destinataire doit être consulté au préalable (art. 31, al. 3, OPO).

En cas de litige concernant l'obligation de la Poste d'assurer la distribution à domicile, la PostCom examine – dans le cadre d'une procédure de surveillance – si cette obligation s'applique dans le cas particulier et rend une décision. Chacune des parties au litige, autrement dit le client concerné et la Poste, peut attaquer la décision devant le Tribunal administratif fédéral. Le résumé des décisions rendues durant l'année sous revue se trouve au chapitre « Dénonciations à l'autorité de surveillance et procédures ».

La PostCom considère la distribution à domicile comme une composante importante du service universel. Elle y est d'autant plus attentive que les maisons sans distribution à domicile n'ont pas non plus droit au service à domicile comme solution de remplacement d'un office de poste ou d'une agence postale. Le service à domicile est souvent proposé comme solution de remplacement après la fermeture d'un office de poste ou d'une agence et comprend la prise en charge d'envois postaux et la fourniture de services de paiement au domicile du client (« Guichet postal sur le pas de la porte »). La Poste ne fournit le service à domicile que dans certaines régions et il n'existe aucun droit à en bénéficier.

Prestations relevant du service universel

La Poste détermine elle-même, compte tenu des prescriptions de l'OPO, lesquelles de ses prestations relèvent du service universel. Elle est cependant tenue de soumettre la liste des prestations qu'elle intègre au service universel à la PostCom une fois l'an, pour contrôle et approbation. Cette liste sert de base à l'attribution des coûts et des recettes aux différentes prestations et, partant, à l'établissement de la preuve que l'interdiction des subventions croisées est respectée.

En 2022, la Poste a apporté les modifications suivantes à son offre de prestations relevant du service universel :

- Lettres à destination de l'étranger : la Poste ne propose plus qu'une vitesse et expédie en principe les envois postaux à destination de l'étranger en Priority. En outre, elle fait désormais la distinction selon le contenu de l'envoi (documents ou marchandises). Les petites marchandises ne peuvent plus être expédiées qu'au format maxilette. Ces modifications s'appliquent aussi bien aux clients privés que commerciaux ;
- Nouveau produit « Envoi pour élections et votations » : il s'agissait jusqu'ici d'un volet des envois en nombre en courrier B2. C'est désormais un produit séparé dans les envois en nombre non prioritaires. Ce nouveau produit n'est disponible que pour les clients commerciaux (administrations communales et cantonales) ;
- Les dimensions maximales applicables pour les colis en Suisse et à l'étranger sont indiquées par un astérisque dans la liste des prestations relevant du service universel 2022.

La PostCom a approuvé la liste 2022 des prestations relevant du service universel par une décision rendue le 18 mars 2022. La liste est disponible (en allemand) sur le site Internet de la PostCom, à l'adresse <https://www.postcom.admin.ch/fr/documentation/decisions>.

Financement du service universel

La Poste et les sociétés du groupe Poste doivent financer le service universel postal par leurs propres moyens, grâce aux revenus du service réservé (monopole sur les lettres jusqu'à 50 g) et du domaine non réservé, ainsi que des services ne relevant pas du service universel. Il leur est cependant interdit d'utiliser les revenus du service réservé pour réduire le prix des prestations ne relevant pas des deux mandats de service universel, portant respectivement sur les services postaux et sur les services de paiement (interdiction des subventions croisées).

Cadre législatif

La Poste est tenue de financer la fourniture du service universel par ses propres moyens. Elle a la possibilité à cet effet de compenser les coûts découlant de l'obligation de fournir le service universel (dits coûts nets) en procédant à des paiements de transfert entre les sociétés du groupe (compensation des coûts nets).

Selon la loi, la Poste peut s'appuyer sur toutes les prestations pour assurer le financement du service universel. La PostCom approuve annuellement le calcul des coûts nets ainsi que la preuve du respect des prescriptions régissant la compensation de ces derniers.

La compensation des coûts nets a une incidence sur le résultat selon les comptes réglementaires, mais non sur les comptes annuels consolidés et sur les résultats des segments opérationnels qui y sont présentés. Le contrôle du rapport financier du groupe Poste n'est pas de la compétence de la PostCom. Cette dernière n'a donc aucune influence sur les méthodes appliquées pour calculer les résultats des segments du groupe, ni n'a le droit de contrôler ces résultats. Les attributions et les compétences de la PostCom sont réglées en détail dans la législation postale.

L'art. 19, al. 1, LPO règle l'interdiction des subventions croisées. Il prévoit en l'occurrence que la Poste ne peut utiliser les revenus du service réservé (monopole sur les lettres) que pour couvrir les coûts du service universel, précisant en outre qu'elle n'a pas le droit de les utiliser pour octroyer des rabais sur des prestations ne relevant pas de l'un des deux mandats de service universel (services postaux et services de paiement).

Pour attester du respect de cette interdiction, la Poste doit apporter chaque année la preuve forfaitaire que les produits et les services proposés hors service universel couvrent globalement leurs coûts et ne génèrent donc pas de pertes (preuve forfaitaire selon l'art. 55, al. 3, OPO).

Si la Poste ne parvient pas à fournir cette preuve forfaitaire conformément à l'art. 55, al. 3, OPO, la PostCom vérifie d'office qu'il n'y a pas eu de subventions croisées dans des cas particuliers. Cela a régulièrement été le cas depuis 2017. La PostCom procède également à cette vérification lorsqu'elle prend connaissance d'une éventuelle violation de l'interdiction des subventions croisées dans des cas particuliers, sur plainte (art. 19, al. 3, LPO). Même si aucune plainte n'a été enregistrée en 2022, la PostCom a effectué des contrôles détaillés dans le cadre de son mandat réglementaire. Elle n'a constaté aucune violation des dispositions de la législation sur la poste.



Il y a subventions croisées dans des cas particuliers si les recettes d'un produit (ou d'un service) proposé hors service universel ne suffisent pas à couvrir ses coûts incrémentaux (art. 48, al. 1, let. a, OPO). L'interdiction de telles subventions croisées dans des cas particuliers ne s'applique toutefois que si les recettes du service réservé dépassent ses coûts de fourniture isolée, ou stand-alone costs (art. 48, al. 1, let. b, OPO). Pour exclure l'existence de subventions croisées dans des cas particuliers, la Poste doit donc calculer les coûts de fourniture isolée du service réservé et les présenter à la PostCom (art. 55, al. 4 et 5, OPO).

Coûts nets découlant de l'obligation de fournir le service universel

La législation postale définit les coûts supplémentaires découlant de l'obligation de fournir le service universel comme coûts nets du service universel. Selon l'art. 49, al. 1, OPO, les coûts nets résultent de la comparaison entre le résultat que la Poste et les sociétés du groupe réalisent effectivement en ayant l'obligation de fournir le service universel (résultat réel) et celui, hypothétique, qu'elles réaliseraient si elles n'avaient pas cette obligation.

L'al. 2 du même article précise la méthode de calcul des coûts nets. Pour les déterminer, la Poste soumet à la PostCom un scénario hypothétique rendant compte de ce que seraient ses activités commerciales sans l'obligation de fournir le service universel. Le scénario hypothétique diffère de l'état actuel en ce qui concerne les hypothèses relatives à l'étendue et à la structure du réseau d'offices de poste, la fréquence de la distribution du courrier et le mode de distribution en périphérie.

Le résultat réalisable selon ce scénario hypothétique est ensuite comparé au résultat effectif. La différence entre les deux résultats donne les coûts nets. Ceux-ci correspondent donc à la différence entre les coûts que la Poste pourrait éviter sans le mandat de service universel et les recettes qu'elle ne réaliserait pas sans ce mandat (art. 50, al. 1, OPO). Les coûts nets équivalent donc à la différence entre les coûts évités et les recettes non générées.

La PostCom a approuvé le scénario hypothétique de la Poste pour la première fois en 2013. Elle le vérifie à intervalles réguliers et en adapte si nécessaire les données de base à l'évolution de la situation, sur proposition de la Poste. La dernière actualisation a eu lieu en 2021.

Calcul des coûts nets

La Poste présente le calcul des coûts nets découlant de son obligation de fournir le service universel – effectué conformément aux art. 49 (Principe du calcul des coûts nets) et 50 (Modalités de calcul des coûts nets) OPO – le 31 mars de chaque année au plus tard (art. 56, al. 1, OPO).

Le tableau ci-dessous montre le résultat de ce calcul.

| En millions de CHF | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|-------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| - Recettes non générées | 576 | 577 | 546 | 499 | 452 | 428 | 343 | 188 | 147 | 123 |
| + Coûts proportionnels évités | 335 | 343 | 327 | 291 | 262 | 244 | 174 | 31 | 30 | 21 |
| + Coûts structurels évités | 649 | 627 | 590 | 554 | 515 | 455 | 450 | 388 | 374 | 361 |
| Résultat | 409 | 392 | 371 | 346 | 325 | 271 | 281 | 231 | 257 | 260 |

Source : La Poste Suisse SA, y c. différences d'arrondis

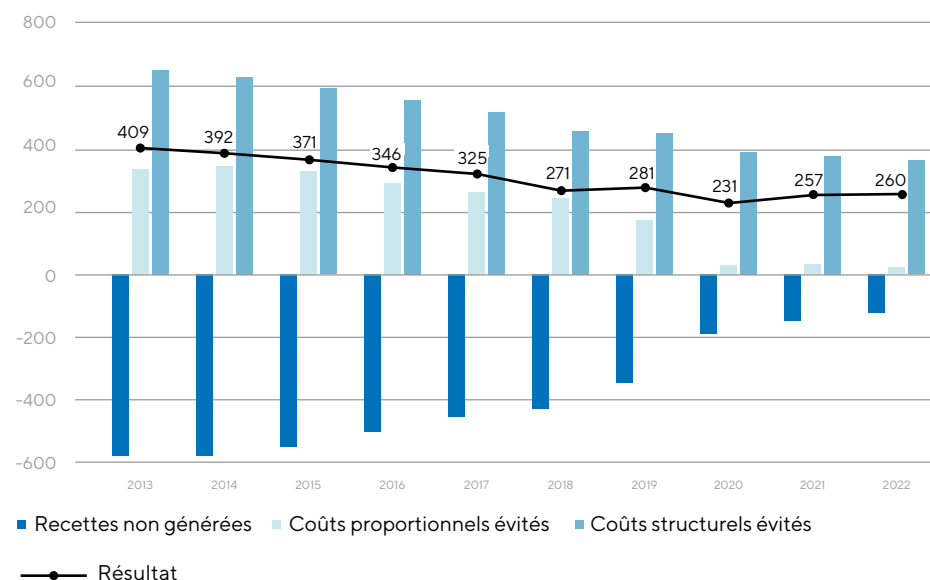
Durant l'année sous revue, les coûts nets se sont élevés à 260 millions de francs. Ils correspondent à la différence entre, d'un côté, les recettes non générées et, de l'autre, les coûts proportionnels et les coûts structurels évités.

En 2022, les chiffres d'affaires dans le réseau effectif (état actuel) ont diminué. Comme les changements dans les opérations au guichet (concernant entre autres les colis, les lettres et les paiements) sont fixés de manière statique dans le scénario hypothétique, le résultat actuel réduit de 2022 (en particulier pour les versements en espèces) se répercute sur les recettes non générées et les coûts proportionnels évités. Des optimisations dans le réseau d'offices de poste ont conduit à un léger recul des coûts structurels évités. Dans l'ensemble, il en résulte pour 2022 des coûts nets du niveau de l'année précédente.

En comparaison sur plusieurs années, on constate une diminution continue des coûts nets, car le scénario hypothétique se rapproche progressivement de l'évolution effective des activités de la Poste. À moyen terme, on peut s'attendre à ce que, dans le cadre réglementaire actuel et compte tenu de la stratégie de la Poste (notamment en ce qui concerne le maintien du réseau), les coûts nets se stabilisent à ce niveau.

Le graphique ci-dessous montre cette évolution des coûts nets entre 2013 et 2022.

Évolution des coût nets (en million de CHF)



Répartition des coûts nets par rapport aux coûts du service universel :

| En millions de CHF | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|----------------------------|---------------|---------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Coûts du service universel | 3626 | 3410 | 3382 | 3295 | 3111 | 3045 | 3208 | 3071 | 3120 |
| Coûts nets | 392 | 371 | 346 | 325 | 271 | 281 | 231 | 257 | 260 |
| Part des coûts nets | 10,8 % | 10,9 % | 10,2 % | 9,9 % | 8,7 % | 9,2 % | 7,2 % | 8,4 % | 8,3 % |

Dans une optique pluriannuelle, on constate que la part des coûts nets dans les coûts du service universel³¹ a légèrement diminué jusqu'en 2020 pour se stabiliser depuis. En 2022, elle était de 8,3 %, ce qui correspond à peu près au niveau de l'année précédente.

Selon l'entreprise de révision mandatée par la Poste conformément à l'art. 57 OPO (voir la section ci-après « Résultat du contrôle indépendant »), le calcul des coûts nets pour 2022 respecte les dispositions de l'OPO sur tous les points essentiels.

Financement du service universel

Conformément au principe arrêté à l'art. 46 OPO, le service universel est financé par les recettes de la Poste et des sociétés du groupe Poste, qui doivent fixer les prix de leurs prestations selon des principes économiques et compte tenu de cet objectif de financement du service universel (cf. art. 47, al. 1, OPO).

En contrepartie, la Poste a le droit exclusif de transporter les lettres jusqu'à 50 grammes (service réservé). Sont toutefois exclues du service réservé les lettres transportées à un tarif deux fois et demi plus élevé que celui appliqué par la Poste au transport le plus rapide d'une lettre du premier échelon de poids et de format, ainsi que les lettres à destination de l'étranger (cf. art. 18, al. 1 et 2, LPO).

De plus, la Poste ne peut utiliser les revenus du service réservé que pour couvrir les coûts des services postaux et des services de paiement relevant du service universel (cf. art. 19, al. 1, LPO). Il lui est cependant permis de compenser les coûts nets découlant de son obligation de fournir ces services en procédant à des paiements de transfert entre les différentes unités de l'entreprise et les sociétés du groupe (cf. art. 51, al. 1, OPO).

Le montant de ces paiements de transfert est soumis aux limites suivantes :

- le service réservé doit couvrir ses propres coûts et ne peut en outre être grevé au maximum que des coûts nets résultant de l'obligation de fournir les services postaux et les services de paiement relevant du service universel (cf. art. 51, al. 2, let. b, OPO) ;
- les services financiers ne peuvent supporter au maximum que les coûts nets résultant de l'obligation de fournir les services de paiement relevant du service universel (cf. art. 51, al. 2, let. c, OPO).

Le tableau ci-contre montre le résultat du service réservé pour les années 2015 à 2022 à titre de comparaison.

| Résultat du service réservé (lettres jusqu'à 50 g) | Service réservé | | | | | | | |
|---|------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| En millions de CHF | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| Recettes | 1225 | 1161 | 1153 | 1106 | 1046 | 994 | 957 | 961 |
| Coûts | 1118 | 1115 | 1057 | 966 | 935 | 912 | 853 | 917 |
| Résultat | 107 | 46 | 96 | 139 | 112 | 82 | 104 | 44 |
| Coûts inclus provenant de la compensation des coûts nets | 106 | 81 | 96 | 96 | 96 | 90 | 86 | 130 |
| Coûts nets de la Poste | 371 | 346 | 325 | 271 | 281 | 231 | 257 | 260 |
| Part de la contribution du service réservé dans la compensation des coûts nets de la Poste | 29 % | 23 % | 30 % | 35 % | 34 % | 39 % | 33 % | 50 % |

Source : La Poste Suisse SA

Les chiffres ci-dessus montrent que le service réservé couvre ses coûts. En 2022, le résultat après compensation des coûts nets s'est élevé à 44 millions de francs. Ce résultat est grevé du montant de 130 millions de francs relevant de la compensation des coûts nets et il est inférieur aux coûts nets totaux découlant de l'obligation de fournir les services postaux et les services de paiement relevant du service universel (260 millions). Il est donc conforme aux prescriptions de l'OPO.

Pour 2022, 50 % des coûts nets totaux ont été imputés au service réservé dans le cadre de la compensation des coûts nets, ce qui satisfait au cadre réglementaire prévu à l'art. 51, al. 2, OPO.

Le tableau ci-après présente les montants et la répartition de la compensation des coûts nets pour 2022.

Compensation des coûts nets

| En millions de CHF | Lettres | Colis | Services financiers |
|-----------------------------------|----------------|-------|---------------------|
| Compensation des coûts nets* | 185 | -123 | -62 |
| | La Poste CH SA | | PostFinance SA |
| Somme compensation des coûts nets | 62 | | -62 |

*Compensation des coûts nets : une valeur positive correspond à un débit et une valeur négative à un crédit.
Source : La Poste Suisse SA

En 2022, la Poste a profité de la possibilité prévue à l'art. 51, al. 1, OPO de compenser les coûts nets de l'année précédente et de les attribuer aux prestations et produits correspondants. En 2021, les coûts nets totaux se sont élevés à 257 millions de francs. 185 millions de francs au total ont été compensés (2021 : 86 millions) entre les segments relevant du service universel, à la charge du secteur des lettres. Ce montant a été crédité à hauteur de 123 millions de francs au secteur des colis et de 62 millions au secteur des services financiers (PostFinance).

