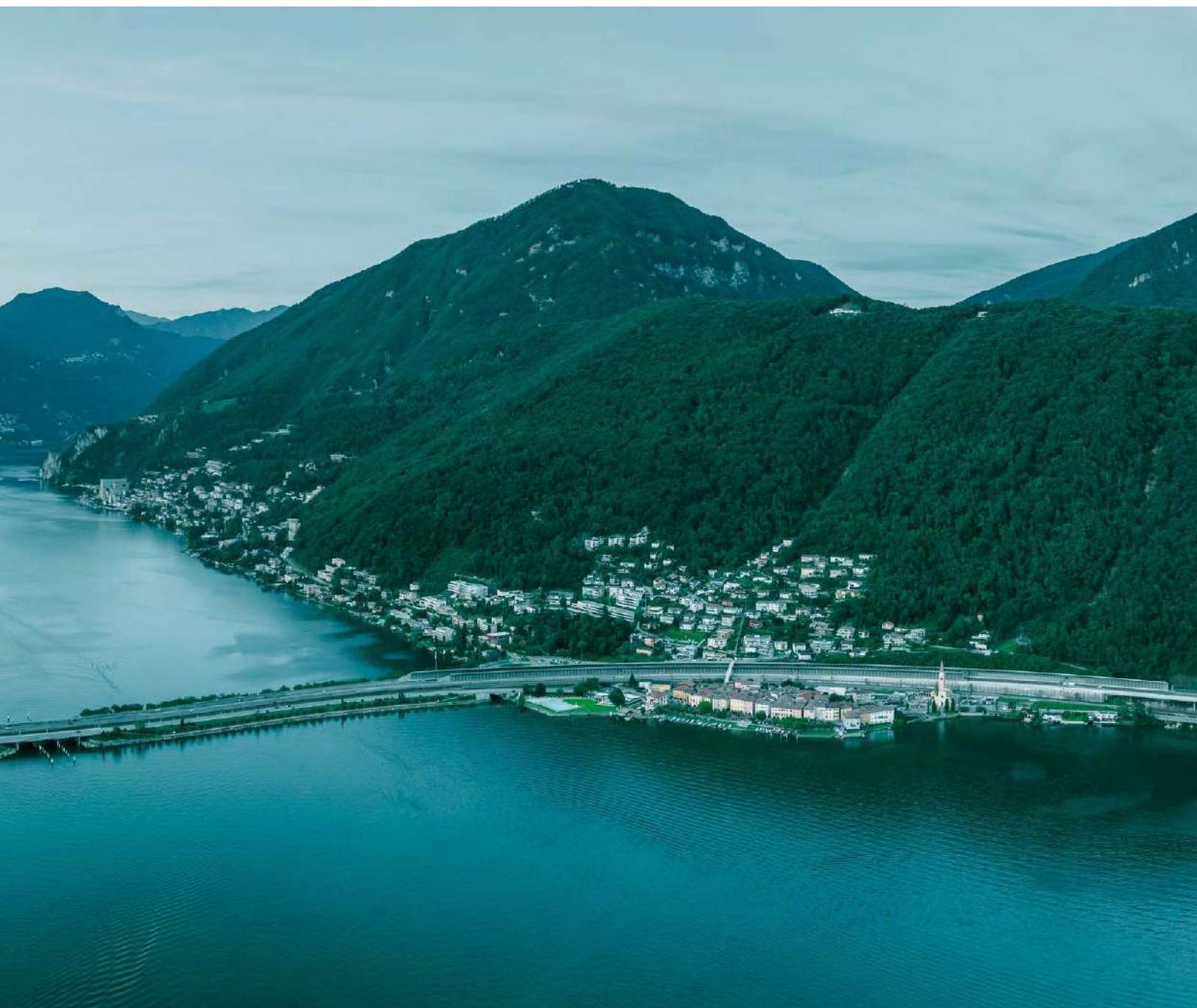


# Rapport annuel 2023



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Commission fédérale de la poste PostCom**





# Rapport annuel 2023

# Editorial



Anne Seydoux-Christe, présidente

**La Suisse n'échappe pas au mouvement international qui confronte le secteur postal à de très nombreux défis, à l'intersection des préoccupations économiques, politiques, sociales, technologiques et environnementales. La PostCom est attentive à l'évolution de la situation sur tous les segments du marché et tient son expertise à disposition des autorités pour relever les défis qui attendent notre pays.**

## Chère lectrice, cher lecteur,

À l'initiative de la Commission fédérale de la Poste (PostCom), un séminaire a réuni quelques-uns des principaux régulateurs européens et nord-américain du secteur postal, en octobre 2023, à Lausanne (VD).

Cet événement a permis de dresser divers constats. Si certains segments du marché, à l'instar de celui des lettres, connaissent des baisses de volumes, d'autres ont le vent en poupe : c'est notamment le cas du segment des colis (en particulier ceux en provenance de l'étranger), mais aussi de tous les nouveaux services qui se développent à la faveur de la digitalisation.

Ces mutations constituent d'importants défis pour les opérateurs historiques. Elles favorisent en effet l'éclosion et le développement de nouvelles entreprises, dont les modèles d'affaires disruptifs exigent des régulateurs qu'ils réalisent des analyses économiques et juridiques toujours plus nombreuses et pointues.

Si les problématiques sont parfois différentes d'un pays à l'autre, elles révèlent souvent des tendances de fond parcourues par les mêmes lignes de force.

La Suisse, malgré quelques particularismes, s'inscrit ainsi pleinement dans la tendance générale. Depuis plusieurs années, la PostCom observe toutefois que le marché postal suisse présente un dynamisme plus faible que celui de ses voisins européens.

Après plusieurs années de croissance soutenue, le marché postal suisse a ainsi connu une nouvelle contraction en 2023, qui marque une deuxième année consécutive de repli. Le chiffre d'affaires total du marché postal s'est élevé à 4,1 milliards de francs, pour un volume de 2,7 milliards d'envois postaux, soit une baisse de 2,9% par rapport à l'année précédente.

Durant l'année sous revue, la Poste suisse a pleinement satisfait aux exigences fixées par la législation postale. La qualité élevée du service universel s'est traduite par une grande ponctualité dans la distribution des lettres et des colis. De même, la Poste a respecté les autres critères de qualité que sont notamment l'accessibilité des points d'accès et leur densité.

La partie du marché ouverte à la concurrence a aussi connu un certain nombre de transformations, qui posent des challenges de tous ordres au régulateur, mais parfois aussi à la justice et bientôt peut-être au législateur, si la volonté de procéder à

une réforme de la législation postale devait prochainement se concrétiser. Dans cette perspective, la PostCom mettra son expertise et ses compétences à disposition des autorités compétentes.

Dans ce contexte d'évolution rapide et avant que le cadre législatif soit éventuellement modifié, la PostCom doit assumer toutes les missions que lui confèrent la loi (LPO) et l'ordonnance sur la Poste (OPO).

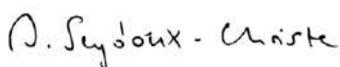
Ainsi, elle continuera à s'assurer qu'un service postal universel de qualité soit accessible à tous les groupes de population, dans toutes les régions du pays, et que son financement soit assuré. Elle veillera également à ce que les nouveaux services, parfois fournis par de nouveaux acteurs tout juste arrivés sur le segment du marché ouvert à la concurrence, soient offerts dans le respect des dispositions légales en vigueur.

Enfin, la PostCom entend continuer à jouer pleinement et en toute indépendance son rôle de régulateur. C'est notamment pour garantir cette indépendance que la PostCom continue de revendiquer la qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral pour des décisions de fond, comme plusieurs autres instances indépendantes sont habilitées à le faire.

Cette vision macroscopique, que la PostCom porte sur le marché suisse et les logiques internationales qui le transcendent, ne l'éloigne pas des réalités cantonales et locales auxquelles sont confrontés les habitantes et habitants de notre pays, ainsi que les différents acteurs de notre économie.

La PostCom a ainsi eu l'occasion, tout au long de l'année, de répondre aux questions des citoyennes et citoyens qui l'ont interpellée. Elle a par ailleurs lancé le processus de renouvellement à la tête de l'organe de conciliation, qui a été sollicité, tous canaux confondus, quelque 2'230 fois en 2023.

Le présent rapport d'activité vous offre une image arrêtée de l'année écoulée, en même temps qu'il esquisse quelques-unes des perspectives et des échéances auxquelles nous devons faire face à l'avenir : je vous en souhaite bonne lecture !



Anne Seydoux-Christe  
Présidente

Berne, mai 2024



# L'essentiel en bref

Après plusieurs années placées sous le sceau de la croissance, le secteur postal avait enregistré, au cours de l'année 2022, un ralentissement qui s'est confirmé au cours de l'année 2023. Cette baisse doit toutefois s'apprécier en regard des résultats exceptionnels réalisés en 2020 et 2021.

Au total, le chiffre d'affaires du marché postal suisse s'est contracté à hauteur de 2,9 %. Si l'évolution des volumes de colis est restée tout juste positive (+0,4 %), le volume des lettres a quant à lui baissé de manière significative (-6,6 %).

En mai 2024, le nombre d'entreprises enregistrées auprès de la Commission fédérale de la poste (PostCom) en tant que prestataires de services postaux s'élevait à 209, soit neuf de moins qu'une année auparavant. Ces chiffres s'expliquent par la disparition de certains prestataires ou par leur fusion.

Il incombe à la PostCom de veiller à ce que les prestataires respectent les conditions de travail usuelles dans la branche. Depuis début 2019, elle a procédé à un contrôle approfondi de 69 entreprises et a ouvert une procédure de surveillance dans 23 cas.

Durant l'année sous revue, la Poste a une fois de plus satisfait aux exigences fixées par la législation postale. En 2023, la qualité du service universel s'est traduite par une ponctualité de la distribution des lettres, des colis et des journaux. Par ailleurs, la Poste a également largement atteint d'autres objectifs, notamment en termes d'accessibilité des points d'accès et de densité.

Fin 2023, le réseau postal comptait 769 offices de poste en exploitation propre et 1'237 agences postales, soit 2'006 points d'accès desservis au total. Pour la première fois, le nombre des offices de poste (- 4) et celui des agences (-17) ont tous les deux baissé.

Depuis l'entrée en vigueur du nouveau droit postal, la PostCom a émis plus de 150 recommandations concernant la fermeture d'offices de poste, à la demande des communes concernées. En 2023, toutes les fermetures de points d'accès se sont faites d'entente entre la Poste et les communes concernées. Un seul cas a été porté devant la PostCom par la commune de Neuenkirch, qui a déposé une requête contre la fermeture de l'agence postale de Hellbühl. La Poste ayant procédé à cette fermeture sans attendre la recommandation émise par la Commission, la PostCom a émis a posteriori un avis négatif.

La Poste est toujours en mesure de fournir le service universel par ses propres moyens. Comme par le passé, le secteur du courrier contribue dans une large mesure au résultat positif du groupe.

Une attention particulière est cependant portée sur l'évolution du financement du service universel et le maintien de la qualité de ce dernier.

En Suisse, comme dans la majorité des pays qui l'entourent, les mutations auxquelles on a assisté au cours des dernières années sur le marché postal vont sans nul doute en appeler d'autres. Elles vont constituer autant de défis que les régulateurs doivent anticiper sur les plans réglementaire et législatif, mais également économique et social. Les membres de la PostCom tiennent leurs expertises à disposition du législateur et des autorités fédérales.





# Chiffres clés

## Évolution des chiffres d'affaires

En milliards de CHF	2022	2023	Variation
<b>Ensemble du marché postal</b>	4.246	4.122	-2.9%
<b>Envois postaux relevant du service universel : la Poste et prestataires privés</b> (colis jusqu'à 20 kg, lettres jusqu'à 1 kg, journaux et périodiques en distribution régulière ; marchés domestique et transfrontalier)	3.335	3.239	-2.9%
<b>Service universel assuré par la Poste</b> (selon art. 29 OPO)	2.673	2.552	-4.5%

## Évolution des volumes

En milliards d'envois	2022	2023	Variation
<b>Ensemble du marché postal</b> (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)	2.901	2.733	-5.8%
<b>Envois postaux relevant du service universel : la Poste et prestataires privés</b> (colis jusqu'à 20 kg, lettres jusqu'à 1 kg, journaux et périodiques en distribution régulière ; marchés domestique et transfrontalier)	2.691	2.539	-5.6%
<b>Service universel assuré par la Poste</b> (colis jusqu'à 20 kg, lettres jusqu'à 1 kg, journaux et périodiques en distribution régulière ; marchés domestique et transfrontalier)	2.255	2.120	-6.0%

\*sans lettres et colis en provenance de l'étranger dont les chiffres d'affaires ont été pris en considération depuis 2023.



# Table des matières

## 15 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

## 37 Financement du service universel

## 51 Evolution 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

## 65 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
- Décisions de la PostCom en matière de procédures de surveillance contre des prestataires de services postaux soumis à l'obligation d'annoncer

## 73 Rapport de l'organe de conciliation

## 79 A propos de la PostCom

- Mandat et activité
- Délimitation par rapport aux autres autorités de surveillance

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

## 89 Perspectives

## 92 Abréviations et glossaire



# Service universel

**Au cours de l'exercice 2023, la Poste a pleinement satisfait aux exigences fixées par la législation postale. En 2023, la qualité élevée du service universel s'est traduite par la ponctualité de la distribution des lettres et des colis. Celle-ci a été mesurée dès le début de l'année 2023 au moyen de méthodes de mesure harmonisées. Ces nouvelles méthodes de mesure s'appuient davantage que les précédentes sur les prescriptions de l'ordonnance sur la poste. Elles sont certifiées et approuvées par la PostCom. De même, la Poste a rempli les autres critères de qualité, tels que les critères d'accessibilité des points d'accès et de densité.**

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 2023

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.<sup>1</sup>

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

#### Lettres domestiques

Produit	Exigence réglementaire	Résultat 2023
J+1 lettres	97 %	97.30 %
J+3 lettres	97 %	99.50 %

«J» signifie jour de livraison et le chiffre indique le nombre de jours ouvrables prescrits pour le traitement conformément à l'ordonnance sur la poste. Par jours ouvrables, on entend du lundi au vendredi (cf. art. 29, al. 7, OPO).

Pour l'année 2023, l'objectif en termes de délais a été atteint pour les lettres J+1 avec 97,30 %. Pour les lettres J+3, la Poste a nettement dépassé les exigences réglementaires avec un taux de 99,50 %.

#### Mesure des délais d'acheminement des colis en 2023

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 domestique

Produit	Exigence réglementaire	Résultat 2023
Colis J+1	95 %	95.70 %
Colis J+3	95 %	99.60 %

«J» signifie jour de livraison et le chiffre indique le nombre de jours ouvrables prescrits pour le traitement conformément à l'ordonnance sur la poste. Par jours ouvrables, on entend du lundi au vendredi (cf. art. 29, al. 7, OPO).

Pour les colis J+1, la Poste a dépassé l'objectif de délai d'acheminement avec 95,70 %. Pour les colis J+3, la Poste a également obtenu des résultats nettement supérieurs à l'objectif, avec 99,60 %.

#### Harmonisation et uniformisation des méthodes de mesure des délais d'acheminement des lettres et des colis à partir de 2023

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.<sup>2</sup> Les normes EN13850<sup>3</sup> et EN14508<sup>4</sup> 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 lettres et 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 la raison pour laquelle la Poste a demandé, au cours de l'année 2022, qu'il soit procédé à des changements dans les méthodes de mesure. Elle a demandé un alignement des prescriptions sur l'ordonnance sur la poste, soit une harmonisation des méthodes.

Les méthodes de mesure harmonisées ont été certifiées par un organisme indépendant. La PostCom les a approuvées avec effet rétroactif dans le courant de l'année 2023.<sup>5</sup> Les présents résultats ont été calculés sur la base des méthodes de mesure harmonisées. C'est pourquoi les résultats de l'année 2023 ne sont plus comparables avec ceux des années précédentes.

#### Adaptation de la désignation des produits

Suite à l'harmonisation, les désignations de produits propres à la Poste, à savoir le courrier A, le courrier B, le colis Priority et le colis Economy ont été adaptées aux termes mentionnés dans la législation postale. On mesure ainsi désormais le délai d'acheminement des lettres J+1 et J+3 ainsi que des colis J+1 et J+3. L'offre préexistante et les prestations concernées (réception, distribution, promesse de performance, etc.) restent toutefois inchangées à la Poste. L'harmonisation a uniquement permis d'adapter les méthodes de mesure des délais.

#### Méthode de mesure appliquée aux lettres

Dans le cadre de la mesure de la durée d'acheminement des lettres, jusqu'à fin 2022, la Poste a intégré le samedi dans le calcul des lettres J+1. Pour les lettres J+3, le samedi a été partiellement pris en compte (c'est-à-dire que seule la distribution des lettres J+3 le samedi a été prise en compte lorsqu'une distribution de lettres J+1 avait lieu simultanément le samedi à la même adresse).

En raison de l'harmonisation, le samedi est désormais exclu de la méthode de mesure des lettres en tant que jour de réception et de distribution, car le service postal universel ne prévoit aucune obligation pour la Poste de réceptionner ou de distribuer les lettres le samedi.<sup>6</sup> Jusqu'à fin 2022, la Poste a partiellement pris en compte le samedi dans la mesure de la durée d'acheminement, allant ainsi volontairement au-delà des prescriptions de l'ordonnance sur la poste. Si la mesure avait été effectuée selon l'ancienne méthode (non harmonisée), le résultat du délai d'acheminement pour l'année 2023 aurait été de 96,7 % pour les lettres J+1 et de 99,4 % pour les lettres J+3. Le résultat des lettres J+1 aurait donc été inférieur à l'objectif de 97 %. Toutefois, la PostCom n'a pas vérifié ces résultats conformément à l'art. 53 OPO, car ils n'ont pas été calculés avec la méthode de mesure la plus récente (telle qu'elle l'a approuvée).

#### Méthode de mesure appliquée aux colis

Pour la mesure du délai d'acheminement des colis, jusqu'à fin 2022, la Poste a, pour une part, mesuré les délais d'acheminement des colis J+1 (jour de livraison + 1 jour ouvrable) et, pour une autre part, des colis J+2 (jour de livraison + 2 jours ouvrables). Suite à l'harmonisation, il ressort que la mesure du temps d'acheminement des colis J+1 est restée la même. Les J+2 ne sont désormais plus pris en compte. Ils sont remplacés par les J+3, puisque le service postal universel ne prévoit qu'une offre avec distribution jusqu'au troisième jour ouvrable suivant le jour de dépôt.<sup>7</sup> Jusqu'à fin 2022, la Poste est ainsi volontairement allée au-delà des prescriptions de l'ordonnance sur la poste dans la mesure des délais d'acheminement. Si la mesure avait été effectuée selon l'ancienne méthode (avant harmonisation), le résultat pour les colis J+1 aurait été le même que celui obtenu avec la nouvelle méthode (95,7 %), aucune modification n'ayant été apportée dans ce domaine. Pour les paquets J+2, en revanche, le résultat aurait été de 96,9 %. Les résultats auraient ainsi été supérieurs à l'objectif de 95 %. Toutefois, la PostCom n'a pas vérifié ces résultats conformément à l'art. 53 OPO, car ils n'ont pas été calculés avec la méthode de mesure la plus récente (telle qu'elle l'a approuvée).

---

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

2  
Art. 32, al. 2, OPO

3  
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

4  
Services postaux - Qualité de service - Mesure du délai d'acheminement des services de bout en bout pour le courrier non prioritaire égrené et de seconde classe

5  
Cf. Décision 16/2023 du 28 août 2023 qui concerne les délais d'acheminement dans le trafic postal intérieur : harmonisation des méthodes de mesure des lettres et colis

6  
Art. 14, al. 3 LPO en lien avec Art. 29, al. 1, let. a et al. 7, OPO

7  
Cf. Art. 29, al. 1, let. a, chiffre 2, OPO

## **Prise en compte des cas de force majeure dans la mesure du délai 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.<sup>8</sup>

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 EN 13850, la PostCom a reconnu que certains événements survenus au cours de l'année de référence 2023 devaient être considérés comme des cas de force majeure.

Les événements de force majeure ont touché aussi bien la mesure du délai d'acheminement des lettres que celle des colis. Dans certaines régions, des envois ont donc été exclus de la mesure des délais d'acheminement.

En ce qui concerne la mesure des délais d'acheminement des lettres, certaines d'entre elles ont été exclues de la mesure en raison de la survenue de deux événements.

### **Lettres :**

<b>19 et 20 septembre 2023</b>	Exclusion pour cas de force majeure suite à l'accident d'un train postal (train de lettres uniquement) d'Eclépens à Härkingen.
<b>27 octobre - 7 novembre 2023</b>	Exclusion pour cas de force majeure en raison de chutes de pierres ayant entraîné la fermeture du col de la Bernina et de la ligne ferroviaire des Chemins de fer rhétiques.

En ce qui concerne la mesure du délai d'acheminement des colis, certains d'entre eux ont été exclus de la mesure en raison de la survenue de quatre événements.

### **Colis :**

<b>7 et 8 juillet 2023</b>	Exclusion pour cas de force majeure en raison d'un important incendie dans la zone industrielle de Vétroz.
<b>18 et 19 juillet 2023</b>	Exclusion pour cas de force majeure en raison d'un incendie de forêt à Bitsch.
<b>24 et 25 juillet 2023</b>	Exclusion pour cas de force majeure en raison d'intempéries à La-Chaux-de-Fonds.
<b>27 octobre - 7 novembre 2023</b>	Exclusion pour cas de force majeure en raison de chutes de pierres ayant entraîné la fermeture du col de la Bernina et de la ligne ferroviaire des Chemins de fer rhétiques.

Ces événements imprévus échappaient au contrôle de la Poste. 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.

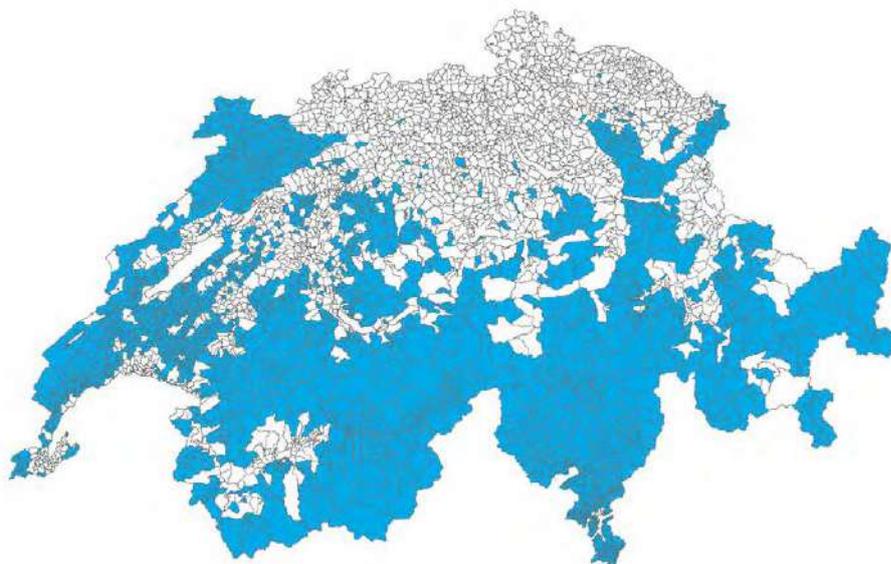
## **Qualité de distribution des journaux**

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.<sup>9</sup> La méthode de mesure appliquée a été certifiée et la PostCom l'a approuvée pour une période de cinq ans.<sup>10</sup>

La carte ci-dessous montre une vue d'ensemble des zones sans distribution matinale (en bleu) au début 2023, dans lesquelles l'heure limite de distribution était fixée à 12h30

On voit qu'il n'a été procédé à aucune mutation du périmètre de ces zones sans distribution matinale pour les mesures réalisées au cours de l'année 2023. Certaines mutations avaient en revanche été effectuées au cours de l'année précédente, de sorte qu'au total, davantage de zones sans distribution matinale ont été prises en compte dans la mesure 2023.