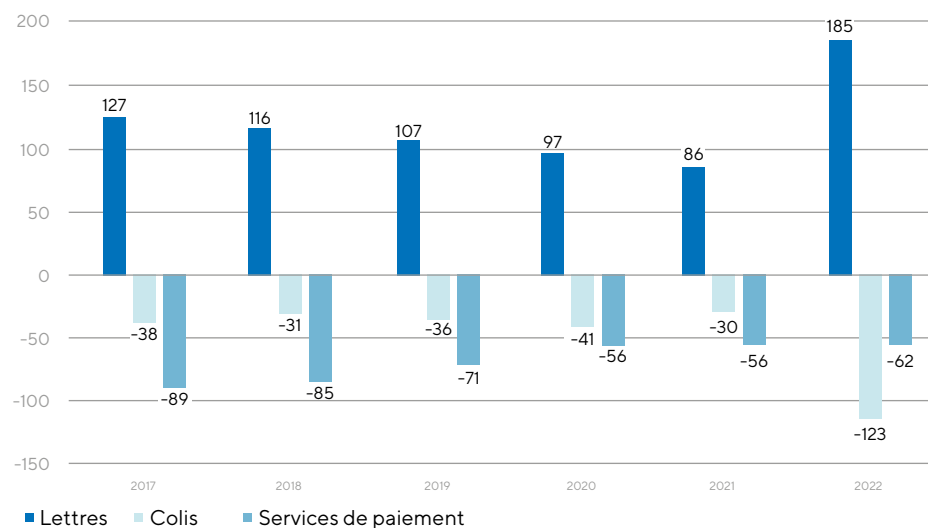
Compte tenu des dispositions de l'art. 51 OPO, la Poste peut compenser librement les coûts nets du service universel entre ses unités. Comme les années précédentes, c'est le secteur des lettres – très rentable – qui a été débité de la plus grande part des coûts nets, dans le cadre de la compensation de ce dernier. Les secteurs des colis et des ser-

31
Voir tableau « Résultat des prestations relevant du service universel et résultat du groupe »

vices financiers sont les bénéficiaires de cette compensation comme ces dernières années. Les services de colis ont été plus fortement déchargés que l'année précédente. En revanche, les allègements dans le secteur des services financiers (PostFinance SA) sont restés relativement stables par rapport à l'année précédente (62 millions de francs).

Compensation des coûts nets en comparaison sur plusieurs années

Compensation des coûts nets en comparaison sur plusieurs années (en millions de CHF)



Les services financiers de PostFinance ne peuvent supporter au maximum que les coûts nets résultant de l'obligation de fournir les services de paiement relevant du service universel. Le respect de ces dispositions a été vérifié avec succès (art. 51, al. 2, let. c, OPO).

Comparaison coûts nets / compensation des coûts nets

| Compensation des coûts nets | Services postaux | | Services financiers | |
|------------------------------|--|------|-----------------------------|------|
| | 2021 | 2022 | 2021 | 2022 |
| En millions de CHF | | | | |
| Compensation des coûts nets* | 56 | 62 | -56 | -62 |
| | Coûts nets (La Poste CH SA et RéseauPostal SA) | | Coûts nets (PostFinance SA) | |
| Part coûts nets | 171 | 183 | 86 | 77 |

*Compensation des coûts nets : une valeur positive correspond à un débit et une valeur négative à un crédit.
Source : La Poste Suisse SA

En 2022, PostFinance a été déchargée de 62 millions de francs dans le cadre de la compensation des coûts nets, car elle supporte l'essentiel des coûts très élevés des opérations de guichet relevant des services de paiement.

Conclusion : en 2022, comme les années précédentes, la Poste n'a effectué de compensation des coûts nets que dans le cadre du service universel. Aucune compensation n'a eu lieu hors service universel.

Utilisation des contributions de soutien à la distribution des journaux et périodiques en abonnement (art. 51, al. 2, let. a, OPO)

Pour 2022, le Conseil fédéral avait approuvé l'octroi d'un rabais de 29 centimes par exemplaire sur la distribution de la presse locale et régionale. Compte tenu d'un volume d'expédition de 111,75 millions d'exemplaires, il en est résulté un rabais total

de 32,41 millions de francs. La presse associative et celle des fondations ont bénéficié quant à elles d'un rabais de 18 centimes par exemplaire. Compte tenu d'un volume d'expédition de 108,2 millions d'exemplaires, il en est résulté un rabais total de 19,47 millions de francs. La Poste a donc redistribué des contributions de soutien à la presse pour un montant total de 51,88 millions de francs.

Les dispositions correspondantes de l'art. 51, al. 2, let. a, OPO concernant la compensation des coûts nets ont été respectées, ce que l'organe de révision externe a confirmé.

Dans les comptes réglementaires, les revenus de la distribution des journaux n'en couvrent pas les coûts. Le déficit qui en résulte est supporté par la Poste. Il n'y a pas de compensation des coûts nets pour les journaux dont la distribution relève du service universel.

Interdiction des subventions croisées (preuve forfaitaire selon l'art. 55, al. 3, OPO)

Conformément à l'art. 55, al. 3, OPO, la Poste doit prouver chaque année que la différence entre les recettes et les coûts du groupe est au moins équivalente à la somme des différences entre les recettes et les coûts liés à l'obligation d'exécuter les deux mandats de service universel. En d'autres termes, le résultat des prestations hors service universel ne doit pas être négatif.

Dans ses comptes réglementaires 2022, la Poste a présenté les résultats suivants (les résultats présentés comprennent la vue des coûts totaux du groupe).

Résultat des prestations relevant du service universel et résultat du groupe pour 2022

| En millions de CHF | Services relevant du service universel | | | Services ne relevant pas du service universel | | | | | | Total groupe |
|--|---|-------------------------------------|-----------|---|--------------|--------------|------------------------|-------------------|-------------|--------------|
| | Services postaux (Services logistiques) | Services de paiement (Post-Finance) | Total | Services logistiques | Post-Finance | Poste Réseau | Services Communication | Services Mobilité | Total | |
| Recettes* | 2673 | 478 | 3151 | 1593 | 1096 | 65 | 59 | 1069 | 3881 | 7033 |
| Coûts* | 2579 | 541 | 3120 | 1546 | 1158 | 79 | 132 | 1082 | 3997 | 7117 |
| Résultat avant compensation des coûts nets | 94 | -63 | 31 | 47 | -62 | -15 | -73 | -13 | -114 | -83 |
| Compensation des coûts nets | -62 | 62 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Résultat après compensation des coûts nets | 32 | -1 | 31 | 47 | -62 | -15 | -73 | -13 | -114 | -83 |

* Recettes et coûts sans ajustement du chiffre d'affaires entre les sociétés du groupe.
Source : La Poste CH SA (y c. différence d'arrondi)

En 2022, le résultat réglementaire relevant du service universel s'est élevé à 31 millions de francs au total (2021 : 213 millions). Hors service universel, le résultat a atteint -114 millions de francs au total (2021 : -20 millions). Pour l'ensemble du groupe, cela donne un résultat réglementaire de -83 millions de francs (2021 : 193 millions).³²

Le résultat réglementaire des services postaux relevant du service universel a chuté à 32 millions de francs (2021 : 178 millions). Cela s'explique, d'une part, par le recul continu du volume des lettres et l'envoi déficitaire des journaux. D'autre part, le sec-

32

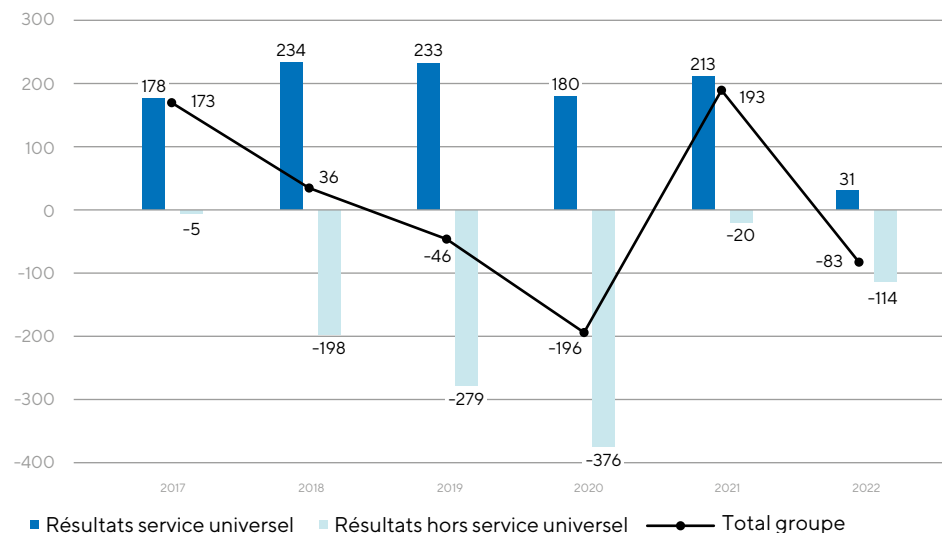
Le résultat réglementaire diffère surtout du résultat du groupe dans le rapport annuel de la Poste en raison de la prise en compte des coûts du capital calculé. Pour 2022, le résultat du groupe de la Poste s'est élevé à 358 millions de francs, supérieur de 441 millions au résultat réglementaire.

teur des colis a aussi présenté un résultat plus faible en raison de la baisse du volume des colis – après la forte croissance des années précédentes. À noter que le résultat de l'année précédente était fortement influencé par un effet exceptionnel (dissolution des provisions destinées à la remise de bons pour le personnel aux bénéficiaires de rentes), c'est pourquoi il n'est que partiellement comparable avec les chiffres actuels.³³

Pour les prestations relevant du service universel dans le trafic des paiements, un nouveau recul des recettes a été enregistré en raison de la diminution des paiements du service intérieur effectués au guichet et de la substitution importante par des services financiers électroniques. L'abandon des commissions sur avoirs, à la suite de la décision de la Banque nationale suisse de supprimer les taux d'intérêt négatifs à partir du quatrième trimestre, a eu un impact supplémentaire sur la baisse des recettes. Quant au résultat réglementaire des services postaux hors service universel, il s'est établi à -114 millions de francs, soit une détérioration de 94 millions (2021 : -20 millions).

RéseauPostal et PostFinance ont eu une influence négative sur le résultat hors service universel. Les coûts liés à la mise en place des différents domaines dans le segment Services de communication ont aussi eu un impact sur la baisse des résultats. Le segment Services de mobilité a aussi eu un résultat négatif. Seule l'unité Services logistiques a pu se réjouir d'un résultat positif hors service universel.

Comparaison sur plusieurs années des résultats réglementaires des services postaux relevant du service universel et hors service universel (en millions de CHF)



Même si le service universel peut encore être fourni en couvrant les coûts, la baisse du résultat réglementaire des services postaux relevant du service universel apparaît clairement dans la comparaison sur plusieurs années.

Preuve du respect de l'interdiction des subventions croisées dans des cas particuliers

À l'instar des années précédentes, la Poste n'a pas été en mesure de fournir la preuve forfaitaire annuelle du respect de l'interdiction des subventions croisées conformément à l'art. 55, al. 3, OPO.

Étant donné que la non-fourniture de la preuve forfaitaire selon l'art. 55, al. 3, OPO est un indicateur de l'éventuelle existence de subventions croisées dans des cas particuliers, la PostCom a procédé d'office à des vérifications en 2022 également.

Pour prouver qu'il y a eu des subventions croisées non autorisées dans un cas particulier³⁴, il faut que les deux critères cumulatifs suivants soient remplis :

1. les recettes d'une prestation déterminée hors service universel ne suffisent pas à couvrir les coûts incrémentaux de cette prestation (destination potentielle des subventions croisées) ;
2. dans le service réservé, une prestation ou tout un secteur de l'entreprise génère des recettes dépassant ses coûts de fourniture isolée (stand-alone costs) (source potentielle des subventions croisées).

Il n'y a violation de l'interdiction des subventions croisées dans un cas particulier que si ces deux critères sont remplis.

Calcul des coûts incrémentaux hors service universel pour 2022 (art. 48, al. 1, let. a, OPO)

Hors service universel, le trafic des paiements reste l'une des principales causes du résultat négatif. Le recul du volume des versements aux guichets a pesé sur les affaires de PostFinance. L'abandon des commissions sur avoirs, à la suite de la décision de la Banque nationale suisse de supprimer les taux d'intérêt négatifs, a eu un impact supplémentaire sur la baisse des recettes. Compte tenu des coûts du capital calculés, PostFinance a donc enregistré un effet globalement négatif sur le résultat d'exploitation de la Poste.

Dans l'unité RéseauPostal, certains produits de tiers n'ont pas couvert leurs coûts incrémentaux, à l'instar des années précédentes. La Poste a achevé la rationalisation de l'assortiment, instaurée il y a plusieurs années. Son objectif est qu'à moyen terme, tous les produits de tiers couvrent au moins leurs coûts incrémentaux. Ce n'était pas encore le cas en 2022. La PostCom suit de près l'évolution des coûts incrémentaux des produits de tiers dans l'unité RéseauPostal, en particulier ceux qui découlent de l'ouverture du réseau.

L'année précédente (fin 2021), la PostCom a été saisie de deux dénonciations contre la Poste, qui mettaient en cause des acquisitions d'entreprises, effectuées par cette dernière (voir chapitre « Dénonciations à l'autorité de surveillance et procédures »). Étant donné que des soupçons de subventions croisées avaient également été avancés dans le même contexte, la PostCom a procédé à des clarifications dans les unités Services de communication et Services logistiques. C'est pourquoi elle a examiné en 2022, comme l'année précédente, en particulier les coûts incrémentaux de divers services connexes aux services postaux hors service universel. Elle a constaté que les coûts incrémentaux des divers services n'étaient pas couverts par des recettes correspondantes.

Calcul des coûts de fourniture isolée dans le service réservé pour 2022 (art. 48, al. 1, let. b, OPO)

Les coûts de fourniture isolée (stand-alone costs) sont les coûts qui seraient occasionnés à la Poste dans l'hypothèse où elle ne proposerait que les prestations relevant du service réservé. Pour calculer ces coûts, la Poste a élaboré un scénario hypothétique (scénario stand-alone) conformément à l'hypothèse précitée. La méthode du scénario des coûts stand-alone est appliquée depuis 2019.

33

Plus d'informations sur l'effet exceptionnel de l'année précédente : Rapport financier de la Poste, p. 46

34

Voir art. 48, al. 1, OPO

Pour 2022, la Poste a présenté des coûts de fourniture isolée s'élevant à 1226 millions de francs (2021 : 1240 millions).

Comparaison des recettes du service réservé et des coûts de fourniture isolée

| En millions de CHF | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Recettes du service réservé | 1'046 | 994 | 957 | 961 |
| Coûts de fourniture isolée (sans compensation des coûts nets) | 1'357 | 1348 | 1240 | 1226 |
| Différence (sans compensation des coûts nets) | -311 | -354 | -283 | -265 |
| Compensation des coûts nets | -96 | -90 | -86 | -130 |
| Coûts de fourniture isolée (avec compensation des coûts nets) | 1'454 | 1437 | 1326 | 1356 |
| Différence (avec compensation des coûts nets) | -407 | -443 | -369 | -395 |

En 2022, les recettes du service réservé se sont élevées à 961 millions de francs et les coûts de fourniture isolée à 1226 millions, ce qui donne une différence de 265 millions. Si l'on tient compte des coûts nets calculés dans le cadre de la compensation des coûts nets, la différence atteint même 395 millions de francs. Étant donné que les coûts de fourniture isolée dépassent les recettes du service réservé, les éventuelles subventions croisées de certains produits ne sont pas interdites au regard de la législation postale.

Synthèse

La Poste n'était pas en mesure de fournir la preuve forfaitaire du respect de l'interdiction des subventions croisées pour l'année 2022 conformément à l'art. 55, al. 3, OPO.

La PostCom a procédé à des clarifications approfondies visant à analyser les causes du déficit accusé hors service universel et a constaté que les recettes de certains produits et services hors service universel étaient insuffisantes pour couvrir leurs coûts incrémentaux. Comme la Poste a pu prouver que les coûts de fourniture isolée du service réservé en dépassaient les recettes, il n'y avait pas lieu de formuler des objections à l'égard de la couverture insuffisante des coûts constatée. En conséquence, la PostCom n'a pas constaté de subventions croisées interdites durant l'année sous revue.

Déjà l'année précédente (2021), la PostCom a vérifié d'éventuelles violations de l'interdiction des subventions croisées. Elle n'a toutefois pas pu constater de subventions croisées interdites. Elle a publié cette décision en juin 2022³⁵.

La PostCom a constaté à plusieurs reprises que, même si certains produits et services ne relevant pas du service universel sont déficitaires, cela ne constitue pas une subvention croisée interdite au regard de la législation postale, dès lors que la Poste peut fournir la preuve que les recettes du service réservé ne couvrent pas les coûts de fourniture isolée dudit service.

La preuve relative aux coûts de fourniture isolée vise à attester que la Poste ne pourrait pas exploiter le service réservé de manière rentable si elle ne proposait que ce dernier. En d'autres termes, elle démontre que le service réservé fourni isolément ne serait pas rentable et qu'il ne peut donc pas entrer en ligne de compte comme source de subventions croisées de produits hors service universel.

Résultat du contrôle indépendant

Conformément à l'art. 57 OPO, la Poste charge une entreprise de révision soumise à la surveillance de l'État, selon l'art. 7 de la loi du 16 décembre 2005 sur la surveillance de la révision, de procéder à un contrôle indépendant. Depuis 2019, l'entreprise mandatée pour effectuer ce contrôle est Ernst & Young SA (EY). L'entreprise de révision contrôle à l'intention de la PostCom :

- le calcul des coûts nets résultant de l'obligation de fournir le service universel ;
- le respect des prescriptions régissant la compensation des coûts nets (y compris le rabais sur la distribution) ;
- le respect des prescriptions comptables ;
- l'attribution des coûts et des recettes des différentes prestations sur la base de la liste des prestations relevant du service universel ;
- la preuve annuelle du respect de l'interdiction des subventions croisées basée sur la présentation des coûts de fourniture isolée du service réservé.

Pour l'exercice comptable 2022, les sociétés La Poste CH SA, PostFinance SA et Swiss Post Insurance SA ont en outre fait l'objet d'un contrôle approfondi du respect des prescriptions de la législation postale en matière de comptabilité.

Dans son rapport à la PostCom, l'entreprise de révision a attesté que, selon son appréciation, toutes les dispositions de la législation postale sujettes au contrôle indépendant ont été respectées sur tous les points essentiels.

Approbation

La PostCom a pris connaissance du rapport de l'entreprise de révision mandatée. Compte tenu de l'évaluation globale positive de cette dernière, la commission a approuvé le calcul des coûts nets ainsi que la preuve du respect des prescriptions régissant leur compensation. Elle a aussi examiné et approuvé la preuve du respect de l'interdiction des subventions croisées en 2022.