Pour l'année 2023, la Poste a présenté pour la deuxième fois un rapport d'audit concernant la mesure de la qualité de la distribution des quotidiens en abonnement :

#### Qualité de la distribution des quotidiens

Produit	Exigence réglementaire	Résultat 2022	Résultat 2023
J+0 Journaux quotidiens jusqu'à 12h30	95 %	98,8 %	98,5 %

La PostCom a vérifié le résultat et a constaté que l'exigence légale de 95 %<sup>11</sup> a été clairement dépassée avec une valeur annuelle de 98,5 % atteinte à l'échelle nationale. Par rapport à l'année précédente, la valeur a légèrement baissé, au motif que la mesure a porté sur davantage de régions sans distribution matinale.

La valeur élevée de la qualité montre que les journaux sont distribués par la Poste avec une très grande fiabilité avant 12h30, y compris dans les régions rurales et périphériques.

8  
Cf. Norme EN13850, section 5.2.2

9  
Cf. Art. 14, al. 3, LPO

10  
Cf. Décision 10/2021 concernant la validation de la méthodologie de mesure de la qualité de la distribution des journaux en abonnement dans les zones sans distribution matinale

11  
Art. 31a, al.1, OPO

Le besoin d'information est ainsi de nouveau remarquablement couvert. La fonction d'information des journaux sur la politique de l'État et la démocratie a ainsi pu être garantie dans toute la Suisse – et ce malgré l'énorme progression des médias électroniques. 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.

Dans les zones périphériques, la Poste distribue majoritairement les journaux en même temps que les lettres et les colis. Dans les années à venir, le nombre de régions concernées par ce délai de livraison va augmenter. Ainsi, la part des régions périphériques qui ont de facto une heure limite de distribution jusqu'à 12h30 augmentera en raison de la distribution mixte.

### **Comparaisons internationales**

Comparées à celles d'autres pays européens, les exigences de qualité applicables aux délais d'acheminement en Suisse sont très élevées. Selon l'étude des régulateurs européens, l'exigence varie entre 80 % et 95 % pour les lettres en courrier prioritaire.<sup>12</sup>

L'étude du Groupe des régulateurs européens (GREP) montre en outre qu'en ce qui concerne le courrier prioritaire, on constate en 2022 une augmentation de la qualité en moyenne européenne par rapport à 2021 en ce qui concerne les résultats du délai d'acheminement.<sup>13</sup> On doit cette amélioration à la fin de la pandémie.

La Bulgarie, l'Allemagne et l'Italie ont des exigences réglementaires relativement basses : en moyenne annuelle, au moins 80 % des lettres doivent être distribuées le jour ouvrable suivant le jour du dépôt. Étant donné que ces prescriptions sont peu significatives, un assouplissement des délais d'acheminement des lettres fait l'objet de discussions politiques en Allemagne par exemple.

Dans plusieurs pays européens, les fréquences de distribution dans les zones périphériques ont été réduites au cours des dernières années pour des raisons de coûts et en raison de la forte baisse du volume de courrier. Des discussions sont en cours sur la distribution alternée. Le GREP a résumé dans un rapport les changements intervenus dans le service universel (en termes d'étendue, de fréquence, de points d'accès, de prix) dans 23 pays au total au cours de la dernière décennie.<sup>14</sup> En outre, ce rapport décrit la législation et les adaptations actuelles ou prévues. Il souligne la tendance continue au transfert des services de courrier vers les services de colis. Il souligne que le service universel est toujours très apprécié par les utilisateurs, en particulier par les personnes défavorisées. La conclusion générale est que le service universel doit offrir des services postaux accessibles, abordables et de haute qualité à tous les citoyens, indépendamment de leur localisation ou de leur statut socio-économique. Il est également indiqué que le service universel devrait être assoupli à l'avenir, étant donné que certains services perdent continuellement en importance. Selon le rapport du GREP, le défi consistera à trouver un juste équilibre entre le niveau de service et le coût des prestations du service universel, tout en tenant compte des besoins des utilisateurs.

Selon le rapport des régulateurs du GREP, la préférence et l'acceptation des citoyens concernant les envois postaux non prioritaires ont augmenté dans certains pays (par exemple en Autriche et en Belgique).

Certains membres du GREP mènent régulièrement des enquêtes ou des études pour mesurer la satisfaction et les préférences des utilisateurs.<sup>15</sup> Le rapport indique que, bien qu'il existe des thèmes communs à toute l'Europe en ce qui concerne la satisfaction des utilisateurs, chaque pays a également des facteurs nationaux spécifiques qui influencent la dynamique de ses services postaux.

La situation au Danemark est particulière : le Danemark a été le premier pays à obliger ses habitants et ses entreprises, dès 2013, à recevoir les communications officielles sous forme numérique (services administratifs en ligne).<sup>16</sup> Cette obligation a alors entraîné une baisse rapide du volume du courrier. En réaction à cette baisse drastique, la lettre standard au Danemark est passée à la distribution J+5. Ce changement a également eu des répercussions sur la fréquence de distribution. La distribution a toujours lieu tous les jours ouvrables, mais les différentes routes de distribution ont été desservies à un rythme de quatre jours, ce qui signifie que chaque destinataire est livré tous les quatre jours. En outre, le Danemark a décidé par voie législative, en 2023, que l'obligation du prestataire du service universel (PostNord Denmark) de distribuer les envois postaux relevant du service universel serait supprimée au début de l'année 2024. La prestation de services postaux universels est désormais laissée au marché. L'ancien prestataire du service universel (PostNord Denmark) a déjà augmenté ses prix pour l'acheminement des envois depuis début 2024.<sup>17</sup> Au Danemark, la garantie des services postaux sur l'ensemble du territoire reste une tâche de l'État. Des études et des enquêtes auprès des consommateurs sont régulièrement menées afin d'évaluer les services postaux nécessaires sur l'ensemble du territoire.

L'évolution postale au Danemark suscite un grand intérêt, car dans le monde entier, les entreprises postales sont confrontées à des défis similaires. En revanche, la transposition directe à d'autres pays n'est possible qu'avec prudence, car les situations nationales varient fortement.

### Situation postale en Ukraine

Au cours de l'année 2023, les conséquences de la guerre d'agression russe contre l'Ukraine ont à nouveau constitué un thème central, mais – selon les indications de la Poste Suisse – un acheminement régulier a pu continuer à être garanti pour l'Ukraine. La distribution d'envois postaux est restée limitée dans certaines régions. Ces informations sont basées sur les données relatives aux zones de livraison de la poste ukrainienne, qui peuvent être consultées en ligne. La distribution est également organisée pour la Russie et la Biélorussie. La distribution d'envois postaux dans les zones de guerre reste toutefois un très grand défi.

En Suisse, la Poste offre son aide et son soutien aux personnes ayant fui l'Ukraine.<sup>18</sup> Le groupe européen des régulateurs postaux (GREP) a en outre thématiqué les attaques contre l'infrastructure postale critique en Ukraine et exprimé à plusieurs reprises sa solidarité avec la population.<sup>19</sup>

## Accessibilité et critère de densité

### Prescriptions d'accessibilité dans l'ordonnance sur la poste

Selon l'ordonnance sur la poste (OPO), la Poste doit garantir que 90 % de la population résidante permanente d'un canton puisse atteindre un office de poste ou une agence postale en 20 minutes à pied ou par les transports publics. Si la Poste propose un service à domicile, ce délai est porté à 30 minutes pour les ménages concernés (art. 33, al. 4, OPO).

12  
Cf. ERGP (23) 9 Report on quality of service, consumer protection and complaint handling, 18.1.2024, page 18

13  
Cf. ERGP (23) 9 Report on quality of service, consumer protection and complaint handling, 18.1.2024, page 20, graphique

14  
Cf. ERGP Report on the effects of the modernisation / adaptation of the Universal Service, 24.11.2023

15  
Par exemple en Belgique, Irlande, au Portugal, en Roumanie, en Suède

16  
Cf. Overview on international regulatory arrangements for postal services, Wik Consult, November 2023

17  
Cf. Prices and general terms and conditions | PostNord

18  
Cf. Ukraine : la Poste apporte son soutien

19  
Cf. ERGP expresses its solidarity to Nova Poshta of Ukraine, 25.11.2023

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 9 janvier 2024 (et non p. ex. le 31 décembre 2023).

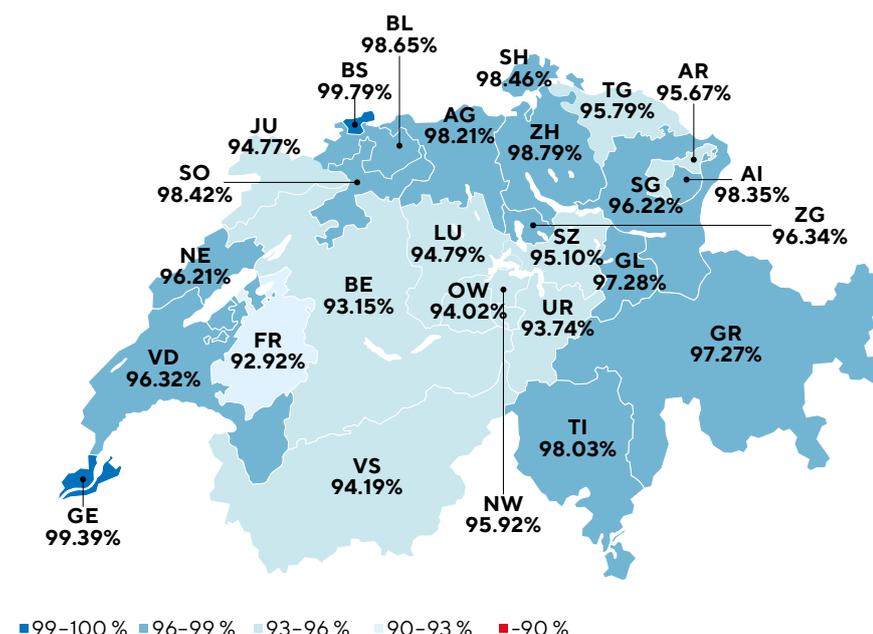
Relevons que dans les cantons où l'habitat est dispersé et dans les régions accidentées des Préalpes, il est également tenu compte – en sus des données des horaires des transports publics – des systèmes de bus à la demande, lorsqu'une telle offre existe au titre des transports publics. Les bus à la demande ne circulent qu'en cas de besoin et non selon un horaire fixe. Les résultats des calculs d'accessibilité par canton pour 2023 sont présentés dans le tableau ci-après. Les résultats tiennent compte d'un système de bus à la demande dans le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures (AI).

### La Poste a rempli les objectifs en matière d'accessibilité

La PostCom a examiné les résultats des calculs d'accessibilité. En 2023, 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 (99.79 %), Genève (99.39 %) et Zurich (98.79 %). Durant l'année sous revue, les valeurs les plus basses se sont présentées dans le canton de Fribourg, avec 92.92%, suivi du canton de Berne (93.15 %) et du canton d'Uri (93.74 %).

Au niveau national, la valeur d'accessibilité annuelle, y compris le service à domicile, a atteint 96,68 %. Elle a donc légèrement augmenté par rapport à l'année précédente (96,67 %). Cela s'explique, d'une part, par l'hétérogénéité de la répartition de la croissance démographique à l'échelle de la Suisse et, d'autre part, par l'extension des zones dans lesquelles est proposé un service à domicile.