Perspectives pour le financement du service universel

La commission d'experts mandatée par le Conseil fédéral a présenté en février 2022 des propositions concrètes relatives à l'avenir du service universel en matière de services postaux et de services de paiement³⁶. Dans son rapport, elle recommande de moderniser le mandat de service universel de la Poste, car d'ici à 2030, l'offre actuelle ne répondra plus aux besoins de la population et des entreprises. Le rapport souligne en particulier que le financement du service universel est en jeu pour l'avenir.

En juin 2022, le Conseil fédéral a informé que les thèmes abordés dans le rapport devaient être approfondis pour que le débat politique avance. À l'automne 2022, le Parlement a décidé, en renvoyant la révision de la loi sur l'organisation de la Poste, de la nécessité de débattre et de se prononcer d'abord sur l'avenir du service universel, notamment dans le secteur du trafic des paiements.

Même si le résultat réglementaire des services postaux relevant du service universel enregistre un recul plus marqué dans la comparaison sur plusieurs années, le financement du service universel est garanti dans le cadre réglementaire actuel.

D'un point de vue réglementaire, on peut constater que la Poste est toujours en mesure de fournir le service universel par ses propres moyens. Les domaines des lettres et des colis (service universel et hors service universel) apportent la part la plus positive au résultat.

35

Voir décision 08/2022 portant sur la vérification du respect de l'interdiction des subventions croisées 2021, 21 juin 2022

36

Voir Commission d'experts sur le service universel, 24.2.2022

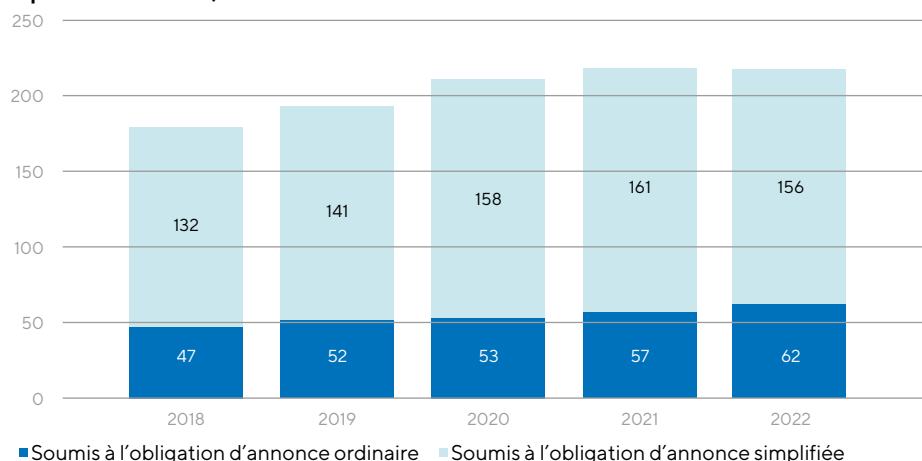
Évolution générale des marchés postaux

Alors que le secteur postal avait connu une croissance soutenue ces dernières années, l'année 2022 a été marquée par un ralentissement. La suppression progressive des mesures en place pour limiter la propagation du COVID-19 a permis de relancer les commerces de proximité, au détriment d'une nouvelle croissance des commandes à distance. Le segment des lettres, sous l'angle du chiffre d'affaires, a en revanche connu une légère hausse, grâce aux augmentations de tarifs de la Poste. Au total, le chiffre d'affaires du marché postal suisse s'est contracté à hauteur de 1,4 %.

Obligation d'annoncer

En mai 2023, le nombre d'entreprises enregistrées auprès de la PostCom en tant que prestataires de services postaux s'élevait à 218, soit exactement le même nombre qu'une année auparavant. De ces entreprises, 62 (+ 5) sont soumises à l'obligation d'annonce ordinaire et 156 (- 5) à l'obligation d'annonce simplifiée. Derrière cette stabilité apparente se dissimule en réalité une dynamique importante. De nombreuses nouvelles entités se sont enregistrées auprès de la PostCom ces derniers mois, alors que d'autres ont abandonné leurs activités postales. Le nombre plus élevé d'entreprises soumises à l'obligation d'annonce ordinaire résulte notamment de l'augmentation du chiffre d'affaires de certains prestataires à 500 000 francs ou plus sur deux années consécutives. Les listes des sociétés enregistrées, qui sont actualisées en permanence, peuvent être consultées sur le site Internet de la PostCom.

Nombre de prestataires enregistrés auprès de la PostCom, Obligation d'annoncer simplifiée et ordinaire, 2018-2022



Toute entreprise qui propose des services postaux en son nom propre à des clients est tenue de s'annoncer auprès de la PostCom dans les deux mois suivant le début de son activité. La fourniture de services en nom propre signifie que les sous-traitants mandatés par les prestataires de services postaux ne sont pas concernés par l'obligation d'annoncer. Inversement, les prestataires qui externalisent l'intégralité des opérations sont quant eux soumis à l'obligation d'annoncer. Les contours du marché postal sont déterminés, d'une part, par la définition d'envoi postal, à savoir les colis jusqu'à 30 kilos, les lettres jusqu'à 2 kilos ainsi que les journaux et les périodiques en abonnement, et, d'autre part, par la notion de services postaux, à savoir la réception, la collecte, le tri, le transport et la distribution d'envois postaux. Les prestataires sont soumis à l'obligation d'annonce ordinaire si leur chiffre d'affaires en nom propre est d'au moins 500 000 francs et à l'obligation d'annonce simplifiée s'il est inférieur à ce montant.



Dans certains cas, les nouveaux enregistrements ont fait suite à une intervention de la PostCom. En effet, après avoir constaté, à la faveur des recherches qu'il effectue régulièrement, que des entreprises non enregistrées opéraient sur le marché postal, le secrétariat de la PostCom leur a enjoint d'observer leur obligation d'annoncer. De plus, considérant que le contenu d'un envoi adressé n'est pas déterminant pour la qualification d'envoi postal, la PostCom a aussi entrepris des démarches visant à enregistrer les entreprises actives sur le segment de la livraison de repas. Si certaines de ces entreprises se sont depuis lors enregistrées, d'autres contestent leur soumission à la législation postale. Le Tribunal administratif fédéral se prononcera sur la question prochainement.

Parallèlement au processus d'enregistrement, la PostCom a mené des procédures pénales contre des personnes responsables de violation de l'obligation d'annoncer ou d'une annonce tardive des prestataires concernés.

Afin de faciliter l'identification des activités postales et la délimitation des différents services, la PostCom a publié sur son site Internet un guide relatif à l'obligation d'annoncer (voir <https://www.postcom.admin.ch/fr/marches-postaux/obligation-de-sannoncer/informations-generales>).

Depuis mai 2022, le nouveau portail eGouvernement DETEC (www.uvek.egov.swiss) est à disposition des prestataires de services postaux pour leur enregistrement auprès de la PostCom et la transmission des renseignements demandés dans le cadre du reporting annuel à la PostCom.

Taxe de surveillance

L'art. 30 LPO oblige la PostCom à percevoir des émoluments servant à couvrir les frais afférents à ses décisions et à ses prestations. Elle perçoit également auprès des entreprises soumises à l'obligation d'annonce ordinaire une taxe annuelle de surveillance basée sur les coûts de surveillance qu'elle a supportés l'année précédente. Les détails sont réglés aux art. 78 à 80 OPO. Si un prestataire de services postaux conteste la facture de la taxe de surveillance, la PostCom rend une décision sujette à recours.

Preuve du respect des conditions de travail usuelles dans la branche

Toutes les entreprises soumises à l'obligation d'annoncer sont tenues de respecter les conditions de travail usuelles dans la branche et il incombe à la PostCom de vérifier que c'est bien le cas. Les prestataires de services postaux soumis à l'obligation d'annonce ordinaire sont tenus d'indiquer, dans le cadre du reporting annuel, s'ils ont conclu une convention collective de travail (CCT) ou s'ils remplissent les exigences minimales fixées dans l'ordonnance de la Commission de la poste relative aux exigences minimales pour les conditions de travail dans le domaine des services postaux (OEMTP ; RS 783.016.2). Si le prestataire a conclu une CCT, les conditions de travail usuelles dans la branche sont présumées respectées. Enfin, tout prestataire doit convenir par écrit avec ses sous-traitants que ces derniers respectent également les conditions de travail usuelles dans la branche, dès lors qu'ils réalisent plus de la moitié de leur chiffre d'affaires en fournissant des services postaux.

Exigences minimales fixées par la PostCom

Le 30 août 2018, conformément au mandat qui lui est imparti à l'art. 61, al. 3, OPO, la PostCom a fixé dans l'OEMTP les exigences minimales relatives aux conditions de travail dans le secteur postal. Celles-ci sont en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2019. En 2022, la PostCom a décidé d'augmenter le salaire horaire minimum brut dans le secteur postal au 1^{er} juillet 2023 de 18.27 francs à 19 francs. Elle a révisé à cet effet l'ordonnance relative aux exigences minimales pour les conditions de travail dans le domaine

des services postaux (OEMTP). La durée normale de la semaine convenue contractuellement a été maintenue à 44 heures au maximum. Au préalable, la PostCom avait chargé Monsieur Roman Graf de réaliser une étude de suivi des conditions de travail en vigueur dans la branche postale. Cette étude se base sur les informations fournies par les entreprises enregistrées auprès de la PostCom, soit près de 25 000 personnes.

Surveillance du respect des conditions de travail

Il incombe à la PostCom de veiller à ce que les prestataires respectent les conditions de travail usuelles dans la branche. Cette surveillance, la PostCom l'exerce en particulier en contrôlant de façon approfondie les conditions de travail de certains prestataires sélectionnés. Ce contrôle s'ajoute aux déclarations faites par les entreprises soumises à l'obligation d'annonce ordinaire dans le cadre du reporting annuel. La PostCom choisit les entreprises à contrôler à l'aide de critères spécifiques en tenant notamment compte des risques. Depuis début 2019, elle a procédé à un contrôle approfondi de 54 entreprises et ouvert des procédures de surveillance dans 20 cas.

Les entreprises contrôlées sont tenues de fournir la preuve que leur personnel est soumis à une CCT ou qu'elles respectent les exigences minimales arrêtées par la PostCom. Si des tiers sont mandatés pour la fourniture de services postaux et qu'ils génèrent plus de la moitié de leur chiffre d'affaires dans le domaine postal, la PostCom exige également des pièces en rapport avec l'obligation de convenir par écrit avec ces sous-traitants du respect des conditions de travail usuelles dans la branche.

Comme les années précédentes, les contrôles de 2022 ont montré que certaines entreprises ne respectaient pas les exigences minimales. Les infractions concernent notamment la durée de la semaine de travail convenue contractuellement avec les employés (44 heures au maximum), le salaire horaire (18,27 francs au minimum) et d'autres obligations générales de la législation du travail. De même, certaines entreprises n'avaient pas ou que partiellement convenu, avec les sous-traitants concernés, du respect des conditions de travail usuelles dans la branche dans le cadre de la fourniture de services postaux. Si l'entreprise contrôlée ne fournit pas la preuve qu'elle respecte les exigences légales et réglementaires relatives aux conditions de travail, la PostCom peut prononcer des mesures et des sanctions conformément aux art. 24 et 25 LPO, en tenant compte de la gravité de l'infraction et de la situation financière de l'entreprise.

Marché postal

Évolution du marché

Le marché postal suisse comprend la réception, la collecte, le tri, le transport et la distribution de colis, de lettres, de journaux et de périodiques. Sauf indication contraire, toutes les données présentées dans les infographies et les analyses qui suivent proviennent du reporting annuel que toutes les entreprises enregistrées selon la procédure d'annonce ordinaire sont tenues de remettre à la PostCom. La finalisation d'une procédure de surveillance en 2022 a entraîné des adaptations au niveau des statistiques des années précédentes. Afin d'assurer la comparabilité dans la durée, les valeurs des années depuis 2018 ont été révisées en conséquence.

Les acteurs du marché postal suisse se distinguent les uns des autres en termes aussi bien de taille que de modèle d'affaires. Certaines entreprises sont très diversifiées et proposent un grand choix de prestations logistiques, tandis que d'autres concentrent leur offre sur des niches de marché spécifiques, telles que les services coursiers ou la

distribution matinale de journaux. Pour d'autres encore, les services postaux ne sont qu'une activité annexe. C'est le cas en particulier des entreprises qui mettent un vaste assortiment de services logistiques à la disposition de leurs clients. Plus de 99 % du chiffre d'affaires de la branche postale suisse est réalisé par les entreprises soumises à l'obligation d'annonce ordinaire.

Marché postal : ralentissement suite aux années records

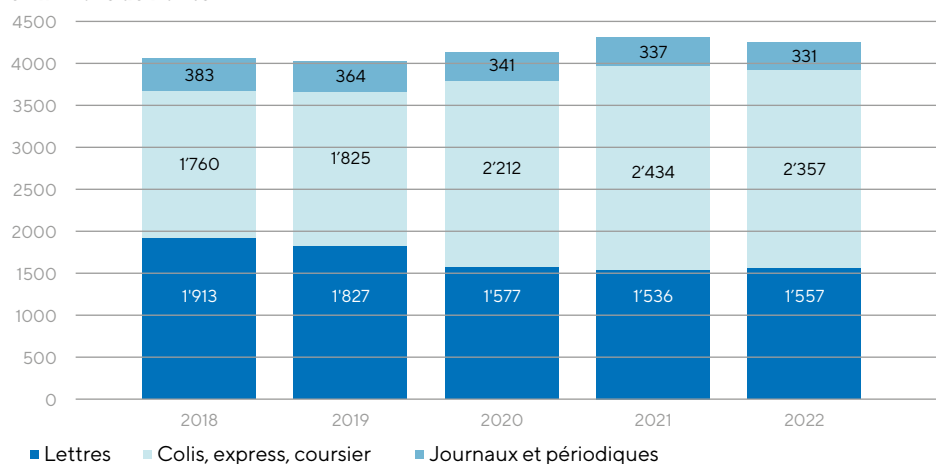
En 2022, le chiffre d'affaires total du marché postal s'est élevé à 4,2 milliards de francs, pour un volume de 2,9 milliards d'envois. Par rapport à l'année précédente, une rétraction du chiffre d'affaires proche de 1,4 % est observée. Le contexte sanitaire des années 2020 et 2021, avec les mesures contre la propagation du COVID-19, avait stimulé considérablement la demande de services postaux, non seulement dans les secteurs traditionnels des colis standards, mais aussi dans ceux des services coursiers urbains, avec la livraison de plats cuisinés et le transport de produits de laboratoires, notamment. Concernant l'évolution du nombre d'envois, la tendance négative a gagné en intensité, vu qu'en 2022 la baisse du volume des lettres n'a pas été accompagnée d'une hausse des envois de colis postaux. Au total, le nombre d'envois acheminés s'est contracté à hauteur de 4,3 %.

La baisse de l'activité postale en 2022 n'a de loin pas ramené l'activité au niveau prévalant en 2019. Soutenu par la forte demande sur le segment des colis, le chiffre d'affaires du secteur postal s'est globalement inscrit à la hausse sur les cinq dernières années, avec une progression annuelle moyenne de 1,2 %. Sous l'angle des volumes, la baisse annuelle moyenne du marché dans son ensemble atteint 3,6 %. Les volumes de lettres sont en constante baisse depuis de nombreuses années, avec pour conséquence que la part de ce segment au chiffre d'affaires total du marché postal suisse représentait moins de 37 % en 2022, alors qu'elle était de 47 % cinq ans auparavant. Pour ce qui est des volumes, les changements sont moins spectaculaires, avec des envois de colis – services express et coursier compris – représentant quelque 11 % du trafic en 2022, contre 6 % en 2018.

Ces dernières années, le marché postal suisse a connu un dynamisme moindre en comparaison européenne. Les données les plus récentes confirment encore cette tendance – durant la crise du COVID-19 également, la croissance en moyenne européenne était nettement supérieure à celle enregistrée en Suisse.

Entre 2017 et 2021, les pays considérés dans l'enquête du GREP sur les indicateurs postaux ont enregistré une croissance annuelle moyenne du chiffre d'affaires postal de 6,7 %³⁷, alors qu'il affichait 1,1 % seulement en Suisse sur la période 2018-2022. L'écart entre la croissance moyenne européenne et la Suisse avait été particulièrement important en 2021, année durant laquelle la hausse du chiffre d'affaires postal consolidée au niveau européen avait atteint 10,5 %, alors qu'elle était de 4,3 % en Suisse. Pour ce qui est du volume total d'envois, le recul observé en Suisse est proche de la moyenne européenne sur les cinq dernières années, avec respectivement 3,6 % et 3,5 %. Entre 2021 et 2020, la croissance des volumes de colis en Europe avait été si importante qu'elle était parvenue à surcompenser la baisse de volume des lettres, avec au final une croissance du nombre d'envois de 0,6 %³⁸ par rapport à l'année précédente.

Évolution du chiffre d'affaires annuel du marché postal suisse 2018*-2022, en millions de francs



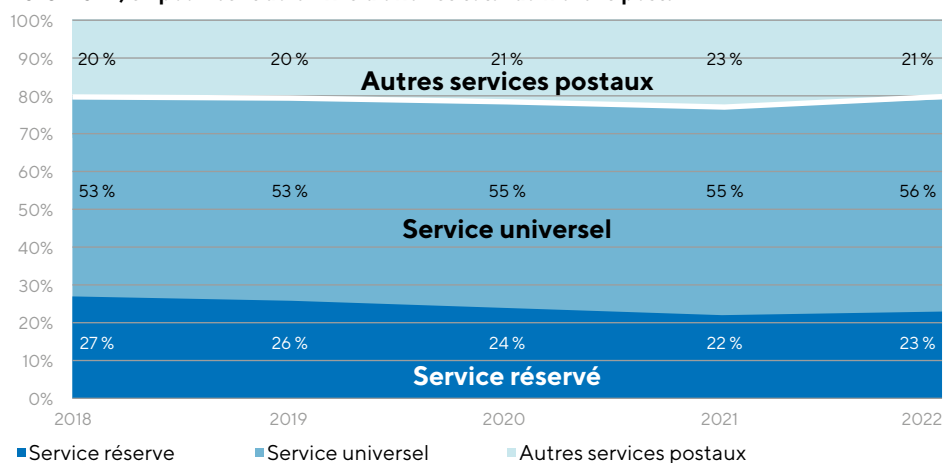
* Les valeurs des années précédentes (2018-2021) ont été ajustées (cf. « Évolution du marché » ci-dessus).

Croissance de la part du service universel non réservé

En tant que segment de marché, le service universel comprend l'acheminement des lettres jusqu'à 1 kilo et de colis jusqu'à 20 kilos en Suisse et à l'étranger, ainsi que de journaux et de périodiques en abonnement distribués avec les autres envois postaux en distribution ordinaire. Les envois express et coursier n'en font pas partie, de même que les journaux et les périodiques en distribution matinale.

En proportion du chiffre d'affaires total du marché postal, tant le domaine non réservé du service universel que les services postaux hors service universel ont enregistré une croissance au cours des cinq dernières années. Les hausses de tarifs des lettres de format standard appliquées par la Poste en 2022, ainsi que la réduction plus importante des volumes de lettres de plus de 50g, ont eu pour conséquence que la part du service réservé a augmenté en 2022.

Évolution du segment service universel, du monopole et des autres services postaux 2018-2022, en pour-cent du chiffre d'affaires total du marché postal



Concernant les parts de marché du service universel mesurées d'après le chiffre d'affaires, la Poste, en tant que prestataire désigné, se taille la part du lion, avec une part de marché d'environ 87 % (y c. le service réservé). Les opérateurs privés les plus importants sont DPD (Schweiz) AG, DHL Express (Suisse) SA et Quickmail AG.

En 2022, le chiffre d'affaires total réalisé au titre du service universel a baissé de 0,2 % par rapport à l'année précédente. En raison de l'augmentation de tarifs, les lettres ont contribué à une meilleure tenue du service universel par rapport aux autres services postaux.

37
ERGP (22) 12, Report on Postal Core Indicators, page 56.

38
ERGP (22) 12, Report on Postal Core Indicators, page 46.

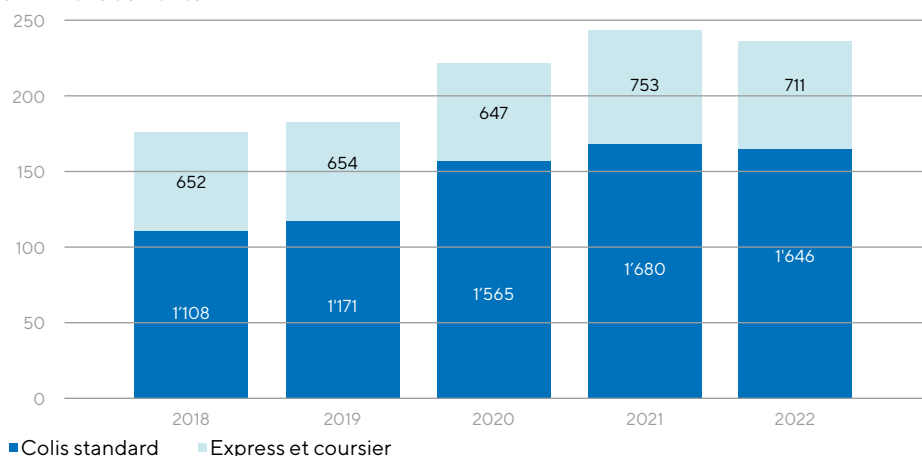
Marché des colis et des services express et coursiers (marché CEC)

Le marché CEC (colis, express et coursiers) comprend les colis en expédition standard ainsi que les envois accélérés, lesquels sont soit distribués dans un délai déterminé et garanti (express), soit directement livrés aux destinataires, sans entreposage ni tri préalable (coursier).

Comme souligné dans les rapports des années précédentes, cela faisait plusieurs années que le marché CEC affichait un grand dynamisme lié à la croissance du commerce électronique. Ainsi, en 2021, le chiffre d'affaires du commerce en ligne en Suisse avait augmenté de 12 %³⁹. Suite à cette année record, tant le chiffre d'affaires du commerce en ligne national que celui du nombre d'envois postaux CEC ont baissé, à hauteur de 2,4 %⁴⁰ et 3,2 % respectivement. Généralement, les acteurs de la branche considèrent qu'il s'agit d'un recul temporaire, qui devrait être suivi d'une croissance, bien que plus modérée que celle observée ces dernières années.

La baisse du chiffre d'affaires en 2022 a été particulièrement importante au niveau des envois transfrontaliers, avec une réduction proche de 10 % pour les envois à l'exportation. Ce segment avait déjà été nettement moins dynamique auparavant, avec pour conséquence que sur les cinq dernières années, le chiffre d'affaires des envois CEC à l'exportation est quasiment resté inchangé. L'évolution négative des volumes à l'importation indique également une contraction importante de l'activité postale transfrontalière. Différentes raisons expliquent ces développements, l'une d'elle étant que les marchandises du commerce en ligne, tant à l'importation qu'à l'exportation, sont désormais souvent transportées hors du circuit postal et remises à un prestataire postal en Suisse essentiellement pour la distribution finale aux consommateurs sur le territoire national.

Évolution du chiffre d'affaires colis standard des envois express et coursiers 2018*-2022, en millions de francs

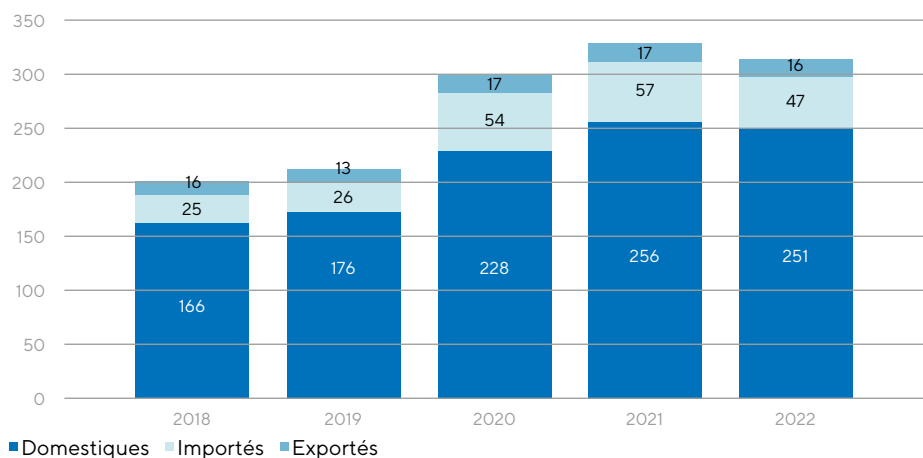


* Les valeurs des années précédentes (2018-2021) ont été ajustées (cf. « Évolution du marché » ci-dessus).

Le chiffre d'affaires des envois CEC nationaux s'est en revanche plutôt bien maintenu, avec une baisse limitée à 0,9 %. Cette meilleure performance est surtout due aux envois express et coursiers nationaux, dont la croissance du chiffre d'affaires s'est poursuivie en 2022 avec 6,5 %. Plusieurs entreprises établies sur ce marché ont ainsi connu une augmentation considérable de leurs activités. Comme l'année précédente déjà, cette croissance indique que la demande de services de livraison rapides, souvent le jour même, est en augmentation. Ceci favorise le développement de solutions logistiques décentralisées, plus petites et agissant dans des zones urbaines limitées. Afin de permettre des échanges entre les différents centres, elles collaborent cependant

souvent entre elles, par exemple dans le cadre du réseau organisé autour de l'entreprise swissconnect SA.

Évolution du volume des envois CEC 2018*-2022, en millions d'envois



* Les valeurs des années précédentes (2018-2021) ont été ajustées (cf. « Évolution du marché » ci-dessus).

Ces dernières années, différentes études ont montré que la croissance du marché CEC en Suisse était inférieure à la moyenne des marchés européens. Dans son rapport annuel de 2021, la PostCom avait perçu un dynamisme plus important en Suisse, ce qui aurait constitué un retournement de tendance par rapport aux années précédentes. Les chiffres européens de l'année 2021 publiés depuis réfutent cette thèse. En effet, la croissance moyenne des chiffres d'affaires des envois CEC mesurée sur la période 2017-2021 atteint 13 % en moyenne européenne⁴¹, contre 7,6 % dans notre pays sur les cinq dernières années. Bien que la différence soit moins prononcée, cette conclusion vaut également pour l'évolution des volumes (16 % en moyenne européenne⁴² contre 11,4 % en Suisse). Si l'on prend le nombre d'envois CEC par habitant comme critère de comparaison, il apparaît que la Suisse, avec 36 envois par tête, se situe nettement au-dessus de la moyenne européenne (27 en 2021). Sur les 26 pays considérés par l'étude GREP en 2021, seuls deux pays connaissaient un nombre d'envois CEC plus élevé par habitant, l'Allemagne (56) et l'Autriche (38)⁴³.

Parts de marché globalement stables

En matière de chiffre d'affaires, la Poste CH SA est le principal prestataire du marché CEC, avec une part de marché de 57 % (contre 59 % en 2021). La Poste CH SA est particulièrement forte sur le marché CEC domestique, qu'elle contrôle à hauteur de 76 % (79 % en 2021). Dans le trafic international, ce sont toutefois les opérateurs privés qui détiennent conjointement la part de marché la plus importante. Ils contrôlent en effet 72 % du marché de l'importation et même 86 % du marché de l'exportation. La Poste CH SA, DHL Express (Suisse) SA, UPS United Parcel Service (Suisse) SA et DPD (Schweiz) AG sont les principaux opérateurs du marché CEC.

L'évolution des parts de marché sur le segment des colis postaux nationaux standards jusqu'à 20kg, intégralement ouvert à la concurrence depuis 2004, est particulièrement intéressante. En 2022, les prestataires privés avaient une part de marché de 20 % sur ce segment sous l'angle des chiffres d'affaires. Bien que cela constitue une hausse par rapport à l'année précédente (17 %), cette part est globalement stable depuis de nombreuses années. Les entreprises les plus importantes sur ce segment après la Poste CH SA sont DPD (Schweiz) AG, DHL Express (Suisse) SA et Planzer KEP AG.

39

Ralf Wölfle, Uwe Leimstoll, Commerce Report Schweiz 2022, Werte und Services im Fokus des Handels, Hochschule für Wirtschaft, FHNW, p. 5.

40

GfK Switzerland AG, HANDELSVERBAND. swiss, Schweizerische Post – Jahreserhebung Onlinehandel Schweiz 2022, p. 12.

41

ERGP (22) 12, Report on Postal Core Indicators, p. 56.

42

ERGP (22) 12, Report on Postal Core Indicators, p. 46.

43

ERGP (22) 12, Report on Postal Core Indicators, p. 55.

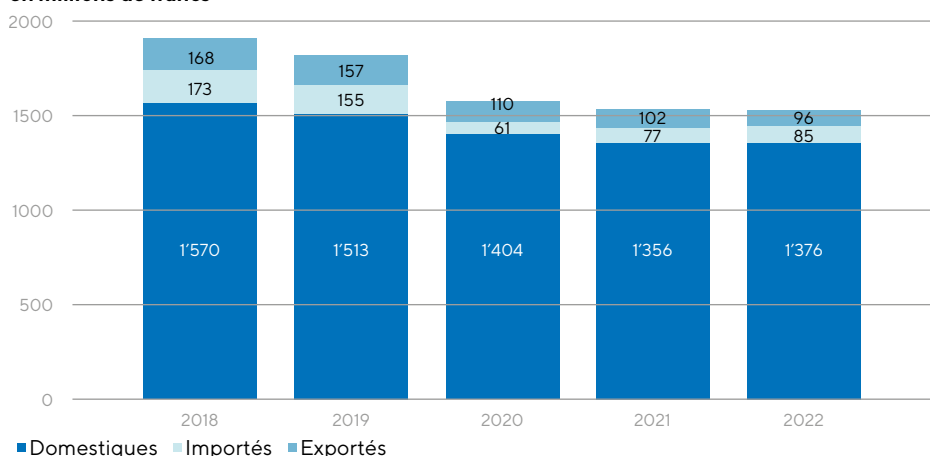
Marché des lettres

Le marché des lettres comprend les envois de correspondance ainsi que les envois de marchandises jusqu'à 2 kilos expédiés sous forme de lettres, dont l'épaisseur mesure 2 cm au maximum.

En 2022, le chiffre d'affaires total du marché des lettres s'est élevé à 1,6 milliard de francs, pour un volume de 1,8 milliard d'envois. Par rapport à l'année précédente, le chiffre d'affaires a augmenté de 1,4 %. Il s'agit de la première hausse depuis plusieurs années ; elle résulte essentiellement des augmentations tarifaires mises en œuvre par la Poste CH SA. Le nombre d'envois acheminé a en revanche encore une fois baissé substantiellement, à hauteur de 4,1 %. En 2021, le recul avait été plus modéré.

Cela fait maintenant plusieurs années que le volume des lettres diminue en raison de la digitalisation croissante du courrier transactionnel et de communication. Les envois de petites marchandises au format de lettre ont certes permis de ralentir la diminution, mais n'ont de loin pas suffi à compenser le recul du volume du courrier dans le secteur de la communication. Tout indique que ce recul va se poursuivre ces prochaines années.

Évolution du chiffre d'affaires des lettres domestiques et transfrontalières 2018-2022, en millions de francs



La hausse du chiffre d'affaires sur le segment des lettres n'a pas seulement concerné les envois nationaux (1,5 %), mais aussi ceux à l'importation, avec une augmentation de 9 %. Concernant les lettres à l'exportation, en revanche, le chiffre d'affaires est en perte de vitesse pour la cinquième année consécutive, avec une rétraction proche de 6 %.

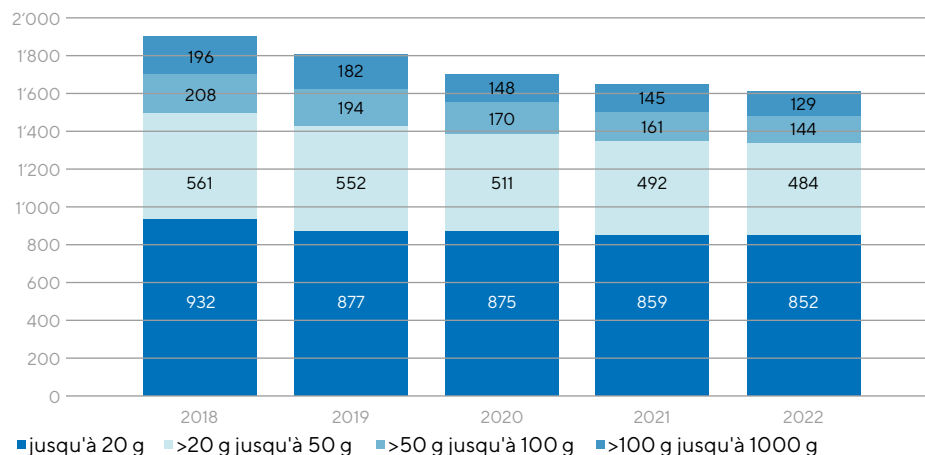
Lettres domestiques de faible poids : la demande reste forte

Les lettres nationales représentent de loin le marché partiel le plus important sur le segment des lettres. Les chiffres ci-après se rapportent uniquement aux lettres relevant du service universel pesant jusqu'à 1 kilo et transportées par la Poste.

En 2022, la Poste a transporté 1,6 milliard de lettres domestiques jusqu'à 1 kilo, dont 53 % pesaient moins de 20 grammes. La catégorie de poids la plus basse reste donc la plus importante en volume sur le marché domestique des lettres, ce qui indique que le courrier traditionnel de communication et de transaction est encore un secteur d'activité important sur le marché postal suisse, malgré la baisse des volumes d'envois. La part des lettres de plus de 100 grammes jusqu'à 1 kilo (8 %) est nettement inférieure aux parts des catégories de poids plus légères. Si l'on considère l'évolution sur les cinq dernières années, il est intéressant de noter que les volumes de lettres les plus légères

ont diminué de 2,2 % par année en moyenne, alors que pour les lettres de plus de 50g, la baisse annuelle moyenne est de 9,2 % en moyenne. La raison souvent avancée pour expliquer cette différence est que les envois publicitaires tendent à être de plus en plus légers, notamment en raison de l'augmentation considérable du prix du papier.

Répartition des lettres domestiques de la Poste par catégories de poids 2018-2022, en nombre d'envois



Marché des lettres en Suisse plus robuste en comparaison internationale

En comparaison européenne, le marché des lettres suisse s'était jusqu'ici montré plutôt résistant à la baisse des volumes. Entre 2017 et 2021, la baisse rapportée par l'ensemble des pays considérés dans l'étude du GREP pour les lettres (journaux et périodiques compris) était de 3,5 %⁴⁴ pour le chiffre d'affaires et de 7,1 %⁴⁵ pour les volumes en moyenne annuelle. En Suisse, les reculs correspondants étaient de 4,8 %, et cela tant pour le chiffre d'affaires que pour les quantités acheminées. Sur les cinq dernières années, la situation en termes de baisse du volume des lettres en Suisse est donc plus favorable que la moyenne européenne. Sous l'angle des chiffres d'affaires cependant, la baisse en Suisse est plus significative. Un facteur pouvant expliquer cette baisse plus importante des chiffres d'affaires dans notre pays est le fait que de nombreux prestataires européens avaient augmenté substantiellement leurs tarifs publics pour l'envoi des lettres domestiques il y a quelque temps déjà, alors qu'en Suisse, les tarifs des envois domestiques standards égrenés de la Poste ont augmenté en 2022 pour la première fois depuis 2004.

Lettres par habitant : la Suisse toujours en tête de peloton

En 2022, le nombre de lettres acheminées par habitant a atteint 209 unités en Suisse. Si l'on y ajoute les journaux et les périodiques, ce chiffre atteint 294 unités, alors qu'il est de 83 unités en moyenne européenne selon l'étude du GREP, soit moins du tiers observé dans notre pays. La Suisse reste le pays où l'on compte le plus grand nombre de lettres par habitant. Elle est suivie de près par la Finlande (276) et le Luxembourg (241)⁴⁶. Certains pays, qui traditionnellement comptaient également des volumes élevés d'envois de lettres par habitants, ont connu une chute très importante du nombre d'envois ces dernières années. Ainsi, le nombre de lettres par habitant en Suède est passé de 220 en 2017 à 144 en 2021.