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 pour 2022 et 2023

20  
Cf. Art. 33, al. 5 bis OPO

Valeurs pour 2022 et 2023	Accessibilité ≤ 20 minutes, si service à domicile ≤ 30 minutes	
	2022	2023
<b>Accessibilité (à pied ou en transports publics) en pourcentage de la population par canton</b>		
<b>Valeur cible</b>	<b>90%</b>	<b>90%</b>
AG	98.13%	98.21%
AI <sup>(1)</sup>	97.90%	98.35%
AR	94.83%	95.67%
BE	93.43%	93.15%
BL	98.64%	98.65%
BS	99.91%	99.79%
FR	92.97%	92.92%
GE	99.48%	99.39%
GL	96.85%	97.28%
GR	96.81%	97.27%
JU	94.86%	94.77%
LU	94.70%	94.79%
NE	96.74%	96.21%
NW	94.38%	95.92%
OW	92.97%	94.02%
SG	96.04%	96.22%
SH	98.05%	98.46%
SO	98.29%	98.42%
SZ	94.65%	95.10%
TG	95.72%	95.79%
TI	98.11%	98.03%
UR	93.27%	93.74%
VD	96.65%	96.32%
VS	93.57%	94.19%
ZG	95.73%	96.34%
ZH	98.82%	98.79%
<b>National</b>	<b>96.67%</b>	<b>96.68%</b>

<sup>(1)</sup> Y compris bus à la demande

Au niveau suisse, toutes les valeurs d'accessibilité cantonales sont supérieures à l'objectif de 90 % (cf. art. 33, al. 4, LPO : service à domicile de 30 minutes inclus).

### 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 2023. Il en ressort qu'elle respecte les exigences de l'OPO dans les 83 régions urbaines et agglomérations.<sup>20</sup>

Il n'y a pas eu de changement par rapport à l'année précédente. Dans treize agglomérations, voire villes, le seuil minimal en termes de points d'accès est exactement rempli, toutes les autres présentent une couverture excédentaire. C'est le canton de Zurich qui présente la couverture la plus importante.

### **Régions de planification**

La Poste a confirmé qu'en 2023, chaque région de planification comptait au moins un office de poste. Elle remplit ainsi l'obligation prévue 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 2023.

### **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**

Au cours de l'année sous revue, la Poste a trouvé des solutions à l'amiable avec les autorités communales dans le cadre de 57 procédures de dialogue portant sur la fermeture et le transfert d'offices de poste et d'agences postales.

Dans un seul cas, la Poste a notifié une décision à une commune, à savoir la commune de Neuenkirch (LU), concernant la fermeture de l'agence postale de Hellbühl. Le conseil municipal de Neuenkirch a demandé à la PostCom d'émettre une recommandation. C'était la première fois depuis le début des activités de la PostCom qu'une autorité communale la saisissait au sujet de la fermeture d'une agence postale. Les quelque 150 recommandations émises jusqu'à présent par la PostCom concernaient toutes la fermeture d'offices de poste (ou, dans un cas, le transfert d'un office de poste).

Au cours des deux dernières années, un seul cas a donc été porté devant la Commission (voir tableau ci-dessous). Le recul des requêtes adressées à la PostCom est lié à la stratégie de la Poste visant à stabiliser le réseau d'offices de poste à environ 800 filiales exploitées en propre durant la période 2021-2024.

Depuis deux ans, et pour la même raison, les procédures de consultation entre la Poste et les autorités communales concernant la fermeture et le transfert d'agences postales sont nettement plus nombreuses que celles concernant la fermeture et le transfert d'offices de poste.

En 2023, 58 procédures de consultation concernant 5 offices de poste et 45 agences postales ont été conclues. Les huit procédures restantes concernaient de nouvelles agences postales ou des agences remplaçant le service à domicile. Dans ces cas, la Poste n'était pas tenue de mener une consultation en vertu de l'art. 34, al. 1, OPO. Elle a mené ces procédures de consultation sur une base volontaire. L'année précédente déjà, le nombre de procédures de consultation conclues pour les agences postales (51) était nettement supérieur à celui des procédures concernant des offices de poste (13). Les procédures de consultation menées en 2023 en lien avec les cinq offices de poste concernaient, dans quatre cas, le transfert de l'office de poste à un autre emplacement. Dans le dernier cas, il s'agissait de fermer l'office de poste et de le remplacer par une agence postale.

Les 45 procédures restantes, pertinentes du point de vue réglementaire, concernaient des agences postales. Dans 25 cas, il s'agissait d'un changement d'emplacement de l'agence postale. Dans 15 autres cas, il en allait de la fermeture de l'agence postale, avec le service à domicile comme solution de remplacement. Enfin, les cinq derniers cas concernaient une fermeture des agences postales sans remplacement.

#### Recommandations de la PostCom

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Accords entre les communes et la Poste	108	101	115	127	104	134	83	89	98	66	57
Cas portés devant la Commission	6	7	11	30	19	22	34	13	9	0	1
Cas traités au cours de l'année de référence / Résultat :											
Recommandation favorable	5	3	10	16	19	17	18	21	21	1	
Recommandation de rejet	-	-	2	2	1	1	-	3	1	-	
Renvoi pour complément d'information	-	1	-	2	4	-	-	-	-	-	
Autres modes d'exécution <sup>1</sup>	-	-	1	1	-	2	1	-	1	1	1
Requêtes en suspens auprès de la PostCom	1	4	2	13	11	12	27	16	2	0	1

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

#### Commune de Neuenkirch (LU) : Fermeture de l'agence postale de Hellbühl

Lorsqu'elle entend procéder à la fermeture ou au transfert de points d'accès, la Poste doit respecter les mêmes directives, qu'il s'agisse d'offices de poste ou d'agences postales. Cela signifie que les autorités des communes qui n'ont pas trouvé de solution à l'amiable avec la Poste concernant la fermeture ou le transfert d'une agence postale peuvent saisir la PostCom comme elles le feraient dans le cas de la fermeture ou du transfert d'un office de poste, afin qu'elle émette une recommandation. La PostCom examine indifféremment les cas concernant les offices de poste et les agences postales en vertu des mêmes critères fixés à l'art. 34, al. 5, OPO.

Dès lors que la PostCom est saisie, la Poste ne peut ni fermer, ni déplacer l'office de poste ou l'agence postale en question (art. 34, al. 8, OPO) avant que la recommandation

de la Commission ait été notifiée. Dans le cas de l'agence postale de Hellbühl, la Poste a répondu à la PostCom, dès le début de la procédure de conciliation, qu'elle ne respecterait pas cette prescription. C'est pourquoi la PostCom a émis, le 7 décembre 2023, une recommandation à l'intention de la Poste lui recommandant de continuer à exploiter l'agence postale de Hellbühl pendant la durée de la procédure de conciliation. Par la suite, la Poste s'est efforcée de trouver une solution avec l'exploitant de l'agence postale de Hellbühl, mais ses démarches n'ont pas abouti. La Poste a fermé cette agence avant même que la PostCom ait pu se pencher sur le dossier – à la fin du mois de décembre 2023, et a introduit le service à domicile pour la population concernée.

Ce faisant, la Poste a placé la PostCom et le Conseil municipal de Neuenkirch devant le fait accompli. La poursuite de la procédure de conciliation n'avait plus de sens. Le 1<sup>er</sup> février 2024, la PostCom a donc émis une recommandation négative concernant la fermeture de l'agence postale de Hellbühl. En outre, la PostCom a recommandé à la Poste d'établir à l'avenir des calendriers lui permettant de respecter les prescriptions de l'art. 34 OPO, y compris lorsqu'il en va de la fermeture et du transfert d'agences postales.

### **Conséquences de la fermeture des offices de poste pour les PME**

En 2023, un échange a eu lieu avec des représentants de la Poste au sujet des conséquences de la fermeture d'offices de poste sur les petites et moyennes entreprises (PME) (voir également le rapport d'activité de la PostCom pour l'année 2022, page 22). La Poste est consciente qu'en cas de fermeture d'un office de poste, les solutions alternatives mises en place peuvent entraîner des coûts considérables pour les PME. On pense par exemple à la distribution matinale payante des envois, à la boîte postale numérique payante ou à l'enlèvement payant des envois chez le client. Le dépôt d'espèces à domicile est proposé gratuitement aux PME – comme à tous les autres clients – lorsque la région concernée n'est desservie que par des agences postales. La circulation des espèces, importante pour les entreprises commerciales, est ainsi garantie. Selon les indications de la Poste, la mise en place de points clientèle commerciale en self-service est conditionnée à un nombre minimal de clients commerciaux susceptibles de déposer des envois dans l'agence [non desservie] pour la clientèle commerciale. En fin de compte, selon le droit en vigueur, il incombe à la Poste de développer des offres appropriées pour les PME. En formulant ses recommandations, la PostCom continuera toutefois de garder à l'esprit les conséquences de la fermeture d'offices de poste pour les commerçants de la région et, le cas échéant, assortira ses recommandations à la Poste de conditions en faveur des PME.

### **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 91 offices de poste. Ils disposent presque tous d'un accès et d'une entrée sans obstacles. Un seul d'entre eux comporte encore des marches. Cet office va prochainement faire l'objet de transformations. Une solution de guichets adaptée aux personnes en situation de handicap a été mise en œuvre dans la plupart des constructions et transformations.

En ce qui concerne les agences postales, leur format a été modifié au cours de l'année de référence, car à partir de janvier 2024, les clients seront à nouveau servis personnellement dans toutes les agences. Les formats en libre-service ne seront plus proposés. Des changements ont donc eu lieu dans l'espace réservé aux clients, mais pas au niveau de l'accès ou de l'entrée.

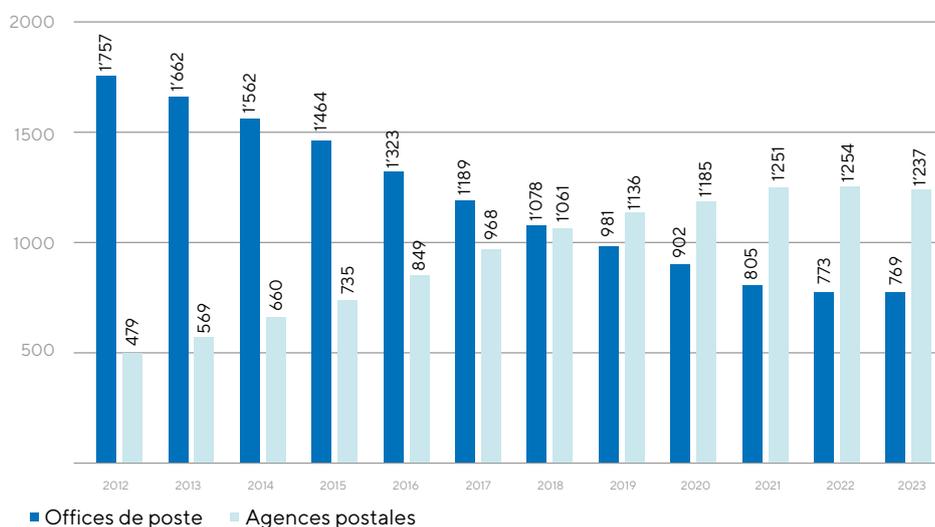
Des travaux de transformation ou de construction ont été effectués dans 35 agences postales. La plupart de ces agences sont équipées d'une entrée et d'un accès sans obstacles. Seule une agence ne dispose pas d'un accès et d'une entrée sans obstacles et une autre agence ne dispose que d'une porte munie d'une poignée. Les changements dans les agences sont généralement dus à un changement de partenaire ou à un déménagement.

## 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 2023, le réseau postal comptait 769 offices de poste en exploitation propre et 1'237 agences postales, soit 2'006 points d'accès desservis au total. Pour la première fois, le nombre d'agences postales a diminué, et pas seulement celui des offices de poste. Au total, une diminution de 21 points d'accès desservis a été enregistrée fin 2023 (contre -29 l'année précédente).

La Poste s'en tient pour l'heure toujours à sa stratégie (« La Poste de demain »), laquelle comprend une stabilisation du réseau à environ 800 offices de poste. Toutefois, la Poste élabore actuellement sa nouvelle stratégie (2025-2028). La priorité est donnée à la viabilité financière du réseau de points d'accès postaux couvrant l'ensemble du territoire suisse.<sup>21</sup>

### Évolution des points d'accès desservis entre 2012 et 2023



Si l'on considère les dix dernières années, on constate que, depuis 2019, le réseau des agences postales est plus étendu que celui des offices de poste. En 2023, les offices de poste représentaient 38 % de l'ensemble du réseau global des offices de poste et des agences postales. Cette proportion est restée inchangée par rapport à l'année précédente. En revanche, en 2012, cette part était encore de 78 %.

Points d'accès desservis	2018	2019	2020	2021	2022	2023	△
Offices de postes	1'078	981	902	805	773	769	-4
Agences postales	1'061	1'136	1'185	1'251	1'254	1'237	-17
Total offices de poste et agences postales	2'139	2'117	2'087	2'056	2'027	2'006	-21
Différence par rapport à l'année précédente	-18	-22	-30	-31	-29	-21	

La Poste a expliqué le recul de quatre offices de poste en raison de deux fermetures sans remplacement, de la transformation d'un office en agence postale et d'une fermeture temporaire. Pour ce qui est des agences postales, il s'est agi en majorité de résiliations de la part des partenaires : on a parfois substitué à ces agences un service à domicile, ou elles ont été fermées sans être remplacées, faute d'avoir pu trouver de nouveaux partenaires.

Comme nous l'avions signalé l'année dernière, la Poste transforme certains offices de poste en centres de services régionaux. Pour ce faire, elle a conclu des partenariats stratégiques (avec des banques, des assurances, des autorités, des prestataires de services de santé). D'autres étapes d'ouverture du réseau à d'autres partenaires de différents secteurs sont envisagées. Selon les indications de la Poste, les partenariats stratégiques ont un effet positif sur la baisse des volumes de lettres et de colis, ainsi que sur le recul des paiements au guichet. En revanche, l'ouverture du réseau progresse moins vite que prévu.<sup>22</sup>

### Service à domicile

Le nombre de régions avec service à domicile est passé à 1'898 à la fin 2023. Cela correspond à une augmentation de 17 régions par rapport à l'année précédente. L'augmentation des régions avec service à domicile résulte du développement du réseau des offices de poste et des transformations d'agences.

Le nombre de ménages bénéficiant d'un service à domicile en Suisse a également légèrement augmenté (500'483 ménages). En proportion, 10,9 % de tous les ménages nationaux bénéficient d'un service à domicile. Cette proportion augmente de manière infime mais constante depuis des années (en 2019, elle était de 8,9 %). Cependant, le nombre total de ménages en Suisse augmente également depuis des années (fin 2023 : 4'586'807 ménages).

Le nombre de ménages sans service à domicile dans les régions avec service à domicile a augmenté de 140 ménages (ils sont désormais 2'918). Ces ménages se trouvent en dehors du périmètre de distribution de la Poste et ne bénéficient pas de la distribution à domicile. Ils ne peuvent pas non plus bénéficier d'un 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.

Service à domicile valeurs au 31.12.	2021	2022	2023	△
Nombre de régions avec service à domicile	1'847	1'881	1'898	<b>17</b>
Nombre de ménages dans les zones avec service à domicile	447'855	478'933	500'483	<b>21'550</b>
dont nombre de ménages sans service à domicile dans les zones avec service à domicile*.	2'984	2'778	2'918	<b>140</b>
Nombre total de ménages (national)	4'438'657	4'505'791	4'586'807	<b>81'016</b>
% Part du nombre de ménages avec service à domicile au niveau national	10.1%	10.6%	10.9%	

\*Ces ménages situés en dehors du périmètre de livraison ne bénéficient pas de la livraison à domicile et ne peuvent pas non plus faire appel 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 de continuer leur déploiement.

Distributeurs de paquets	2020	2021	2022	2023
My Post 24, distributeurs automatiques	183	199	225	275

### 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 :

Durée des heures d'ouverture	Offices de poste	Agences postales
jusqu'à 2 heures par jour	0,1 %	0,1%
2 à 4 heures par jour	1,8 %	3,6 %
4 à 6 heures par jour	8,6 %	6,2 %
6 à 8 heures par jour	53,1 %	12,2 %
8 heures et plus par jour	36,4 %	77,9 %

Près de 90 % des offices de poste sont ouverts pendant plus de six heures par jour, mais on observe une légère diminution du nombre de ceux dont l'amplitude horaire est de 8 heures et plus.

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 constate que la proportion d'agences ouvertes 8 heures ou plus par jour a diminué de manière marginale, alors que la proportion totale des agences a également diminué. Au 5 décembre 2023 (date de référence), 964 agences postales proposaient des amplitudes d'ouverture de 8 heures et plus (2022 : 978 agences postales).

Les horaires d'ouverture de tous les offices de poste et agences postales peuvent être consultés en ligne sur le site Internet de la Poste, en suivant le lien suivant : [www.places.post.ch](http://www.places.post.ch).

## Fréquentation des offices de poste et des agences postales

### Fréquence moyenne de la clientèle par jour dans les offices de poste et les agences postales

Type	2019	2020	2021	2022	2023	△
Offices de poste	410	381	395	392	362	-30
Agences postales	35	38	41	42	43	1

En moyenne, un office de poste a accueilli 362 clients par jour, soit 30 personnes de moins que l'année précédente. Cela représente une diminution de 7,7 %. La Poste explique cette baisse par le recul important du volume des lettres, des colis et des paiements au guichet. Dans l'ensemble, les opérations de la clientèle dans les offices de poste ont diminué.

En revanche, les agences postales ont à nouveau été légèrement plus fréquentées en moyenne en 2023. Les services des agences postales sont de plus en plus utilisés d'année en année, mais le sont toujours beaucoup moins que ceux des offices de poste.

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.

### Accès aux services en ligne de la Poste pour les personnes en situation de handicap

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.

### Offre de prestations pour les personnes handicapées

La Poste transporte gratuitement les envois pour aveugles, appelés Cécogrammes, jusqu'à 7 kg. Les informations détaillées sont disponibles sur Internet<sup>23</sup>.

Par ailleurs, la Poste a indiqué que, de février 2022 à mai 2023, elle avait donné aux personnes en situation de handicap la possibilité de participer à des travaux sur le marché du travail primaire dans le cadre d'un projet pilote. La phase de test s'est déroulée avec succès et sera poursuivie.<sup>24</sup>

## 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 2023, chaque localité suisse comptait au moins une boîte aux lettres publique, faisant toutefois état de 133 exceptions, soit une de moins que l'année précédente.

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	2023
Nombre de boîtes aux lettres	14'823	14'729	14'617	14'583	14'495	14'451	14'364	14'306	14'199

Le nombre de boîtes aux lettres publiques diminue lentement, mais régulièrement. Fin 2023, la Poste en desservait 14'119, soit 107 de moins qu'une année auparavant.

Au cours de l'année sous revue, environ 30 boîtes aux lettres ont été supprimées, tandis que la Poste en a installé 23 nouvelles. Cela s'explique par la transformation d'offices de poste en agences postales. Parmi les autres raisons invoquées pour justifier ces suppressions, la Poste évoque notamment leur faible utilisation, leur démontage à la demande de privés ou la démolition de bâtiments. La Poste a indiqué que la suppression des dépôts de lettres s'est toujours faite en concertation 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 Europe.<sup>25</sup>

### 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<sup>26</sup> régissant les réclamations, 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

23  
Cf. Envoyer comme cécogramme du courrier expédié par ou adressés à des aveugles (post.ch)

24  
Cf. communiqué de presse de la Poste, 13 juillet 2023

25  
Cf. GREP (23) 10 Report on core indicators, page 65

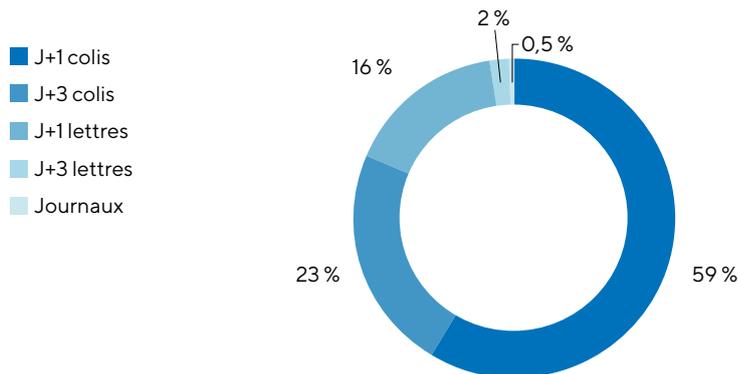
26  
EN 14012

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 45'133 réclamations de clients au total en 2023, ce qui représente une augmentation de 10 % par rapport à l'année précédente.

L'augmentation a concerné presque tous les produits et tous les motifs de réclamation. Malgré la baisse du volume des lettres, les réclamations concernant les lettres J+1 ont particulièrement augmenté.

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



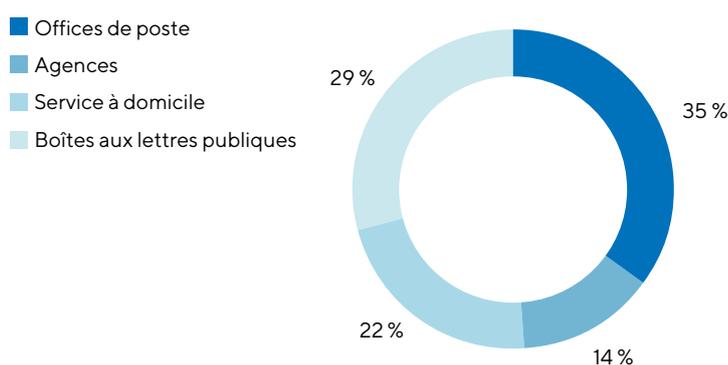
En ce qui concerne les motifs de réclamation, les proportions sont quasiment les mêmes que l'année précédente. Pour les colis, la majorité des plaintes concerne des colis perdus, le nombre de réclamations étant nettement plus important pour les colis J+1.

Pour les lettres J+1 et J+3, c'est la distribution tardive qui a fait l'objet du plus grand nombre de réclamations. Celles-ci concernent également majoritairement les lettres J+1.

La proportion de réclamations par rapport au volume d'envois est restée à un niveau très faible. Pour 1'000 lettres, la Poste a reçu 0,03 réclamation. Pour les colis, la proportion de réclamations était de 1,04 pour 1'000 colis.

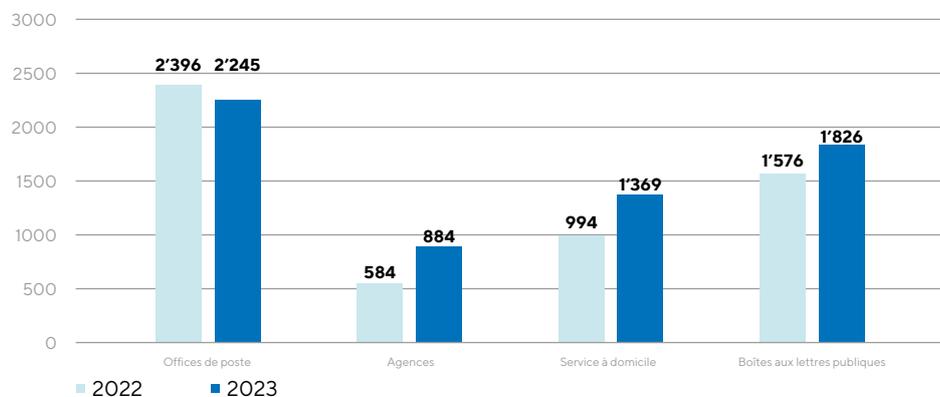
Comme les années précédentes, la plupart des réclamations ont été présentées verbalement (par téléphone ou au guichet). La durée moyenne de traitement d'une réclamation été ramenée à 7,6 jours (2022 : 12,8 jours), ce qui correspond à une baisse de 40,6 %. La Poste a justifié cette évolution par des optimisations de processus, comme par exemple l'utilisation accrue du chatbot<sup>27</sup>.