Évolution des parts de marché

Avec une part de marché totale (chiffre d'affaires) de 96,4 %, Poste CH SA reste le numéro un incontesté du marché des lettres, devant Quickmail AG. En 2022, sur le marché domestique des lettres, la part de marché de la Poste est passée à 96,8 %, contre 94,8 % en 2021.

44

ERGP (22) 12, Report on Postal Core Indicators, p. 56.

45

ERGP (22) 12, Report on Postal Core Indicators, p. 46.

46

ERGP (22) 12, Report on Postal Core Indicators, p. 54.

Alors que le marché européen des lettres est entièrement libéralisé, il subsiste en Suisse un monopole sur les lettres domestiques et importées jusqu'à 50 grammes. Compte tenu de ce monopole, environ 23 % du volume et 33 % du chiffre d'affaires du marché des lettres domestiques jusqu'à 2 kilos sont ouverts à la concurrence. Les opérateurs se sont appropriés jusqu'ici une part relativement faible de ce marché, estimée à 20 % des envois de lettres nationales hors monopole.

Europe : marché des lettres encore dominé par les anciens opérateurs publics

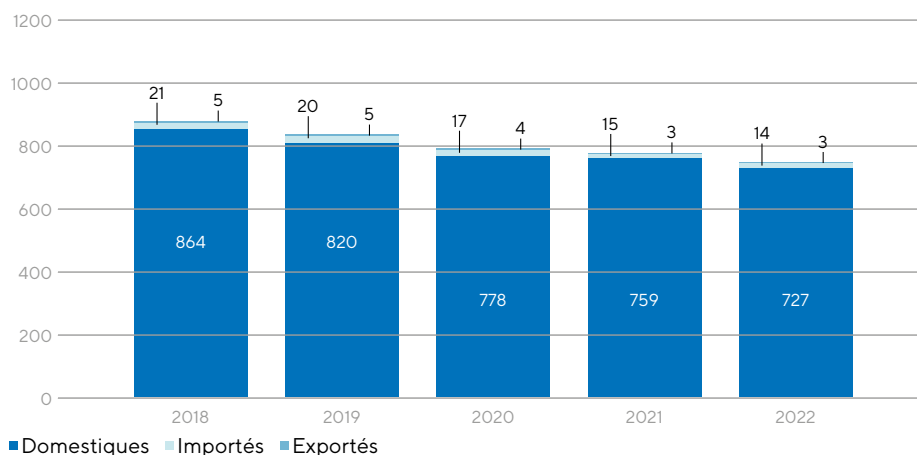
Dans tous les pays européens, on observe que les opérateurs postaux historiques continuent de dominer le marché des lettres, défendant avec succès leur part de marché élevée. Sur les 16 pays ayant fourni des chiffres au GREP en 2021, seuls trois indiquent des parts de marché de l'opérateur historique inférieures à 80 % (journaux et périodiques inclus). Dans les faits, la situation concurrentielle en Suisse est donc très comparable à celle qui prévaut sur les autres marchés européens des lettres.

Journaux et périodiques

Le marché partiel des journaux et des périodiques comprend la distribution de publications en abonnement, à savoir des quotidiens et des hebdomadaires à diffusion locale, régionale ou interrégionale, ainsi que de revues grand public ou spécialisées. La distribution de ces publications est assurée soit tôt le matin, en « distribution matinale », soit plus tard dans la journée, la plupart du temps conjointement avec d'autres envois, en « distribution régulière ».

En 2022, le chiffre d'affaires total du secteur des journaux et des périodiques s'est élevé à 331 millions de francs, en recul de 1,8 % par rapport à l'année précédente. Quant au volume des envois, il a atteint 745 millions d'unités, accusant ainsi une diminution de 4,4 %. La diminution a été de nouveau particulièrement importante pour les envois transfrontaliers, avec des baisses de volumes de 8 % à l'importation et de 17 % à l'exportation. Sur les cinq dernières années, le taux moyen annuel de baisse des envois de journaux et périodiques (5,8 %) est proche de celui des volumes de lettres (5 %). Avec 8,3 %, la tendance baissière a été plus significative au niveau de la distribution matinale que de la distribution ordinaire par la Poste (5,6 %). Le recul important des volumes et chiffres d'affaires s'explique par le fait que le lectorat se tourne de plus en plus vers les canaux d'information numériques.

Évolution du volume des journaux et des périodiques 2018-2022, en millions d'unités



Les prestataires leaders de ce marché partiel sont la Poste CH SA et Presto Presse Vertriebs AG, une société du groupe Poste qui propose un service de distribution matinale.

Relations internationales

Depuis le milieu de 2021, la PostCom a été exclue des travaux du GREP suite au différend entre la Suisse et l'UE concernant l'accord-cadre. La PostCom a cependant participé à des discussions avec plusieurs régulateurs européens en 2022 et s'est engagée à accueillir en Suisse ces derniers en 2023 pour échanger sur certains points actuels de la régulation postale.

La PostCom est représentée au sein du Comité européen de normalisation (CEN), qui a pour mission de définir des normes européennes en matière de services postaux.

Enfin, la PostCom est membre de l'Association suisse de normalisation (SNV), qui joue en Suisse un rôle de coordination dans le domaine des normes nationales et internationales.

Dénonciations à l'autorité de surveillance et procédures

Traitement des dénonciations à l'autorité de surveillance

Le secrétariat de la PostCom reçoit régulièrement des requêtes et des réclamations de particuliers relatives au service universel, ainsi que diverses demandes ou doléances ne relevant pas de la compétence de la commission. Le nombre de courriers reçus en 2022 était du même ordre de grandeur que les années précédentes.

Aucun thème dominant ne transparaît durant l'année sous revue. Les courriers portaient notamment sur des erreurs ou des retards de distribution ou sur la perte d'envois. D'autres concernaient des offices de poste. Parfois, ils abordaient l'augmentation des tarifs des lettres en courrier A et B (prix de liste). Ceux-ci font partie d'un accord que la Poste a conclu avec le Surveillant des prix, et la PostCom n'est pas compétente pour les examiner. Les courriers envoyés à la suite du passage du login client de la Poste à SwissID ne relèvent pas non plus de la compétence de la PostCom.

En 2022, le secrétariat a en outre reçu trois requêtes en réclamation concernant d'autres opérateurs postaux (2021 : 4).

Chaque dénonciation est soigneusement examinée et reçoit une réponse. Au besoin, le prestataire de services postaux dénoncé est invité à prendre position. S'il apparaît que des prescriptions légales relevant de la compétence de la PostCom ont été enfreintes, cette dernière peut ouvrir une procédure de surveillance et, le cas échéant, ordonner l'application de mesures ou prononcer des sanctions administratives. Durant l'année sous revue, la PostCom n'a pas eu à rendre de telles décisions concernant le service universel postal.

Procédures concernant les boîtes aux lettres

En cas de litige concernant une boîte aux lettres ou une batterie de boîtes aux lettres, la PostCom rend une décision sujette à recours sur la base de l'art. 76 OPO. La procédure repose sur la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA ; RS 172.021).

Nombre de cas

En 2022, la PostCom a reçu 56 requêtes et demandes concernant des boîtes aux lettres (2021 : 50). La majorité de ces cas ont pu être réglés à l'amiable moyennant une présentation de la situation juridique ou après une nouvelle discussion entre le requérant et la Poste. Un grand nombre d'entre eux portait sur des renseignements juridiques pour



des bureaux d'architecture et de chantier en lien avec des projets de construction. Une procédure administrative a été ouverte dans 12 cas (2021 : 17).

Durant l'année sous revue, la PostCom a clos dix procédures en rendant une décision matérielle (2021 : 2). Elle a admis une requête, partiellement admis une autre et en a rejeté huit (2021 : 2 rejets). Cinq procédures ont été rayées du rôle à la suite du retrait de la requête (2021 : 4).

Exigences posées aux boîtes aux lettres et aux batteries de boîtes aux lettres selon les art. 73 à 75 OPO

Les boîtes aux lettres et les batteries de boîtes aux lettres doivent être conformes à certaines prescriptions arrêtées dans les art. 73 et 74 OPO. Elles doivent notamment être librement accessibles et, en règle générale, placées à la limite de la propriété, à proximité immédiate de l'accès habituel à la maison. Dans les immeubles d'habitation et les bâtiments à usage commercial, la batterie de boîtes aux lettres peut se situer dans le périmètre de l'entrée, à condition que l'on puisse y accéder depuis la rue. L'art. 75 OPO prévoit toutefois que des dérogations peuvent être admises dans les cas où l'emplacement prescrit poserait de trop grandes difficultés en raison de l'état de santé de l'habitant concerné ou porterait atteinte à l'esthétique de bâtiments classés monuments historiques. Si l'emplacement ou la conception (dimensions minimales) d'une boîte aux lettres n'est pas conforme aux prescriptions, la Poste peut, sur la base de l'art. 31, al. 2, let. c, OPO, suspendre la distribution à domicile.

Jurisprudence 2022

La PostCom a admis une requête de deux ménages sur une exploitation agricole dont la maison d'habitation et la cour ne sont pas parcellisées. La Poste a exigé le déplacement de la boîte aux lettres à la limite de la parcelle agricole. La PostCom a estimé que cet emplacement sur une route de 3 mètres de large est inadapté, car les boîtes aux lettres risquent soit d'être endommagées lors des manœuvres des véhicules et machines agricoles, soit de restreindre l'utilisation agricole du sol à l'endroit concerné en rendant son exploitation excessivement difficile. La PostCom a donc jugé l'emplacement existant des boîtes aux lettres, à l'entrée de la cour de l'exploitation agricole, comme conforme à l'art. 74, al. 1, LPO (décision 16/2022 du 6 octobre 2022).

Il y a eu une admission partielle dans le cas d'une maison à deux logements où les boîtes aux lettres se trouvaient à l'entrée de la maison (décision 28/2022 du 7 décembre 2022). L'accès à la maison se faisait par un escalier parcellisé. Les requérants demandaient en premier lieu l'approbation de l'emplacement existant, alors que la Poste exigeait le déplacement des boîtes aux lettres au pied de l'escalier. La PostCom a décidé que le point d'intersection pertinent de l'accès à la maison et de la limite de la propriété, et donc l'emplacement correct des boîtes aux lettres, se situait en haut de l'escalier, ce qui correspondait à la proposition subsidiaire des requérants.

Trois décisions concernaient la délimitation entre les notions de maison individuelle, d'une part, et d'immeuble d'habitation ou de bâtiment à usage commercial, d'autre part (décisions 12/2022 du 25 août 2022, 17/2022 du 6 octobre 2022 et 28/2022 du 7 décembre 2022). Les constellations à la base de ces cas comprenaient des maisons avec un ou deux ménages et une ou plusieurs petites entreprises qui y ont leur siège. Selon la pratique, un bien-fonds avec deux appartements et une petite entreprise établie n'est pas considéré comme un immeuble d'habitation ou un bâtiment à usage commercial, mais comme une maison à deux logements. La raison en est notamment que les conditions sur lesquelles s'appuie la détermination de l'emplacement de la boîte aux lettres doivent avoir une certaine constance. Or il est assez

facile de réaffecter des bureaux dans une maison à deux logements. Il en va de même pour les sièges d'entreprises, qui peuvent être facilement et rapidement transférés. C'est pourquoi le domicile d'une ou de plusieurs petites entreprises dans une maison comprenant deux ménages ne peut pas être l'exigence déterminante pour la prise de décision afin de justifier l'emplacement de la boîte aux lettres à l'entrée sur la base de l'art. 74, al. 3, OPO. Le critère principal pour la classification en tant qu'immeuble d'habitation ou bâtiment à usage commercial est plutôt de savoir si l'utilisation du bien-fonds entraîne un volume de distribution accru par rapport à une maison individuelle ou à deux logements. Dans les trois cas, la PostCom a donc rejeté les requêtes.

Dans sa décision 1/2022 du 27 janvier 2022, la PostCom a examiné la requête d'un propriétaire qui tenait à conserver sa boîte aux lettres encastrée à l'entrée, élément constitutif de la conception architecturale de la maison. Elle a constaté que, malgré la courte distance de quatre mètres qui séparait la boîte aux lettres de la limite de propriété et deux marches d'escalier, il fallait s'attendre à un effort de distribution excessif. Elle a relevé que le législateur a défini un emplacement qui permet une distribution efficace pour tous les prestataires de la distribution à domicile, avec la règle prévue à l'art. 74, al. 1, OPO, selon laquelle les boîtes aux lettres de maisons individuelles et à deux logements doivent être placées à la limite de la propriété. Dans la décision, le requérant a donc été invité à installer sa boîte aux lettres à la limite de la propriété, à gauche ou à droite du chemin d'accès.

Dans sa décision 2/2022 du 17 mars 2022, la PostCom a décidé que les propriétaires d'une maison à deux logements, située en zone agricole, qu'ils occupaient avec leurs enfants et leurs parents âgés, devaient déplacer la boîte aux lettres à la limite de leur propriété, située à 83 mètres, à proximité de l'accès au bien-fonds. Dans ses considérants, elle a expliqué qu'en dehors de la zone à bâtir, la disposition visée à l'art. 74, al. 1, OPO est applicable, en vertu de laquelle la boîte aux lettres doit être installée à la limite de la propriété. Elle a aussi relevé que les troubles liés à l'âge invoqués chez les parents des requérants ne sont pas des raisons de santé persistantes au sens de l'art. 75, al. 1, OPO, qui permettent une dérogation à l'emplacement réglementaire pour les cas de rigueur en application de l'art. 75, al. 1, let. a, OPO.

Dans sa décision 5/2022 du 5 mai 2022, la PostCom a décidé que la boîte aux lettres d'une maison individuelle devait être déplacée du mur de la maison à la limite de la propriété, malgré une place ouverte par-devant qui occupait toute la largeur de la maison, car le trajet supplémentaire de 14 mètres aller et retour impliquait un surcroît de travail disproportionné lors de la distribution.

Dans sa décision 6/2022 du 5 mai 2022, la PostCom a constaté que les propriétaires d'une maison individuelle devaient déplacer leur boîte aux lettres de l'entrée de la maison à la limite de la propriété, à l'accès à la place de manœuvre privée. L'argument des requérants selon lequel cette place de manœuvre privée devant les garages peut aussi être utilisée par le facteur ou le livreur pour faire tourner les véhicules, ce qui n'entraîne donc pas de charge supplémentaire, n'a pas été pris en compte dans la décision. La PostCom a constaté que le trajet supplémentaire de 15 mètres de la limite de la propriété jusqu'à la boîte aux lettres et retour générerait dans ce cas des frais de distribution supplémentaires et n'était pas conforme aux dispositions de l'art. 74, al. 1, OPO.

Dans sa décision 15/2022 du 6 octobre 2022, la PostCom a décidé que les propriétaires d'une maison individuelle devaient déplacer leur boîte aux lettres de l'entrée de

la maison à la limite de la propriété, même si la place privée située devant le garage pouvait être utilisée par la Poste pour la distribution. Le chemin supplémentaire de 10 mètres aller et retour jusqu'à la limite de propriété est supportable pour les requérants et cet emplacement est conforme à l'art. 74, al. 1, OPO.

La PostCom a également rejeté une requête dans le cas d'une maison individuelle dont la boîte aux lettres se trouvait à quelque cinq mètres de la limite de la propriété. Elle est parvenue à la conclusion que dans le cas présent, une seule boîte aux lettres ne pouvait pas restreindre la vue au point qu'il en découlerait un danger significatif (décision 22/2022 du 7 décembre 2022).

Les décisions sont publiées sur le site Internet de la PostCom (<https://www.postcom.admin.ch/fr/documentation/decisions>).

Procédures concernant la distribution à domicile

Depuis le 1^{er} janvier 2021, de nouvelles dispositions relatives à la distribution à domicile sont en vigueur. La Poste est en principe tenue de distribuer les envois postaux à domicile dans toutes les maisons habitées à l'année (art. 31, al. 1, OPO). Font exception les maisons qui avaient déjà une solution de remplacement à la distribution à domicile avant 2021 (art. 83a OPO). D'autres exceptions s'appliquent par exemple si des difficultés démesurées empêchent la distribution (art. 31, al. 2, OPO). Si elle n'a pas l'obligation d'assurer la distribution à domicile, la Poste doit proposer une solution de remplacement au destinataire. Elle peut notamment réduire la fréquence de distribution ou désigner un autre point de distribution. Le cas échéant, le destinataire doit être consulté au préalable (art. 31, al. 3, OPO). Jusqu'en 2020, il n'y avait en principe un droit à la distribution à domicile que si la maison concernée faisait partie d'une zone comprenant au moins cinq maisons habitées à l'année et regroupées sur une surface maximale d'un hectare.

En 2022, la PostCom a ouvert deux nouvelles procédures relatives à des litiges sur la distribution à domicile opposant la Poste et des destinataires (2021 : 12).

Jurisprudence 2022

En 2022, la PostCom a pris pour la première fois des décisions dans le cadre de la nouvelle réglementation relative à la distribution à domicile et rendu trois décisions, toutes sur la base des dispositions transitoires (2 rejets, 1 admission).

La décision 19/2022 du 6 octobre 2022 concernait quatre maisons réparties sur une distance de 1,5 km dans une vallée latérale. La Poste avait déjà mis fin à la distribution du courrier en 2015 et installé une batterie de boîtes aux lettres qui était située peu avant l'embranchement de la route dans la vallée latérale, à une distance d'environ 700 mètres de la maison la plus proche, en guise de solution de remplacement. À la suite de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, les habitants ont requis la reprise de la distribution à domicile. La PostCom a rejeté la requête en application de la disposition transitoire de l'art. 83a OPO, en vertu de laquelle l'ancien droit est applicable par analogie pour les solutions de remplacement préexistantes. Les biens-fonds situés relativement à l'écart ne remplissaient pas les exigences en vigueur jusqu'au 31 décembre 2020 en matière de distribution à domicile dans l'ancien art. 31, al. 1, OPO et n'ont donc pas droit à la distribution à domicile en raison de la solution de remplacement trouvée en 2015.