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



En ce qui concerne les points d'accès importants du point de vue de la réglementation, la Poste a reçu au total 6'324 réclamations (contre 5'514 l'année précédente). Comme l'année dernière, ces réclamations concernaient en grande partie les offices de poste.

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



Dans les offices de poste, le nombre de réclamations a légèrement diminué au cours de l'année sous revue. On recense en moyenne 2,9 réclamations par an et par office de poste. Elles sont le plus souvent motivées par des questions en lien avec l'offre.

Le nombre de réclamations dans les agences postales a augmenté. En moyenne, il y a eu 0,7 réclamation par an et par agence.

Les réclamations concernant le service à domicile et les boîtes aux lettres publiques ont également augmenté. La Poste a toutefois pour partie attribué cette augmentation à des erreurs de saisie internes à la Poste dans le système.

À noter enfin qu'une prise de contact directe et immédiate avec la Poste est la plus indiquée.

## 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 2023, on comptait en Suisse 1'815'539 maisons habitées à l'année. Des solutions de remplacement ont été fournies pour 3'097 maisons. Les solutions de remplacement convenues consistent en la distribution dans des cases postales ou dans l'installation de boîtes aux lettres, la distribution dans des boîtes aux lettres situées en dehors de la propriété ou la diminution de la fréquence de distribution (c'est-à-dire moins de six fois par semaine).

27

Un chatbot est basé sur un programme informatique qui simule et traite la conversation humaine. Les personnes peuvent interagir avec des appareils numériques comme si elles communiquaient avec une personne réelle.

Distribution à domicile	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre de maisons habitées à l'année*	1'757'842	1'770'713	1'783'250	1'796'784	1'808'190	1'815'539
Variation par rapport à l'année précédente, en %	0.9%	0.7%	0.7%	0.8%	0.6%	0.4%
Nombre de maisons habitées toute l'année avec des solutions de remplacement.	1'524	1'983	2'159	3'403	3'199	3'097
Variation par rapport à l'année précédente, en %	19.3%	30.1%	8.9%	57.6%	-6.0%	-3.2%

\* Par maison habitée à l'année, 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 occupées à l'année au bénéfice de solutions de remplacement a diminué par rapport à l'année précédente (- 3,2 %) et ne concerne plus que 3'097 maisons. Comparé au nombre total de maisons habitées à l'année, le nombre concerné par des solutions de remplacement reste de l'ordre du pour mille (0,17 %).

De nouvelles prescriptions concernant la distribution à domicile sont en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> 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 démesurées 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 2023, la Poste a modifié son offre de prestations relevant du service universel. Elle y inclut désormais les envois en provenance de l'étranger, dont elle est astreinte à la réception et à la distribution en application du règlement général de l'Union postale universelle (UPU). La Poste n'y intégrait jusqu'ici que les services qu'elle devait offrir à sa clientèle en Suisse au titre de l'art. 29 OPO.

La PostCom a approuvé la liste 2023 des prestations relevant du service universel par une décision rendue le 6 février 2023. 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, d'office ou sur plainte (art. 19, al. 3, LPO). Même si aucune plainte n'a été enregistrée en 2023, 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 effectif que la Poste et les sociétés du groupe réalisent 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 présente le résultat de ce calcul.

Millions de francs	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
- Recettes non générées	576	577	546	499	452	428	343	188	147	123	102
+ Coûts proportionnels évités	335	343	327	291	262	244	174	31	30	21	22
+ Coûts de structure évités	649	627	590	554	515	455	450	388	374	361	348
<b>Résultat</b>	<b>409</b>	<b>392</b>	<b>371</b>	<b>346</b>	<b>325</b>	<b>271</b>	<b>281</b>	<b>231</b>	<b>257</b>	<b>260</b>	<b>268</b>

Source : La Poste Suisse SA, y compris les différences d'arrondi

Durant l'année sous revue, les coûts nets se sont élevés à 268 millions de francs. Ils correspondent à la différence entre, d'une part, les recettes non générées et, de l'autre, les coûts proportionnels et les coûts structurels évités.

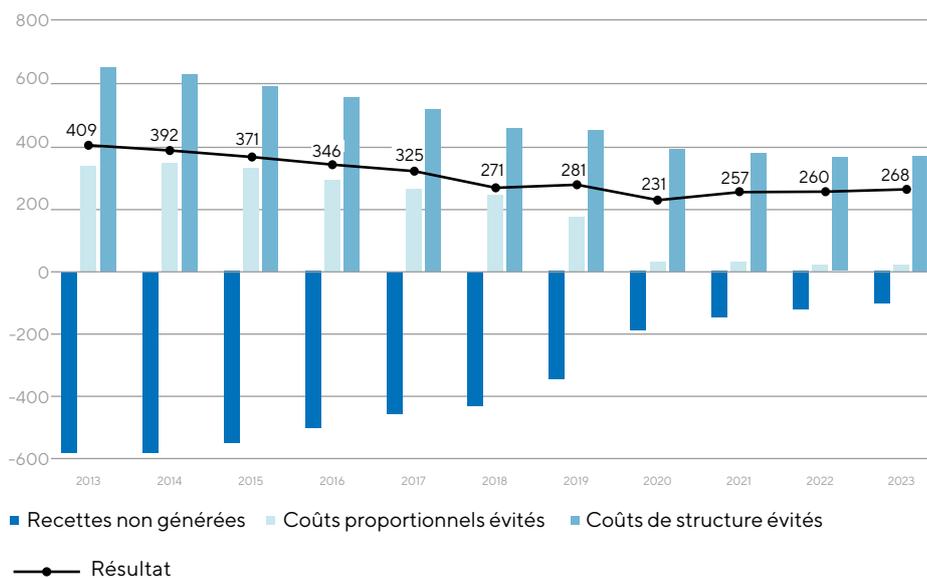
En 2023, les chiffres d'affaires dans le réseau effectif (état actuel) ont à nouveau diminué, ce qui explique que les recettes non générées aient également diminué par rapport au scénario hypothétique. Le manque à gagner a diminué en raison de la baisse continue des volumes dans le réseau des offices de poste. Cela s'explique notamment par le fort recul des paiements en espèces.

Les coûts structurels évités ont diminué de -13 millions de francs (de 361 à 348 millions de francs). Le principal moteur de ce changement est la baisse des coûts structurels effectifs de RéseauPostal. Cela s'explique par la poursuite de l'optimisation du réseau d'offices de poste et des services logistiques.

Au total, les coûts nets de 268 millions de francs sont supérieurs de 3,1 % à ceux de l'année précédente. En comparaison pluriannuelle, on constate une certaine stabilisation des coûts nets, car l'évolution actuelle des affaires de la Poste tend à se rapprocher du scénario hypothétique.

Le graphique ci-dessous montre l'évolution des coûts nets de 2013 à 2023.

#### Évolution des coût nets (en millions de CHF)



#### Part des coûts nets par rapport aux coûts du service universel

Millions de francs	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Coûts du service universel	3'626	3'410	3'382	3'295	3'111	3'045	3'208	3'071	3'120	3'152
Coûts nets	392	371	346	325	271	281	231	257	260	268
<b>Part des coûts nets</b>	<b>10,8 %</b>	<b>10,9 %</b>	<b>10,2 %</b>	<b>9,9 %</b>	<b>8,7 %</b>	<b>9,2 %</b>	<b>7,2 %</b>	<b>8,4 %</b>	<b>8,3 %</b>	<b>8,5 %</b>

Au fil des années, la part des coûts nets dans les coûts du service universel<sup>1</sup> se montre stable. En 2023, cette part était de 8,5 %, soit presque identique à celle 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 2023 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			
	2020	2021	2022	2023
En millions de CHF				
Recettes	994	957	961	905
Coûts avant compensation des coûts nets	822	767	787	771
<b>Résultat</b>	<b>172</b>	<b>190</b>	<b>174</b>	<b>134</b>
Coûts inclus provenant de la compensation des coûts nets	90	86	130	106
Coûts nets de la Poste	231	257	260	268
<b>Part de la contribution du service réservé dans la compensation des coûts nets de la Poste</b>	<b>39 %</b>	<b>33 %</b>	<b>50 %</b>	<b>40 %</b>

Source : La Poste Suisse SA

Les chiffres du tableau ci-dessus permettent de constater que le service réservé a été fourni en couvrant ses coûts avant et après la compensation des coûts nets. Le résultat avant la compensation des coûts nets est de 134 millions de francs. Après la compensation des coûts nets, le résultat est de 28 millions de francs. Ce résultat comprend la charge de 106 millions de francs dans le cadre de la compensation des coûts nets. Cette charge est inférieure au total des coûts nets de l'obligation de service universel en matière de services postaux et de prestations du trafic des paiements (268 millions de francs). Les prescriptions de l'art. 51, al. 2, LPO sont donc respectées.

Le tableau ci-dessous présente les montants et la répartition de la compensation des coûts nets pour l'année 2023.

#### Compensation des coûts nets

En millions de francs	Lettres	Colis	Services financiers
Compensation des coûts nets*	168	-121	-47
	Poste CH SA		PostFinance SA
Compensation des coûts nets cumulés	47		-47

\*Compensation des coûts nets : une valeur positive indique un débit, une valeur négative un crédit.  
Source : La Poste Suisse SA

En 2023, 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.

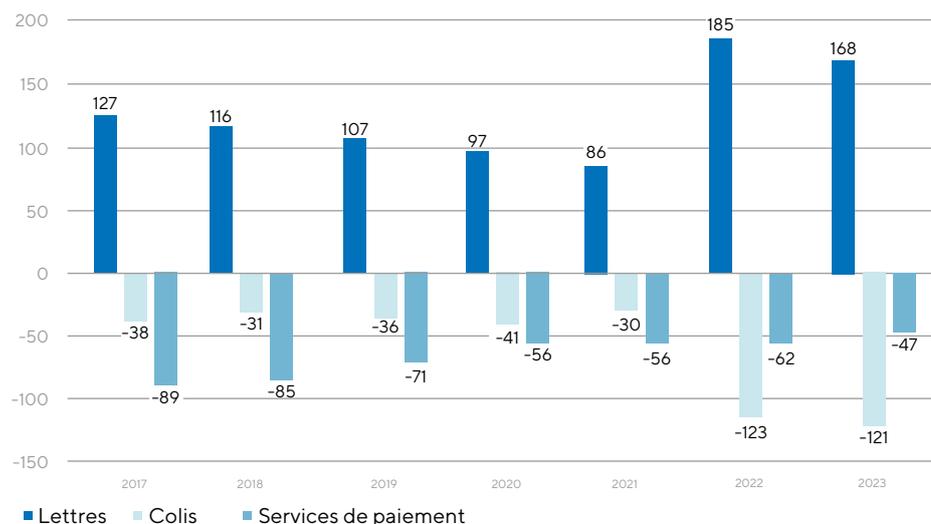
L'année précédente, les coûts nets totaux s'étaient élevés à 260 millions de francs. En 2023, 168 millions de francs au total ont été compensés (2022 : 185 millions) entre les segments relevant du service universel, à la charge du secteur des lettres. Ce montant a été crédité à hauteur de 121 millions de francs au profit du secteur des colis et à hauteur de 47 millions au profit du 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. Le secteur des lettres, qui génère des recettes principalement dans le secteur de la clientèle commerciale, a comme au cours des exercices précédents été débité de la plus grande part des coûts nets, dans le cadre de la compensation de ce dernier.

Comme les années précédentes, les secteurs colis et services financiers sont tous deux bénéficiaires de cette compensation. En l'occurrence, les prestations de colis ont été déchargées de 121 millions de francs, soit pratiquement le même montant que l'année précédente (2022 : 123 millions de francs). Les allègements dans le secteur des services financiers (PostFinance SA) à hauteur de 47 millions de francs ont baissé par rapport à l'année précédente (2022 : 62 millions de francs).