La décision 20/2022 du 6 octobre 2022 portait sur une situation similaire, mais avec des distances plus grandes. En 2014, la Poste avait mis un terme à la distribution à domicile, déjà limitée, dans les trois biens-fonds concernés. Elle avait mis en place la distribution dans trois boîtes aux lettres dans le village le plus proche, en guise de solution de remplacement. Là aussi, la PostCom a rejeté les requêtes en application de la disposition transitoire de l'art. 83a OPO.

La décision 21/2022 du 6 octobre 2022 portait sur une exploitation agricole située sur les hauts du Jura et occupée depuis février 2020 par la famille des requérants. La Poste n'a pas admis la distribution à domicile et a attribué à la famille une boîte postale, à une distance de 6,5 km. La maison la plus proche habitée à l'année et bénéficiant d'une distribution à domicile et d'un service à domicile réguliers est située à moins d'un kilomètre de la propriété des requérants. Au cours de la procédure, la Poste n'a pas été en mesure de démontrer que les requérants avaient été consultés après leur arrivée en février 2020 dans la procédure ordinaire régissant la solution de remplacement (art. 31, al. 3, OPO) et qu'ils avaient été informés de la possibilité de faire réexaminer par la PostCom l'obligation d'une distribution à domicile. En conséquence, la famille n'a déposé sa requête qu'en 2021, après avoir appris l'existence de la nouvelle réglementation. La PostCom est parvenue à la conclusion qu'aucune solution de remplacement au sens de l'art. 31, al. 3, OPO n'avait été trouvée et a admis la requête sur la base de l'art. 31, al. 1, OPO.

Les décisions sont publiées sur le site Internet de la PostCom (<https://www.postcom.admin.ch/fr/documentation/decisions>).

Dénonciations à l'autorité de surveillance concernant la stratégie de rachat de la Poste

Durant l'année sous revue, la PostCom a examiné des dénonciations contre la Poste concernant le rachat des entreprises Klara et Livesystems. Les auteurs des dénonciations se sont fondés sur une surveillance étendue de la PostCom dans le domaine postal et ont présenté une quantité de griefs. Comme ceux-ci ne relèvent pas de sa compétence, la PostCom n'est pas entrée en matière sur les requêtes des dénonciateurs. La PostCom est uniquement compétente pour vérifier le respect de l'interdiction des subventions croisées au cas par cas. Dans les deux cas, la PostCom a pris acte du fait que ces sociétés du groupe postal présentaient bien des produits déficitaires, voire légèrement déficitaires, hors service universel. Les coûts de fourniture isolée avérés et vérifiés dans le service réservé étaient toutefois plus élevés que les recettes. En conséquence, la PostCom n'a pas pu établir de subventions croisées interdites dans le cas présent (voir chapitre « Financement du service universel »).

Décisions de la PostCom en matière de procédures de surveillance contre des prestataires de services postaux soumis à l'obligation d'annoncer

Durant l'année sous revue, la PostCom a prononcé plusieurs mesures de surveillance et sanctions administratives contre des prestataires de services postaux soumis à l'obligation d'annoncer. Les décisions sont publiées sur www.postcom.admin.ch/documentation/decisions.

Dans sa décision 3/2022 du 17 mars 2022, la PostCom a sanctionné un prestataire pour violation des exigences minimales relatives aux conditions de travail dans le domaine des services postaux en lui infligeant une amende de 5600 francs. Les mesures de surveillance décidées (adaptation du temps de travail à la durée maximale hebdomadaire de 44 heures) ont été mises en œuvre.

Dans sa décision 14/2022 du 25 août 2022, la PostCom a sommé un prestataire, sur la base de l'art. 24, al. 2, let. a, LPO, de satisfaire à son obligation de renseigner la PostCom et d'indiquer dans le reporting annuel les services postaux (chiffre d'affaires et volume d'envois) pour lesquels il est effectivement soumis à l'obligation d'annoncer, pour les exercices 2017 à 2021.

Dans sa décision 25/2022 du 7 décembre 2022, la PostCom a infligé une sanction de 2800 francs à une entreprise pour violation de la durée maximale du temps de travail hebdomadaire de 44 heures selon l'art. 2, al. 2, OEMTP et l'a obligée à adapter, au plus tard le 30 juin 2023, la durée du temps de travail hebdomadaire de ses employés dans le domaine des services postaux, de telle sorte qu'elle ne dépasse pas 44 heures par semaine.

Dans sa décision 26/2022 du 7 décembre 2022, la PostCom a infligé une sanction de 6000 francs à un prestataire pour violation du salaire minimum et de la durée maximale du temps de travail selon l'art. 2, al. 1 et 2, OEMTP. L'entreprise a été priée d'adapter à l'avenir, au plus tard le 31 mars 2023, tous les salaires et les durées maximales du temps de travail hebdomadaire convenues contractuellement aux normes minimales de la PostCom (18,27 francs bruts de l'heure et 44 heures au maximum par semaine). De même, la PostCom lui a ordonné de respecter rétroactivement le salaire minimum de 18,27 francs et de payer les différences de salaire. L'entreprise a recouru contre la décision devant le Tribunal administratif fédéral.

Dans sa décision 27/2022 du 7 septembre 2022, la PostCom a infligé une sanction de 2300 francs à un prestataire pour violation de la durée maximale du temps de travail hebdomadaire de 44 heures en 2021, conformément à l'art. 2, al. 2, OEMTP. Par ailleurs, la commission a pris connaissance du fait que l'entreprise a adapté son règlement sur le temps de travail au 1^{er} janvier 2022 et donc déjà remédié à cette situation illicite.

Dans sa décision du 15 décembre 2022, la PostCom a prié un prestataire d'adapter, d'ici au 31 mars 2023 au plus tard, les contrats-cadres conclus avec ses sous-traitants de manière à ce que les exigences posées au respect des conditions de travail usuelles dans la branche soient conformes à l'art. 5, al. 3, OPO, et de lui remettre la preuve de l'adaptation de ces conventions d'ici au 31 mars 2023. La décision est entrée en force.

Décisions de la PostCom concernant la constatation de l'obligation d'annoncer selon l'art. 4, al. 1, LPO dans le secteur de la livraison de repas (food delivery)

La PostCom a notamment pour tâches d'enregistrer les prestataires soumis à l'obligation d'annoncer en vertu de l'art. 4, al. 1, LPO et de vérifier que les prestataires soumis à l'obligation d'annoncer respectent les conditions de travail usuelles dans la branche (cf. art. 4, al. 3, let. b, et 22, al. 2, let. a et b, LPO). Si un prestataire conteste son obligation d'annoncer, la PostCom rend une décision en constatation de l'obligation d'annoncer sujette à recours devant le Tribunal administratif fédéral.

Deux recours de prestataires contre l'obligation d'annoncer sont actuellement pendants devant le Tribunal administratif fédéral. La décision 14/2021 du 7 octobre 2021 concernant l'obligation d'annoncer d'eat.ch Sàrl et la décision en constatation 13/2022 du 25 août 2022 concernant l'obligation d'annoncer d'Uber Portier BV (Uber Eats-Service) sont contestées.

Dans sa décision 18/2022 du 6 octobre 2022, la PostCom a constaté que Smood SA n'est pas soumise à l'obligation d'annoncer au sens de l'art. 4, al. 1, LPO, car l'entreprise ne propose pas de services postaux à des tiers, mais livre ses propres envois. La décision est entrée en force.

Procédure pénale

En vertu de l'art. 22, al. 2, let. k, LPO, il incombe à la PostCom de poursuivre et de juger les contraventions visées à l'art. 31, al. 1, let. a et b, LPO. Conformément à la let. a, elle réprime le non-respect de l'obligation d'annoncer prévue à l'art. 4, al. 1, LPO et punit d'une amende les entreprises qui proposent des services postaux en leur nom propre et à titre professionnel sans annoncer cette activité à la PostCom. De plus, conformément à la let. b, sont également sanctionnées les entreprises qui transportent intentionnellement, sans y être autorisées, des envois postaux relevant du service réservé, violant ainsi le droit exclusif de la Poste de transporter les lettres dont le poids n'excède pas 50 grammes (monopole sur les lettres), prévu à l'art. 18, al. 1, LPO.

Durant l'année sous revue, la PostCom a décerné neuf mandats de répression pour non-respect de l'obligation d'annoncer. Les amendes infligées sont comprises entre 400 et 2000 francs. Huit mandats de répression sont entrés en force, un dernier est pendant.

Quatre procédures pénales pour violation de l'obligation d'annoncer ont été suspendues parce que les éléments constitutifs de l'infraction n'étaient pas réunis (art. 2 et 62 DPA).

Dans treize cas, une non-entrée en matière a été décidée.

Les mandats de répression entrés en force sont publiés sous forme anonymisée sur le site Internet de la PostCom, sous <https://www.postcom.admin.ch/fr/documentation/prononces-penaux>.

Procédure selon la LTrans

En décembre 2022, deux demandes d'accès à un document officiel au sens de l'art. 10 de la loi sur la transparence (LTrans), indépendantes l'une de l'autre, sont parvenues à la PostCom. Le document contenait des données collectées sur une entreprise privée dans le cadre d'une procédure de surveillance. Sur le fond, la PostCom s'est prononcée en faveur de l'octroi de l'accès à ce document. Mais elle a jugé nécessaire, pour protéger le secret commercial de l'entreprise, d'en caviarder quelques passages. En outre, il était indispensable d'anonymiser certains noms de tiers. Ces mesures étaient insuffisantes aux yeux de l'entreprise concernée. Elle a exigé, dans le cadre du droit d'être entendu au sens de l'art. 11 LTrans, que l'accès au document ne soit pas accordé et s'est adressée au Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence avec une requête de conciliation. La procédure était encore pendante au moment de la publication du présent rapport annuel.

Rapport de l'organe de conciliation

L'organe de conciliation de la PostCom est indépendant et neutre. Contrairement à ce que pensent certains clients des services postaux, il ne la représente pas. Il entend les deux parties, tant le requérant que le prestataire concerné. Il procède à un examen objectif de la situation juridique et des preuves et joue le rôle de médiateur entre les deux parties.

Grâce à ce forum équilibré, où les deux parties peuvent exposer leurs faits à tour de rôle, l'Ombud-PostCom crée de la transparence, de la confiance et, souvent, une compréhension pour les intérêts de l'autre partie. En 2022, l'organe de conciliation a animé cette procédure dans 98 cas, tout en répondant à d'innombrables appels téléphoniques et courriels.

La procédure de conciliation prend fin avec un accord entre les parties, une reconnaissance de la part du prestataire, le retrait d'une requête de conciliation ou la constatation qu'un accord ne peut être trouvé. Il y a des résultats où chaque partie est gagnante, par exemple quand un malentendu est dissipé. Et il y a des compromis où les deux parties doivent s'éloigner quelque peu de leur point de vue et de leur objectif.

Il est très rare qu'un litige ne puisse être réglé. Durant l'année sous revue, deux cas seulement sont restés sans résultat. Les requérants escomptaient obtenir des dommages-intérêts très élevés et n'étaient pas prêts à abaisser leurs prétentions ou à retirer leur demande. Quatre cas de 2022 sont encore en traitement.

Compétence et procédure

La compétence de l'organe de conciliation de la PostCom est prévue dans l'OPO (RS 783.01) ; la procédure est inscrite dans un règlement de procédure. Toutes les conditions d'une procédure de conciliation sont publiées en français, en allemand et en italien sur le site Internet www.ombud-postcom.ch.

Problèmes particuliers en 2022

La présentation de certains problèmes particuliers doit permettre d'attirer l'attention des clients sur une situation juridique qui, malheureusement, est souvent peu connue.

Rapports juridiques entre les clients et les prestataires de services postaux

De nombreux clients n'ont pas conscience qu'à chaque envoi de lettres ou de colis, ils concluent un contrat de droit privé avec le prestataire de services postaux. Les dispositions du code des obligations relatives au contrat de transport (art. 440 ss. CO) en constituent la base. La LPO autorise toutefois les prestataires de services postaux à régler leurs relations avec leurs clients au moyen de conditions générales (CG). Peu de clients savent que les CG sont applicables pour chaque envoi. La déconvenue des clients de voir les prestataires se référer à leurs CG est un thème récurrent.

Responsabilité

Durant l'année sous revue 2022, la plupart des requêtes de conciliation ont aussi porté sur la question de la responsabilité de principe et de l'étendue de la responsabilité des prestataires de services postaux. Les plaintes concernant les retards, les pertes ou les dommages causés aux envois étaient les plus nombreuses. En pareils cas, la réponse se trouve dans les CG, comme le montrent les exemples suivants. Elles prévoient des limites ou des exclusions de responsabilité, mais ne s'appliquent pas aux dommages causés intentionnellement ou par négligence grave, c'est-à-dire tout en sachant qu'un dommage est susceptible de se produire.

Comme les rapports annuels précédents le mentionnent, on ne saurait trop insister sur le fait que les prestataires de services postaux doivent faire connaître leurs conditions générales de manière bien visible et, en même temps, que les clients doivent s'informer.

Exclusion de responsabilité pour les envois de lettres simples

Il arrive toujours que des documents originaux importants ou des pièces d'identité soient envoyés par simple courrier A ou B. En cas de perte, toute responsabilité est exclue. Le requérant ne peut pas fournir la preuve de l'envoi. Il manque un numéro d'envoi et toute recherche est impossible. Il est recommandé d'expédier de tels envois par courrier recommandé. Il est absolument indispensable de faire des copies des documents originaux.

Exclusion de responsabilité en cas de dépôt à un endroit déterminé

Les clients peuvent convenir d'un lieu de dépôt précis pour leurs colis, par exemple à l'entrée de la maison, sous un escalier, dans le garage. Si l'envoi est déposé à l'endroit convenu, il est considéré comme légalement distribué. S'il est ensuite perdu ou endommagé, le prestataire mandaté n'est pas responsable de la perte ou du dommage. La question se pose au cas par cas de savoir si l'assurance ménage prend en charge la perte, souvent un vol.

Questions de responsabilité en cas de distribution sans contact

Le prestataire est responsable s'il a déposé le colis en dehors du compartiment de la boîte aux lettres sans accord en ce sens, c'est-à-dire sans autorisation. Il est aussi responsable s'il dépose dans la boîte à lait un colis qui n'y entre pas complètement et qui est ensuite perdu. Une distribution sans contact n'est réputée valablement effectuée que si le colis entre complètement dans la boîte à lait ou qu'il a été déposé à un endroit déterminé. Le prestataire peut prouver la distribution à l'aide des données de son scanneur. Mais en cas de litige, c'est à lui de démontrer que le dépôt était convenu ailleurs que dans la boîte à lait. Si le colis est déposé dans celle-ci, le requérant peut apporter la preuve du contraire en expliquant les dimensions du colis et que la boîte à lait était trop petite.

Questions de responsabilité en cas de dommages

Le prestataire répond des dommages survenus pendant le transport. La responsabilité commence au moment de la prise en charge et se termine au moment de la distribution. Le prestataire peut toutefois se dégager de sa responsabilité s'il parvient à prouver que l'envoi n'était pas suffisamment emballé. Cette question d'emballage dépend au cas par cas du contenu de l'envoi et donne souvent lieu à des litiges. Dans un cas, l'organe de conciliation a recommandé au prestataire de répondre du dommage, car il avait accepté le colis sans réserve malgré des défauts visibles d'emballage. En cas d'envois fragiles, l'expéditeur a meilleur temps de documenter l'emballage à l'aide de photos.

Limites de responsabilité

Les CG prévoient des limites de responsabilité en termes de montants. En cas de dommages ou de perte d'un envoi d'une valeur supérieure, l'obligation de dédommagement du prestataire se limite à un plafond, pour autant qu'aucune assurance complémentaire n'ait été conclue. En cas de perte d'un ordinateur portable d'une valeur de 1500 francs, l'indemnisation se limite à 500 francs, à moins qu'il y ait une assurance complémentaire.

L'envoi d'appareils électroniques à l'étranger est un sujet récurrent. En cas de perte, il n'y a absolument aucune responsabilité du prestataire.

Dans certains cas, même les limites de responsabilité peuvent ne pas être épuisées. Le montant maximal dû est celui du dommage effectivement subi et démontré. Si une machine à café subit un défaut esthétique au cours du transport, mais qu'elle est en parfait état de marche, le prestataire ne doit rembourser qu'une moins-value. En cas de dommage ou de perte d'un vieux vélo, ce n'est pas le prix à neuf qui est remboursé. Lors de l'estimation de la valeur, il est nécessaire de tenir compte de l'âge et de l'état. Il en va de même en cas de perte de vêtements usagés envoyés à l'étranger ou de vêtements d'hiver envoyés à la maison pendant que le recourant poursuit son voyage dans un pays chaud.

Pour les envois internationaux, le prestataire n'est responsable que jusqu'à concurrence de la valeur figurant sur les documents de douane.

Limite de responsabilité aux dommages directs, exclusion de responsabilité pour les dommages consécutifs

Dans les CG, la responsabilité des prestataires se limite au dommage direct, c'est-à-dire au dommage concrètement subi. Le dommage indirect, consécutif, ne doit pas être indemnisé. Les requérants le comprennent rarement. Le temps consacré à la récupération d'un bien ou d'un document, le temps de déplacement et les frais de transport, etc., ne sont pas indemnisés, au grand dam de la personne lésée. Il en va de même pour le manque à gagner. C'est le prix coûtant sans marge qui est remboursé.

Adresses de cases postales et sous-adresses

Certains problèmes sont apparus dans les sous-adresses des cases postales. Le 1^{er} janvier 2022, les conditions relatives aux cases postales ont changé. Une modification a pour conséquence que seuls les envois déposés dans une case postale « standard » sont distribués si une adresse de domicile active est enregistrée chez les destinataires et si la boîte aux lettres est à leur nom. Cela vaut aussi bien pour le titulaire de la case postale que pour les sous-destinataires. Si les sous-destinataires disposent d'une autre adresse de domicile que celle du titulaire de la case postale, leurs envois n'y sont distribués que s'ils sont adressés à la case postale ou s'il existe un transfert de courrier de l'adresse concernée vers la case postale. Si ces conditions ne sont pas remplies, les envois sont considérés comme non distribuables et retournés à l'expéditeur.