<sup>1</sup> Cf. tableau « Résultats des services de base et du groupe ».

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



### Compensation des coûts nets en comparaison sur plusieurs années

Les services financiers gérés par PostFinance ne peuvent supporter au maximum que la part des coûts nets résultant de l'obligation de fournir les services de paiement relevant du service universel. PostFinance a été allégée de 47 millions de francs dans le cadre de la compensation des coûts nets en 2023, car elle doit supporter en majorité les opérations de guichet coûteuses dans le domaine des paiements. Les dispositions correspondantes de l'art. 51, al. 2, let. a, OPO concernant la compensation des coûts nets ont été respectées.

### Comparaison coûts nets / compensation des coûts nets

Compensation des coûts nets	Services postaux		Services financiers	
	2022	2023	2022	2023
En millions de francs				
Compensation des coûts nets*	62	47	-62	-47
	Coûts nets (pour Poste CH SA et Réseau postal SA)		Coûts nets (PostFinance SA)	
Part coûts nets	183	177	77	91

\*Compensation des coûts nets : une valeur positive indique un débit, une valeur négative un crédit. Source : La Poste Suisse SA

Conclusion: en 2023, 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 l'année 2023, le Conseil fédéral avait approuvé l'octroi d'un rabais de 26 centimes par exemplaire sur la distribution de la presse locale et régionale.

Compte tenu d'un volume d'expédition de 108 millions d'exemplaires, il en est résulté un rabais total de 28 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 105 millions d'exemplaires, il en est résulté un rabais total de 18,8 millions de francs. La Poste a donc redistribué des contributions de soutien à la presse pour un montant total de 46,8 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. Comme lors des exercices précédents, le déficit qui en résulte pour 2023 (60 millions de francs)<sup>2</sup> 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 2023, 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 2023

En millions de francs	Services relevant du service universel			Services ne relevant pas du service universel					Total Services hors 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		
Recettes*	2666	556	3222	1556	1412	67	156	1069	4261	<b>7483</b>
Coûts*	2609	543	3152	1502	1529	78	230	1091	4430	<b>7582</b>
Résultat avant compensation des coûts nets	57	13	70	55	-117	-11	-74	-22	-169	<b>-99</b>
Compensation des coûts nets	-47	47	0	0	0	0	0	0	0	<b>0</b>
Résultat après compensation des coûts nets	<b>10</b>	<b>60</b>	<b>70</b>	<b>55</b>	<b>-117</b>	<b>-11</b>	<b>-74</b>	<b>-22</b>	<b>-169</b>	<b>-99</b>

\* 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 2023, le résultat réglementaire relevant du service universel s'est élevé à 70 millions de francs au total (2022 : 31 millions). Hors service universel, le résultat a atteint -169 millions de francs au total (2022 : -114 millions). Pour l'ensemble du groupe, cela donne un résultat réglementaire de -99 millions de francs (2022 : -83 millions).<sup>3</sup>

Attendu que le résultat réalisé en dehors du service universel a été négatif, et 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.

#### Résultat réglementaire au sein du service universel

Le résultat au sein du service universel (70 millions de francs) montre que ce segment est rentable et couvre ses coûts. Le tableau suivant présente la part en pourcentage des recettes et des coûts du service universel de base par rapport au groupe.

<sup>2</sup> Voir informations sur le déficit de la Poste des années précédentes : journaux dans l'offre de base (post.ch)

<sup>3</sup> Le résultat réglementaire se distingue du résultat consolidé figurant dans le rapport annuel de la Poste, principalement en raison de la prise en compte des coûts calculés du capital. Pour 2023, le résultat consolidé de la Poste s'élevait à 323 millions de francs, soit 422 millions de francs de plus que le résultat réglementaire.

**Pourcentage du service universel dans le groupe :**

Pourcentage	2020	2021	2022	2023
Recettes	50.3%	46.7%	44.8%	43.1%
Coûts	46.3%	44.9%	43.8%	41.6%

La part des recettes du service universel par rapport au groupe de la Poste ne cesse de diminuer depuis des années. En 2023, 43,1 % des recettes provenaient encore des prestations du service universel (3'222 millions de CHF / 7'483 millions de CHF). 56,9 % des recettes ont donc été générées hors service universel. On constate au fil des années une tendance similaire en ce qui concerne les coûts.

Le résultat réglementaire des services postaux (services logistiques) dans le service universel a baissé à 10 millions de francs (2022 : 32 millions de francs). Le résultat des lettres du service universel a baissé dans toutes les catégories en raison de la poursuite de la baisse des volumes. Les produits générés par l'expédition des lettres restent toutefois déterminants pour le financement du service universel. Ils apportent une contribution essentielle à la compensation des coûts nets.

Pour ce qui est des colis, les volumes ont diminué par rapport à l'année précédente, ce qui s'est traduit par un résultat plus faible. La compensation des coûts nets a permis d'équilibrer le secteur des colis. Dans le domaine des journaux du service universel, la Poste a clôturé l'exercice sur un résultat légèrement meilleur que l'année précédente, mais toujours fortement déficitaire. Ce déficit de 60 millions de francs est supporté par la Poste.

Les catégories « Lettres étrangères réceptionnées jusqu'à 2 kg » et « Colis étrangers réceptionnés jusqu'à 20 kg » ont été ajoutées à la liste des prestations du service universel en matière de services postaux.<sup>4</sup> Au total, ces catégories ont eu peu d'influence sur le résultat du service universel, car leurs coûts ont compensé les recettes.

La numérisation croissante des prestations du trafic des paiements a entraîné – comme les années précédentes – un fort recul des transactions dans les offices de poste et les agences postales. Les paiements au guichet et les retraits d'espèces ont été nettement moins nombreux. Selon la Poste, ce changement de comportement des clients concernant les paiements au guichet et l'utilisation d'argent liquide s'annonce durable. En revanche, PostFinance a profité de la bonne tenue des opérations sur taux d'intérêt durant l'année sous revue. Les opérations sur différences d'intérêts constituent la principale source de revenus de PostFinance. Le changement de cap de la Banque nationale suisse (BNS) en matière de taux d'intérêt en 2023 a notamment amélioré la situation. PostFinance a pu supprimer les taux d'intérêt négatifs. Les fonds de la clientèle se sont stabilisés et les marges d'intérêt ont de nouveau augmenté. Cela a eu un effet positif sur le résultat des opérations d'intérêts et sur le résultat des comptes de trafic des paiements.

**Résultat réglementaire hors service universel :**

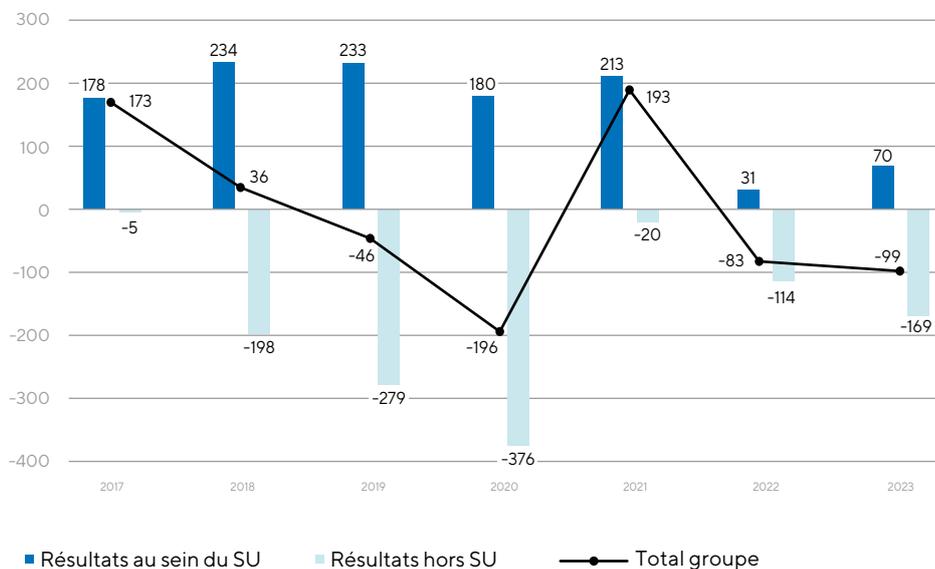
Le résultat réglementaire hors service universel s'est élevé à -169 millions de francs. Par rapport à l'année précédente, cela représente une détérioration de -55 millions de francs (2022 : -114 millions de francs).

## Comparaison sur plusieurs années des résultats réglementaires des services relevant du service universel et hors service universel

4  
Cf. décision 3/2023

### Résultats réglementaires 2017 - 2023 des prestations dans et hors du service universel (SU), en millions de francs

5  
Cf. art. 48, al. 1 OPO



Le résultat réglementaire de l'ensemble du groupe reste négatif. On constate une stagnation du résultat réglementaire global.

La Poste continue à fournir le service universel en couvrant ses coûts. A l'échelle de l'ensemble du groupe, la hausse des coûts de l'énergie et des biens, les incertitudes géopolitiques et la baisse de la demande de l'industrie et des consommateurs ont toutefois eu un impact négatif. Hors service universel, le résultat réglementaire de PostFinance – qui s'explique par le niveau des intérêts calculés – a eu un impact fortement négatif. Les autres coûts de développement dans le domaine des services de communication ont également eu un impact négatif. Seule l'unité Services logistiques a pu continuer à afficher un résultat positif hors service universel, et ce malgré un contexte économique difficile, ainsi qu'un climat de consommation déprimé et une forte hausse du renchérissement.

### 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 2023 également.

Pour prouver qu'il y a eu des subventions croisées non autorisées dans un cas particulier,<sup>5</sup> 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 2023 (art. 48, al. 1, let. a, OPO)**

Hors service universel, c'est PostFinance qui a enregistré le résultat négatif le plus important en raison de la prise en compte des coûts calculés des capitaux propres.

Dans l'unité RéseauPostal, comme les années précédentes, les coûts incrémentaux de certains produits de tiers n'étaient pas couverts. A moyen terme, la Poste vise à ce que tous les produits de tiers couvrent au moins leurs coûts incrémentaux. Ce n'était pas encore le cas en 2023, mais le résultat des produits de tiers s'est globalement amélioré par rapport à l'année précédente. La PostCom continue d'observer l'évolution des coûts incrémentaux des produits de tiers chez RéseauPostal, notamment les coûts résultant de l'ouverture du réseau.

Depuis qu'elle a été saisie, en 2021, de deux dénonciations visant la Poste, la PostCom procède régulièrement à diverses clarifications dans les domaines des services de communication et de logistique. La structure des coûts de différents services ne relevant pas du service universel a été examinée. Les clarifications ont montré que les coûts incrémentaux de certaines prestations n'étaient pas couverts par des recettes correspondantes.

### **Calcul des coûts de fourniture isolée dans le service réservé pour 2023 (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 méthodologie est appliquée depuis 2019.

Pour 2023, la Poste a présenté des coûts de fourniture isolée s'élevant à 1'202 millions de francs pour l'année 2023 (1'226 millions de francs en 2022).

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

Millions de francs	2019	2020	2021	2022	2023
Produit du service réservé	1'046	994	957	961	905
Coûts de fourniture isolée (sans compensation des coûts nets)	1'357	1'348	1'240	1'226	1'202
<b>Différence (sans compensation des coûts nets)</b>	<b>-311</b>	<b>-354</b>	<b>-283</b>	<b>-265</b>	<b>-297</b>
Compensation des coûts nets	-96	-90	-86	-130	-106
Coûts de fourniture isolée (avec compensation des coûts nets)	1'454	1'437	1'326	1'356	1'308
Différence (avec compensation des coûts nets)	-407	-443	-369	-395	-403

Pour l'année 2023, le produit du service réservé de 905 millions de francs est contrebalancé par des coûts de fourniture isolée de 1'202 millions de francs. La différence est de 297 millions de francs. Si l'on tient compte des coûts nets calculés dans le cadre de la compensation des coûts nets, la différence atteint même 403 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'a pas été en mesure de fournir la preuve forfaitaire du respect de l'interdiction des subventions croisées pour l'année 2023s conformément à l'art. 55, al. 3, OPO. La PostCom a donc 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. Etant donné que 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 d'objections à l'égard de la couverture insuffisante des coûts. En conséquence, la PostCom n'a pas relevé de subventions croisées interdites durant l'année sous revue. 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 2023, les sociétés La Poste CH SA, PostFinance SA et la Poste Suisse SA et Poste CH Réseau 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 2023.