SwissID

Plusieurs requêtes visaient le fait que la Poste CH SA n'autorise la distribution électronique qu'aux personnes disposant d'un compte SwissID. L'autorisation de distribution électronique ne fait pas partie du service universel légal. D'un point de vue juridique, la Poste CH SA jouit, hors service universel, de la liberté d'entreprise dans le cadre de ses CG. En d'autres termes, la Poste CH SA peut décider de n'utiliser que SwissID comme login et de renoncer à son login actuel. La loi sur l'e-ID n'est pas une condition légale pour des identités numériques privées telles que SwissID. Le service universel est assuré dans les filiales postales.

Utilisation frauduleuse d'un système de traitement des données

Des abus peuvent se produire dans le contexte des transferts de courrier accordés par voie électronique. Dans un cas, une entreprise a chargé la Poste CH SA de dévier à son adresse les envois d'une entreprise concurrente, soi-disant pour obtenir des demandes de clients. Le prestataire est responsable en cas de dommage s'il a manqué à son devoir de diligence par négligence grave. Le requérant n'a pu prouver aucun dommage et la question de la faute n'a donc pas été examinée plus en détail. Mais contrairement aux attentes de ce dernier, l'organe de conciliation ne peut pas prononcer de sanctions.

Il a renvoyé le requérant à l'art. 147 du code pénal (CP), qui régit l'utilisation frauduleuse d'un système de traitement de données.

Rétrospective et perspective

Une grande partie du travail de l'organe de conciliation consiste à répondre aux questions posées par téléphone ou par courrier électronique. En 2022, l'organe de conciliation a traité quelque 2280 contacts au total (questions, préoccupations, requêtes, correspondance avec les requérants et les prestataires) et a ouvert 98 cas.

Cette statistique n'inclut pas les requêtes et les demandes qui n'étaient pas de son ressort. Celles-ci ont été brièvement examinées et transmises aux services compétents.

Si l'on ne tient pas compte du traitement des affaires, c'est-à-dire des informations et des conseils donnés aux clients, où les prestataires ne doivent pas être impliqués, les « cas » effectifs se situent au niveau des années précédentes. Il en va de même pour le taux de réussite. En 2022, deux conflits n'ont pas pu être résolus avec succès. Selon les informations de la directrice de l'organe de conciliation, aucune procédure judiciaire n'a été engagée dans les deux cas.

Le nombre de requêtes de conciliation et autres adressées par les clients à l'organe de conciliation de la PostCom en 2022 révèle la nécessité, à l'avenir également, d'une institution extrajudiciaire et neutre à même de trouver des solutions entre les parties dans les meilleurs délais et à moindre coût. C'est précisément en raison des valeurs litigieuses relativement faibles que les procédures judiciaires n'entrent pas en ligne de compte. Il est d'autant plus important qu'il y ait dans ces cas la possibilité de chercher un accord en cas de dommage. C'est une évidence dans un contexte où les prestataires font de leurs CG, qui ne sont pas négociables, la base des relations contractuelles.

Statistique

| A. Requêtes présentées durant l'année sous revue | | | |
|---|----|--|-------|
| Total des communications par téléphone et par courrier électronique du 1.1. au 31.12.2022 (environ) | | | 2280 |
| B. Cas ouverts durant l'année sous revue | | | |
| Total des cas ouverts du 1.1. au 31.12.2022 | | | 98 |
| C. Motifs de réclamation et prétentions pour les 98 cas | | | |
| Il se peut qu'un même cas comporte plusieurs motifs et prétentions, par exemple perte ou retard de distribution de l'envoi et réparation du dommage | | | |
| Perte | 30 | Réparation du dommage consécutif | 2 |
| Retard | 9 | Refus de distribution | 9 |
| Réparation du dommage direct | 45 | Autres motifs | 35 |
| D. Langue pour les 98 cas | | | |
| Allemand | 84 | | |
| Français | 12 | | |
| Italien | 2 | | |
| E. Résultat de la procédure pour les 98 cas | | | |
| Accord | 23 | Retrait suite à la disparition du problème ou à l'absence de chances de succès | 30 |
| Reconnaissance | 39 | Aucun accord/Cas pendant | 2 / 4 |

À propos de la PostCom

Autorité indépendante, la PostCom surveille le marché postal suisse, veille à la qualité du service universel postal et s'engage en faveur d'un développement durable du marché postal. Elle exécute les tâches qui lui sont confiées conformément à la législation postale. Lors des procédures, elle examine chaque cas individuellement, conformément à son mandat légal et à la pratique qu'elle a développée. La PostCom informe en outre la population sur ses activités et propose au Conseil fédéral des mesures concrètes en lien avec l'exécution de ses tâches. Sur le plan administratif, elle est rattachée au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC).



La PostCom (de gauche à droite): Andrea Stegmann (suppléante du responsable du secrétariat), Michel Noguét (responsable du secrétariat), Georges Champoud, Robert Göx, Valérie Défago, Anne Seydoux-Christe, Patrick Salamin, Micol Morganti Perucchi et Clemens Poltera.

Nommés par le Conseil fédéral, les sept membres de la PostCom sont actuellement les suivants :

Anne Seydoux-Christe, lic. en droit (présidente), a fait partie du Conseil de Ville de Delémont et a siégé au parlement jurassien, avant de représenter le canton du Jura au Conseil des États de 2007 à 2019. Cette juriste a été présidente de la Commission de gestion ainsi que de la Commission des affaires juridiques du Conseil des États ; elle a également été membre d'autres commissions.

Georges Champoud (vice-président), a fait carrière à la Poste, passant du statut d'employé à celui de cadre, pour occuper finalement la fonction de chef de l'État-major de la direction du groupe à Berne. Il a terminé sa carrière comme CEO de l'opérateur postal privé DPD.

Valérie Défago, dre en droit (membre), est professeure ordinaire et titulaire de la chaire de droit administratif général et spécial à la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel. Elle enseigne le droit administratif et le droit du développement territorial. Avant cela, elle a exercé une activité professionnelle d'avocate à Genève.

Robert F. Göx, dr ès sc. pol. (membre), est professeur ordinaire à l'Université de Zurich, où il occupe la chaire de Managerial Accounting. Auparavant, il a enseigné la



comptabilité de gestion et le controlling à l'Université de Fribourg, dont il a aussi été, notamment, vice-président du Sénat. Il est par ailleurs membre de plusieurs comités techniques internationaux et remplit des mandats d'expert.

Micol Morganti Perucchi, lic. en droit (membre), est avocate et notaire et exerce dans une étude à Lugano. Elle s'est spécialisée dans le droit administratif. Elle a également occupé précédemment la fonction de greffière au tribunal administratif du Tessin.

Clemens Poltera (membre) est expert-comptable et expert-réviseur, spécialisé en comptabilité et controlling.

Patrick Salamin, lic. ès sc. pol. de l'Université de Genève et lic. ès sc. éc. de la Haute école de Saint-Gall (membre), a travaillé pour la Poste de 2003 à juillet 2013. À partir de 2007 et jusqu'à son départ de l'entreprise, il a été membre de la direction du groupe et responsable de l'unité Réseau postal et vente. Il travaille aujourd'hui comme consultant d'entreprise et conseiller d'administration.

La PostCom dispose d'un secrétariat dirigé par Michel Noguét, dr ès. sc. éc.. L'équipe du secrétariat compte des collaborateurs et collaboratrices dans les domaines suivants : droit, économie, administration et communication.

Est en outre rattaché à la PostCom l'organe de conciliation indépendant Ombud-PostCom (cf. plus haut), dirigé par Marianne Sonder, dr en droit et avocate.

Mandat et activité

La PostCom prend les mesures et rend les décisions qui sont de son ressort en vertu de la LPO et de ses dispositions d'exécution.

Ses tâches principales sont les suivantes :

- surveiller le respect du mandat légal de fourniture du service universel, notamment en ce qui concerne les procédures relatives à l'emplacement des boîtes aux lettres et la distribution à domicile ;
- émettre des recommandations en cas de projets de fermeture ou de transfert de points d'accès desservis (offices de poste et agences postales) ;
- assurer le contrôle qualité des services postaux relevant du service universel ;
- contrôler le respect de l'interdiction des subventions croisées et la présentation des coûts nets ;
- rendre compte de son activité au Conseil fédéral et au Parlement ; le cas échéant, proposer au Conseil fédéral des mesures propres à garantir le service universel ;
- enregistrer les prestataires de services postaux ;
- contrôler que les conditions de travail usuelles dans la branche sont respectées et qu'une CCT est négociée ;
- statuer en cas de litige sur l'accès aux installations de cases postales ou sur le traitement des données d'adresses ;
- contrôler le respect des obligations d'informer et de renseigner ;
- poursuivre et juger les contraventions ;
- observer l'évolution du marché postal en vue de garantir une desserte diversifiée, avantageuse et de qualité dans toutes les régions du pays ; à cet effet, entretenir des contacts permanents avec tous les acteurs du marché postal ;

- répondre aux lettres des citoyens et informer le public et toutes les autres parties prenantes de ses activités dans un rapport annuel.

Délimitation par rapport aux autres autorités de surveillance

À la faveur de la révision totale de la législation postale, la réglementation des compétences des autorités en charge des questions postales a été partiellement revue. C'est ainsi que depuis le 1^{er} octobre 2012, outre la PostCom, les autorités ci-après participent aussi à la surveillance du marché postal.

La Confédération fixe des objectifs supérieurs à moyen terme afin de piloter sur le plan stratégique les entités devenues autonomes. Les objectifs stratégiques du Conseil fédéral sont donc un instrument fondamental de la politique de la Confédération en tant que propriétaire. Le Parlement exerce la haute surveillance et est habilité à charger le Conseil fédéral de fixer ou de modifier les objectifs stratégiques des entités devenues autonomes (art. 28, al. 1 et 1bis, LParl).

C'est dans ce cadre que le Conseil fédéral joue le rôle de propriétaire de la Poste. Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), en tant que département de tutelle, et l'Administration fédérale des finances (AFF) se répartissent les tâches de préparation et de coordination des questions relevant de la politique du propriétaire à l'intention du Conseil fédéral et exercent, sur mandat de ce dernier, les droits d'actionnaire vis-à-vis de la Poste. Ce modèle dual vaut en particulier pour les entités devenues autonomes, telles que la Poste, qui fournissent des prestations sur le marché et/ou des prestations à caractère monopolistique et jouent un rôle important dans le budget fédéral.

L'Office fédéral de la communication (OFCOM) est chargé quant à lui d'élaborer la politique postale à l'intention du DETEC. L'OFCOM prépare également les décisions du Conseil fédéral relatives aux prix du monopole et aux rabais accordés au titre de l'aide indirecte à la presse. Il lui incombe en outre d'exécuter diverses tâches réglées dans la LPO : il assure par exemple la surveillance des services de paiement relevant du service universel, examine les demandes d'aide indirecte à la presse et coordonne la défense des intérêts de la Suisse auprès des organisations internationales.

Le Surveillant des prix est compétent pour les prix ne relevant pas du monopole. En cas de modification des prix du monopole, il est consulté et émet une recommandation. Enfin, l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) assure la surveillance de PostFinance SA.

La PostCom a fait le bilan à l'occasion de sa conférence d'anniversaire

Début octobre 2022, la PostCom a fêté ses dix ans d'existence. Elle a profité de cet anniversaire pour porter un regard critique sur ses activités passées et se projeter dans l'avenir, le 3 mai 2023, dans le cadre d'une conférence organisée au Centre Paul Klee, à Berne.

Des présentations, des discussions de podium sur le service universel et le marché postal, ainsi qu'un aperçu des tendances et des développements possibles, ont permis aux participants d'avoir un vaste aperçu et de dialoguer avec les experts présents.

Après les mots de bienvenue de la présidente Anne Seydoux-Christe, le secrétaire général du DETEC Yves Bichsel a transmis les vœux de la Confédération. Dans son exposé, il a poursuivi en soulignant que le service universel en matière de services postaux et de trafic des paiements devrait continuer à l'avenir à contribuer de manière importante à la cohésion sociale et régionale. Il est également prévu d'adapter la législation relative au marché postal aux nouvelles circonstances.

Dans sa rétrospective et en portant un regard vers l'avenir, le vice-président Georges Champoud a présenté la pratique de la PostCom. Il a en outre souligné, entre autres, comment les priorités de l'activité de la PostCom se sont parfois nettement déplacées sur certains points depuis le début de son activité en octobre 2012.

La première table ronde a abordé le service universel sous trois angles différents. Michelle Schweizer, responsable du Parlement des jeunes du canton de Berne, a apporté le point de vue des jeunes générations qui, grâce aux achats en ligne, contribuent considérablement au marché des colis. Thomas Egger, directeur du Groupement suisse pour les régions de montagne, a expliqué dans ses interventions l'importance cruciale du service universel pour les régions de montagne et périphériques. Thomas Baur, responsable du RéseauPostal et directeur suppléant de la Poste, a présenté les conditions-cadres et les défis auxquels le groupe est confronté aujourd'hui et dans les années à venir.

L'après-midi de cette conférence d'une journée a été consacrée au marché postal et, cette fois, pas sous l'angle des prestataires de services postaux. La table ronde sur le thème « Marché postal : besoins des expéditeurs et des clients » proposait plutôt le point de vue d'autres parties prenantes. Babette Sigg Frank, présidente du Forum suisse des consommateurs, a défendu les intérêts des consommateurs destinataires d'envois postaux. Bernhard Egger, directeur de Handelsverband.swiss, a évoqué l'importance du marché des colis pour les commerçants en ligne et le commerce en général. Le professeur Ralf Wölflé, chargé de cours à l'Institut d'informatique de gestion de la Haute école spécialisée du Nord-Ouest de la Suisse, a quant à lui montré pourquoi et comment les services postaux sont un facteur de compétitivité dans la distribution des biens.

Cette conférence s'est terminée par un exposé de Jack Hamande, ancien président du Groupe des régulateurs européens dans le domaine des services postaux (GREP) et actuel directeur général de la transformation numérique en Belgique. Il a posé son regard sur un avenir postal où le changement sera encore à l'ordre du jour et soulèvera de nouvelles questions.

Les impressions et les détails de cette conférence et des présentations peuvent être consultés sur le site Internet de la PostCom sous <https://www.postcom.admin.ch/fr/documentation/konferenz-10-jahre-postcom>.

Propositions prioritaires d'adaptation de la loi et de l'ordonnance sur la poste

Dans ses rapports annuels, la PostCom s'exprime régulièrement sur les modifications du droit postal (LPO et OPO) qu'elle considère comme urgentes au vu de sa pratique réglementaire. En vue d'une révision imminente de la LPO, elle examinera ces prochains mois les adaptations qui s'imposent et qu'elle intégrera dans le processus. Pour mémoire, les propositions prioritaires du rapport annuel 2021 sont rappelées ci-après.

Respect des conditions de travail usuelles dans la branche par les sous-traitants

Selon le droit en vigueur, chaque prestataire enregistré est tenu de remettre chaque année à la PostCom la liste de tous ses sous-traitants qui réalisent plus de la moitié de leur chiffre d'affaires annuel sur le marché postal (activité postale significative).

L'art. 5, al. 3, OPO prévoit en outre que le prestataire doit convenir par écrit avec ces sous-traitants qu'ils respectent les conditions de travail usuelles dans la branche.

Les sous-traitants eux-mêmes ne sont pas soumis à l'obligation d'annoncer, si bien que la PostCom n'est pas habilitée à les surveiller ni à contrôler qu'ils respectent les conditions de travail usuelles dans la branche. Il s'ensuit que selon le droit en vigueur, la PostCom ne peut pas non plus ordonner de mesures contre les sous-traitants qui n'observent pas ces conditions de travail.

La PostCom propose donc d'inscrire dans la loi le système de contrôle ci-dessous :

- a) Il incombera aux prestataires, comme jusqu'ici, de déclarer annuellement leurs sous-traitants. Ceux-ci ne seront donc pas soumis à l'obligation d'annoncer.
- b) Les sous-traitants seront toutefois tenus de fournir des renseignements à la PostCom.
- c) L'obligation de respecter les conditions de travail usuelles dans la branche ne sera imposée, comme jusqu'ici, qu'aux sous-traitants qui réalisent plus de la moitié de leur chiffre d'affaires annuel en fournissant des services postaux. On entend éviter ainsi que la surveillance de la PostCom ne s'étende à des branches ne relevant pas du marché postal.
- d) La PostCom pourra ordonner les mesures prévues aux art. 24 ss. LPO contre les sous-traitants qui ne respectent pas les conditions de travail usuelles dans la branche.
- e) Les prestataires devront répondre du respect des conditions de travail usuelles dans la branche par leurs sous-traitants exerçant une activité postale significative. La proposition de la PostCom relative à ce système de responsabilité est la suivante :
 - le prestataire devra, comme jusqu'ici, convenir par écrit avec ses sous-traitants qu'ils respectent les conditions de travail usuelles dans la branche ;
 - il devra en outre exiger des sous-traitants qu'ils lui démontrent de manière crédible, à l'aide de documents et de justificatifs, qu'ils respectent les conditions de travail usuelles dans la branche.

Si le prestataire enfreint l'une de ces obligations (ou les deux), la PostCom pourra le sanctionner pour violation de ses obligations de diligence, cela indépendamment du fait qu'il y ait effectivement ou non infraction aux conditions de travail usuelles dans la branche dans le cas particulier. Le prestataire devra en outre répondre



solidairement (mais à titre subsidiaire) avec le sous-traitant de toute éventuelle violation des conditions de travail usuelles dans la branche par ce dernier. L'étendue de leur responsabilité se limitera au montant nécessaire pour satisfaire rétrospectivement les prétentions de droit civil des travailleurs lésés. Le prestataire ne sera toutefois appelé à répondre de la violation des conditions de travail usuelles dans la branche par un sous-traitant que si ce dernier a préalablement été actionné sans résultat ou s'il ne peut pas être actionné (p. ex. parce qu'il n'existe plus). Le prestataire qui fournira la preuve qu'il a dûment observé ses obligations de diligence relatives au respect des conditions de travail usuelles dans la branche envers le sous-traitant incriminé sera exonéré de sa responsabilité pour les manquements du sous-traitant.

Compétences en matière de contrôle des prestataires soumis à l'obligation d'annoncer

Quiconque est soumis à la LPO est tenu de fournir à la PostCom et à son secrétariat les renseignements nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches (art. 23, al. 1 et 2, LPO). Les prestataires doivent fournir en particulier, chaque année, les informations concernant le chiffre d'affaires réalisé avec des services postaux et le volume de chaque prestation postale (art. 59, al. 2, let. a, OPO). Dans ce contexte, il conviendrait que la PostCom, en présence de soupçons selon lesquels un prestataire soumis à l'obligation d'annoncer aurait fourni des renseignements incomplets ou faux, soit habilitée à exiger de ce prestataire qu'il présente une confirmation établie par un organe de révision. La PostCom estime par contre superflu de durcir les prescriptions relatives à la comptabilité interne.

Qualité pour recourir de la PostCom

Dans les procédures devant le Tribunal administratif fédéral (TAF), les autorités inférieures de l'administration fédérale qui succombent n'ont en principe pas la possibilité de contester la décision du TAF devant le Tribunal fédéral (TF). Selon la loi sur le Tribunal fédéral (LTF), ont toutefois qualité pour recourir les départements fédéraux et, pour autant que le droit fédéral le prévoit, les unités administratives qui leur sont subordonnées, de manière qu'ils puissent contester les décisions d'autorités précédentes devant le TF, afin d'assurer l'application du droit fédéral dans leur domaine de compétence. Dans le champ d'application de la législation postale, cette qualité pour recourir devant le TF appartient au DETEC, mais la PostCom, en tant qu'autorité indépendante de régulation postale, n'a pas elle-même qualité pour recourir. Cette situation présente un gros inconvénient lorsqu'il s'agit de trancher des questions essentielles relevant de sa compétence, ou encore des questions de fond concernant l'application de la législation postale.

Dans plusieurs lois spéciales, la qualité pour recourir est accordée non seulement au département fédéral compétent, mais également à des unités administratives particulières, comme des autorités de surveillance ou des commissions fédérales (p. ex. la FINMA ou la CFMJ ; une réglementation similaire est en préparation pour l'ElCom). Il conviendrait donc que la PostCom ait aussi – comme les autorités ci-dessus – qualité pour recourir devant le TF, en vertu de l'art. 89, al. 2, let. d, LTF.

Perspectives

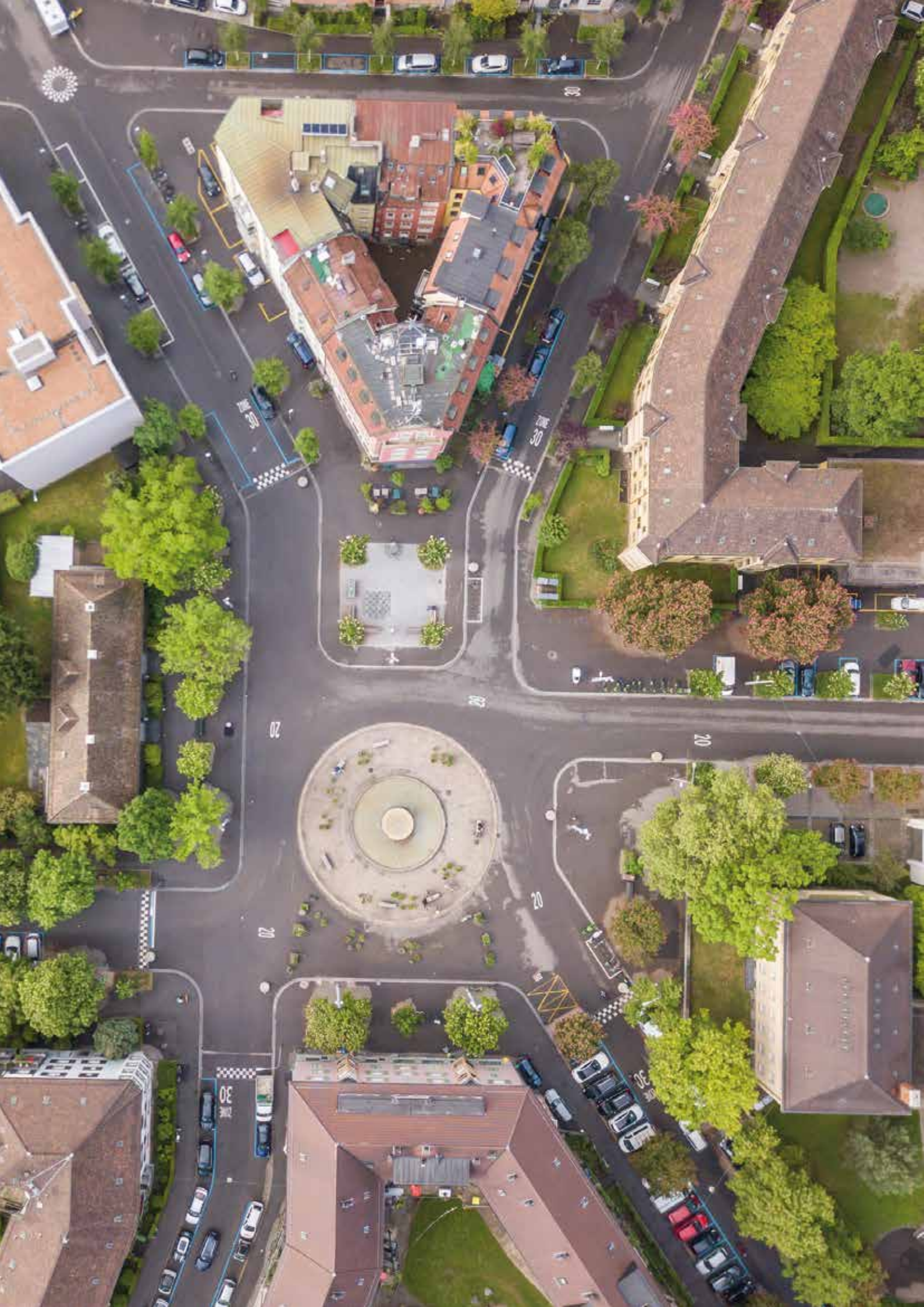
Alors qu'au début des années 2000, le secteur des lettres constituait une composante essentielle des envois postaux et que le transport des colis se faisait principalement entre entreprises (B2B), le secteur postal s'est profondément transformé depuis environ une dizaine d'années. Le volume des lettres s'est continuellement réduit et l'acheminement des colis s'est davantage orienté vers le marché entreprises-consommateurs (B2C), avec des taux de croissance annuels compris entre 5 et 10 %. Depuis 2004, les colis standards nationaux jusqu'à 20 kg ont connu une hausse d'environ 75 %. En termes de chiffre d'affaires, l'augmentation a été un peu moins marquée, avec une hausse proche de 60 %.

Malgré le nombre beaucoup plus élevé des colis transportés, la part de marché entre les opérateurs privés et la Poste a peu évolué depuis la libéralisation de ce marché. Par contre, le nombre de prestataires postaux a lui aussi augmenté et s'est diversifié. Cela s'est traduit par l'arrivée de nouveaux acteurs avec des modèles d'affaires souvent différents par rapport aux prestataires déjà établis. Cette diversification dans les prestations permet d'offrir aux clients de nouvelles expériences de consommation, notamment à travers le e-commerce et une distribution mieux adaptée à leurs modes de vie.

La période de pandémie a accéléré le processus déjà observé avec une plus forte diminution du volume de lettres, l'envolée mentionnée du nombre de colis et une accélération de la digitalisation. Les opérateurs postaux et en particulier la Poste ont dû faire face, en peu de temps, à un flux de colis important alors qu'une partie des collaboratrices et collaborateurs étaient absents. Même si les prestataires postaux ont été mis à rude épreuve, des services de bonne qualité ont continué à être offerts, d'une manière générale.

Cette situation particulière, suivie de l'instabilité économique et géopolitique mondiale, a cependant suscité plusieurs interrogations sur les développements futurs des marchés postaux et notamment le niveau des volumes des envois, l'évolution du financement du service universel et la qualité de ce dernier. Même s'il est encore trop tôt pour dresser un tableau « définitif », certaines tendances semblent se dégager : la poursuite de la tendance baissière observée avant le Covid pour les lettres, alors que le volume des colis maintient sa progression, mais à un rythme nettement moindre que ces dernières années ; une très nette contraction du résultat d'exploitation du service universel, qui permet malgré tout à la Poste de le financer encore de manière totalement autonome ; une qualité de service qui retrouve les niveaux d'avant pandémie.

Afin d'évaluer et encore mieux appréhender les futures tendances du marché postal, la PostCom a organisé une conférence le 3 mai 2023 en présence d'expertes et experts, ainsi que d'acteurs concernés. Cette conférence a fourni une solide base de discussions sur les principaux défis à relever dans le domaine postal. Les conclusions et les perspectives qui en seront tirées serviront également à l'évaluation de la situation qui sera faite par la Commission, en début de législature, au moment où elle devra définir ses objectifs stratégiques 2024-2027.



Abréviations

Glossaire

| | |
|-----------------|--|
| Al. | Alinéa |
| Art. | Article |
| CC | Code civil |
| CCT | Convention collective de travail |
| CDF | Contrôle fédéral des finances |
| CEC | Colis, express et coursier |
| ChF | Chancellerie fédérale |
| CO | Code des obligations |
| Cst. | Constitution fédérale |
| CTT | Commission des transports et des télécommunications |
| DETEC | Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication |
| FF | Feuille fédérale |
| Ip. | Interpellation |
| Let. | Lettre |
| LOP | Loi sur l'organisation de la Poste |
| LPO | Loi sur la poste |
| LTr | Loi sur le travail |
| Mo. | Motion |
| OEMTP | Ordonnance de la Commission de la poste relative aux exigences minimales pour les conditions de travail dans le domaine des services postaux |
| OLOGA | Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration |
| OLOP | Ordonnance relative à la loi sur l'organisation de la Poste |
| OPO | Ordonnance sur la poste |
| Po. | Postulat |
| RegInfra | Autorités de régulation des infrastructures. Regroupe les autorités de régulation et les commissions extraparlimentaires du DETEC |
| RS | Recueil systématique du droit fédéral suisse |
| s. | suivant (e) |
| ss | et suivant (e)s |
| UPU | Union postale universelle |

Agence postale

Lieu public qui fournit des services postaux en proposant généralement une offre restreinte et qui est géré non pas par le prestataire de services postaux (public) effectif ou primaire, mais par une entreprise privée indépendante.

Boîte aux lettres publique

Conteneur dans lequel peuvent être déposées des lettres destinées à être expédiées.

Boîte aux lettres privée

Boîte librement accessible servant à la réception d'envois postaux. Elle comprend un compartiment courrier avec une ouverture et un compartiment annexe et doit être pourvue d'une inscription indiquant le nom complet de l'occupant de l'appartement ou de l'immeuble ou, si l'occupant est une entreprise, sa raison sociale. Il incombe au propriétaire de l'immeuble de l'installer aux fins de la distribution des envois postaux.

Cécogramme

Envois adressés à des malvoyants ou à des instituts pour malvoyants ou déposés par ces derniers. Ces envois peuvent – à certaines conditions – être expédiés gratuitement dans toute la Suisse. Pour les colis, cela s'applique jusqu'à un poids de 7 kg.

Click and collect

Avec click and collect, le client commande en ligne et retire les marchandises dans une filiale (boutique) du revendeur.

Colis

Envoi postal d'une épaisseur de plus de 2 cm et pesant jusqu'à 30 kg.

Commerce à distance

Le commerce à distance est une forme du commerce de détail. Il permet de proposer des produits sur catalogue, prospectus ou Internet (commerce en ligne) et d'expédier les produits aux clients une fois commandés.

Commerce numérique

On appelle commerce numérique l'achat et la vente de marchandises et de services sur Internet, sur les réseaux de téléphonie mobile ainsi que sur les canaux des médias sociaux. Le commerce numérique comprend également les activités marketing qui accompagnent ces transactions. Il faut en outre y intégrer les personnes, les processus et les technologies qui soutiennent l'offre dans les domaines de l'analyse, de la publicité, de la tarification ainsi que de l'acquisition et de la fidélisation de la clientèle, y compris de la satisfaction de cette dernière à tous les points de contact de l'ensemble du parcours du client (customer journey).

Coursier

Un coursier (ou facteur-coursier) prend en charge l'envoi auprès de l'expéditeur et le remet au destinataire personnellement, directement et dans un délai court. À la différence des envois coursier, les envois express ne sont pas pris en charge auprès de l'expéditeur et sont distribués indirectement (passage par un centre de tri) dans un délai plus long.

Délai d'acheminement

Période de temps courant entre le moment du dépôt d'un envoi postal auprès d'un prestataire de services postaux et celui de sa distribution à son destinataire.

Distribution à domicile

Distribution d'envois postaux au domicile du destinataire, indiqué dans l'adresse figurant sur les envois.

Distribution express

Distribution d'envois urgents par un facteur spécial.

E-commerce

E-commerce est la forme abrégée du terme anglais « electronic commerce » qui signifie commerce ou échange commercial électronique. Comme son nom le laisse supposer, le commerce électronique a lieu uniquement sur Internet, ou plus précisément sur le World Wide Web, c'est-à-dire en ligne. Il ne se limite pas aux processus d'achat et de vente, mais s'étend également aux éventuelles prestations dans le domaine du service à la clientèle et de l'online banking. L'accent y est néanmoins porté principalement sur les transactions commerciales électroniques dans le domaine des opérations B2C et B2B.

Envoi de détail

En logistique, envoi de détail désigne tout ce qui se transporte par unité : conteneurs, caisses, palettes chargées, etc.

Express (envoi)

Aussi appelé envoi urgent. La Poste propose ce service à ses clients pour les envois devant arriver le jour suivant chez le destinataire, mais ne pouvant être déposés qu'après 16h00. À la différence des envois express, les envois coursier sont distribués le jour même.

Fulfilment

Exécution complète d'un ordre, de la commande au service après-vente et à l'élimination, en passant par le paiement, l'entreposage, le transport et la livraison, par exemple par un prestataire de logistique (B2C et B2B).

Jour du dépôt (J)

Jour du dépôt de l'envoi par son expéditeur, pour autant que le dépôt ait lieu avant la dernière levée de la boîte aux lettres.

Lettre

Envoi postal n'excédant pas 2 cm d'épaisseur et pesant 2 kg au maximum.

Logistique urbaine

La logistique urbaine englobe des concepts qui traitent de la desserte logistique des zones urbaines. La priorité est accordée à une utilisation efficace de l'infrastructure existante et à l'accès rapide aux villes en dépit de l'accroissement de la population et de la densité du trafic.

Office de poste

Établissement public qui fournit en principe l'assortiment complet des services postaux et qui est généralement exploité par la Poste.

Prestataire du service universel postal

Prestataire de services postaux désigné par l'État et chargé d'assurer tout ou partie du service universel.

Recommandé (envoi)

Envoi qui, à la demande de l'expéditeur, n'est remis au destinataire que contre signature, ce qui garantit une indemnisation en cas de perte, de vol ou de dommage.

Same day delivery

On parle de « same day delivery » lorsque les marchandises commandées sont livrées le jour même de la commande.

Service à domicile

Prise en charge au domicile de l'expéditeur, dans le trafic postal national, d'envois isolés de lettres jusqu'à 1 kg et de colis jusqu'à 20 kg devant être distribués, en fonction du montant affranchi, entre le premier et le troisième jour ouvrable suivant, ainsi que, dans le trafic postal international, d'envois isolés de lettres jusqu'à 1 kg et de colis jusqu'à 20 kg.

Services CEC

Les services CEC (colis, express et coursier; parfois aussi courrier, express et coursier) sont des entreprises de logistique et de services postaux. Les critères de délimitation par rapport aux autres marchés sont notamment le poids et le volume des envois, la vitesse d'expédition et les prestations proposées.

Services de paiement relevant du service universel

Services de base du trafic des paiements – que PostFinance SA est tenue de fournir – comprenant au moins une offre de services de paiement nationaux en francs suisses destinée aux personnes physiques ou morales ayant leur domicile, leur siège ou leur établissement en Suisse. Ils incluent les services suivants : ouverture et gestion d'un compte pour le trafic des paiements ; ordre de virement du propre compte pour le trafic des paiements sur le compte d'un tiers ; ordre de virement d'espèces sur le compte d'un tiers ; versement en espèces sur le propre compte pour le trafic des paiements ; retrait d'espèces du propre compte pour le trafic des paiements (a). L'obligation de fournir les services de paiement relevant du service universel a été transférée de par la loi de La Poste Suisse SA à PostFinance SA (b). Le trafic des paiements transfrontalier ne fait pas partie du service universel (c).

Services postaux relevant du service universel

Dans le trafic postal national et transfrontalier, le service universel – que la Poste est tenue de fournir – comprend au moins une offre de transport de certains envois postaux adressés (envois isolés ou en nombre de lettres jusqu'à 1 kg et de colis jusqu'à 20 kg, journaux et périodiques en abonnement en distribution régulière, actes judiciaires ou de poursuite avec accusé de réception sous forme électronique ou papier), ainsi que d'autres services clairement définis (accusé de réception, renvoi, réexpédition, déviation et garde) (a). Les autres services que la Poste propose sans y être tenue, comme les envois express et coursier, ne font pas partie du service universel (b).

Service réservé

Ensemble des prestations postales relevant du service universel que seule la Poste est autorisée à fournir. Le service réservé comprend les lettres adressées domestiques et importées jusqu'à 50 grammes ; il correspond à ce que l'on appelle le monopole résiduel.

Track & Trace

Suivi informatisé des processus de transport, de la prise en charge sur la rampe du fabricant jusqu'au lieu de la demande. Aussi appelé suivi des envois.

Notes

[illegible]

[illegible]

[illegible]

Impressum

Editeur : Commission fédérale de la poste PostCom
Conception, design : Giger Grafik, Zurich
Photographie : Adobe Stock, iStockphoto, Shutterstock
Impression : Schneider Druck SA, Zurich
Tirage : allemand 100 ex.,
français 70 ex.,
italien 40 ex.

Commission fédérale de la poste PostCom
www.postcom.admin.ch
info@postcom.admin.ch



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Commission fédérale de la poste PostCom