## **Perspectives pour le financement du service universel**

Avec son actuelle stratégie pour les années 2021-2024 (« La Poste de demain »), la Poste a accéléré sa croissance dans d'autres secteurs d'activité afin de compenser le recul des activités postales classiques. C'est pourquoi, au cours de l'année sous revue, le conseil d'administration de la Poste a été chargé par les départements compétents, soit le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et le département fédéral des finances (DFF), de faire le point à mi-parcours de la période stratégique. Deux rapports<sup>6</sup> ont été présentés sur l'état d'avancement de la stratégie. Il a été confirmé que la Poste était sur la bonne voie. Dans son rapport annuel, la Poste indique en outre qu'elle souhaite intégrer prochainement certains services de communication numérique dans le service universel. L'organisation future du service universel fait actuellement l'objet de discussions politiques.

D'un point de vue réglementaire, la priorité consiste à assurer le financement autonome du service universel. Actuellement, le financement du service universel est encore assuré. Comme par le passé, le secteur du courrier, en particulier, contribue pour une large part au résultat du groupe.

En revanche, la part des recettes et des coûts du service universel ne cesse de diminuer par rapport à l'ensemble du groupe postal. En 2023, plus de la moitié des recettes (56,9 %) ont été générées hors service universel. Il faut s'attendre à un nouveau transfert des recettes. Il en va de même pour les coûts. En raison dudit transfert, la proportion des prestations hors service universel de la Poste augmentera dans la comptabilité réglementaire. Le financement du service universel classique dépendra donc de manière accrue de l'évolution volatile des affaires hors service universel. Le changement structurel – favorisé par de nombreux développements autour de la numérisation – devrait alors permettre de doper le développement de nouvelles prestations.





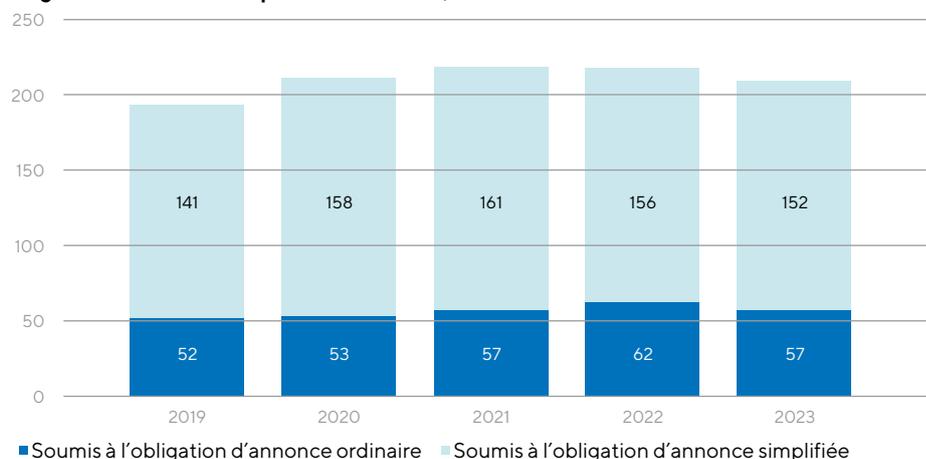
# Evolution générale des marchés postaux

Après plusieurs années de croissance soutenue, le marché postal a connu une nouvelle contraction en 2023, marquant ainsi une deuxième année de repli consécutive. Comparativement à l'année précédente, la diminution du chiffre d'affaires a été plus importante, essentiellement à cause de la forte baisse des envois de lettres. Au total, le chiffre d'affaires du marché postal a baissé de 2,9 % en 2023. Néanmoins, la timide augmentation du nombre de colis laisse entrevoir une éventuelle reprise sur ce segment, fortement tributaire de l'évolution du commerce en ligne.

## Obligation d'annoncer

En mai 2024, le nombre d'entreprises enregistrées auprès de la Commission fédérale de la poste (PostCom) en tant que prestataires de services postaux s'élevait à 209, contre 218 une année auparavant. Cette baisse est, d'une part, consécutive aux activités de fusions et acquisitions observées sur le marché postal depuis quelques années et, d'autre part, au contexte économique défavorable pour certaines activités, notamment sur le marché de la livraison rapide. Parmi les entreprises enregistrées, 57 (- 5) sont soumises à l'obligation d'annonce ordinaire et 152 (- 4) à l'obligation d'annonce simplifiée. 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, 2019-2023



Tout prestataire proposant des services postaux en son nom propre à des clients finaux est tenu de s'annoncer auprès de la PostCom dans les deux mois qui suivent 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 de ce qu'est un 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).

En application des arrêts du Tribunal administratif fédéral (TAF) A-4721/2021 et A-4350/2022 du 3 janvier 2024 concernant Uber Portier B.V. et eat.ch GmbH, la PostCom considère désormais que les livraisons rapides de repas prêts à la consommation ne relèvent pas du domaine postal et ne sont donc pas soumis à l'obligation d'annoncer.

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. 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.

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 les a enjointes à observer leur obligation d'annoncer.

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

### **Taxe de surveillance**

Conformément à l'art. 30 LPO, la PostCom est tenue de percevoir des émoluments destinés à couvrir les frais inhérents à ses décisions et à ses prestations. De plus, elle perçoit des entreprises soumises à l'obligation d'annonce ordinaire une taxe annuelle de surveillance calculée sur la base des coûts de surveillance qu'elle a supportés l'année précédente, selon les art. 78 à 80 OPO. En cas de contestation de la facture de la taxe de surveillance par un prestataire de services postaux, la PostCom rend une décision susceptible de 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. Il incombe à la PostCom de vérifier le respect de cette obligation. Les prestataires de services postaux soumis à l'obligation d'annonce ordinaire sont tenus d'indiquer, dans le cadre de leur 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 au terme de 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<sup>er</sup> janvier 2019. À partir du 1<sup>er</sup> juillet 2023, le salaire horaire minimum brut dans le secteur postal a été porté à 19 francs, suite à une révision de l'OEMTP. La durée normale de la semaine de travail convenue contractuellement a été maintenue à 44 heures au maximum. La PostCom analyse périodiquement les conditions de travail usuelles dans la branche (art. 61, al. 1, OPO). La dernière étude de suivi des conditions de travail, l'étude Roman Graf, a été réalisée en 2022.

## 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. La PostCom exerce cette surveillance notamment 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 (art. 59 OPO). La PostCom choisit les entreprises à contrôler sur la base de critères spécifiques, en tenant notamment compte des risques. Depuis début 2019, elle a contrôlé de façon approfondie 69 entreprises et ouvert des procédures de surveillance dans 23 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 (art. 5, al. 3, OPO).

Etant donné que les contrôles de 2023 portaient sur le dernier trimestre de l'année, les résultats de ces contrôles ne sont que partiellement connus. Tout comme les années précédentes, il apparaît cependant que certaines entreprises ne respectaient pas les exigences minimales. Les infractions constatées par la PostCom ces dernières années concernent notamment la durée de la semaine de travail convenue contractuellement avec les employés (44 heures au maximum), le salaire horaire (19,00 francs au minimum dès juillet 2023) et d'autres obligations générales de la législation du travail. Lorsqu'une 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

### Evolution 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 en abonnement. 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.

Les acteurs du marché postal suisse se distinguent les uns des autres aussi bien en termes de taille que de modèle d'affaires. Certaines entreprises sont très diversifiées et proposent une large palette 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 constituent qu'une activité annexe. C'est le cas en particulier des entreprises qui mettent un vaste assortiment de services logistiques à 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.

### Chiffre d'affaires postal à la baisse

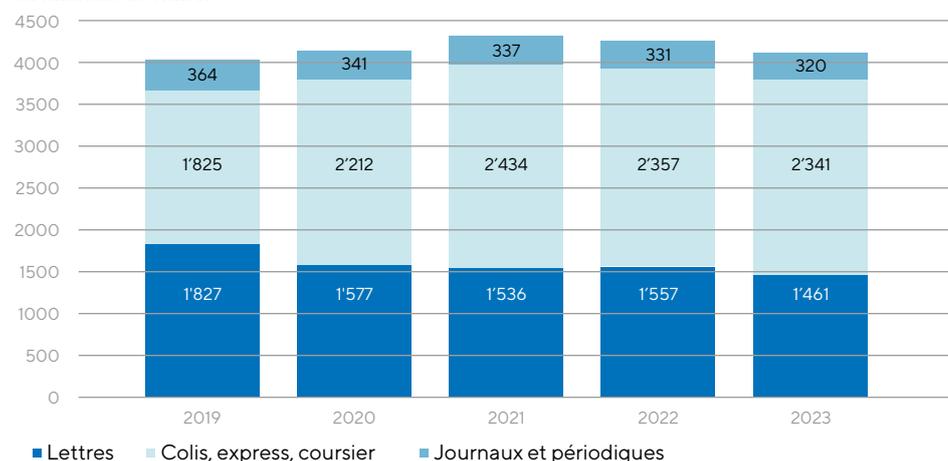
En 2023, le chiffre d'affaires total du marché postal s'est élevé à 4,1 milliards de francs, pour un volume de 2,7 milliards d'envois postaux. Par rapport à l'année précédente,

une diminution du chiffre d'affaires de 2,9 % est observée. Suite aux années de pandémie liée au COVID-19, durant lesquelles le marché postal avait connu une croissance particulièrement marquée, celui-ci affiche en 2023 un ralentissement net de l'activité encore plus significatif qu'en 2022. Outre la confirmation d'un retour au commerce stationnaire, le contexte économique général, marqué par l'inflation, a impacté négativement le trafic postal. Concernant le nombre d'envois, la baisse a aussi gagné en intensité en raison d'une demande toujours moindre sur le segment des lettres. Au total, le nombre d'envois traité a chuté de 5,8 %.

Bien que l'activité postale ait baissé au cours des deux dernières années, le niveau atteint en 2023 reste très largement supérieur à celui enregistré avant la pandémie, et ce notamment grâce à la forte croissance mesurée au cours des exercices 2020 et 2021. 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 0,7 %. Sous l'angle des volumes, la baisse annuelle moyenne du marché dans son ensemble atteint 4 %. Les volumes de lettres sont en baisse constante depuis de nombreuses années, avec pour conséquence qu'en 2023, ce segment représente 35 % du chiffre d'affaires total du marché postal suisse, alors que ce pourcentage était de 46 % cinq ans auparavant. Pour ce qui est des volumes, les changements sont moins spectaculaires, avec des envois de colis représentant quelque 12 % du trafic postal en 2023, contre 7 % en 2019.

Depuis plusieurs années, la PostCom observe un dynamisme moindre sur le marché postal suisse en comparaison européenne. Les données les plus récentes confirment cette tendance. Entre 2018 et 2022, les pays considérés dans l'enquête du GREP sur les indicateurs postaux ont enregistré une croissance annuelle moyenne du chiffre d'affaires postal de 7,1 %<sup>1</sup>, alors qu'il affichait seulement 0,7 % en Suisse sur la période 2019–2023. L'écart entre la croissance européenne et celle de la Suisse avait aussi été significatif en 2022, année durant laquelle la hausse du chiffre d'affaires postal consolidée au niveau européen avait atteint 2,1 %, alors que le marché suisse se rétractait de 1,4 %. Pour ce qui est du volume total des envois postaux, le recul observé en Suisse en moyenne annuelle sur les cinq dernières années est maintenant plus important, avec un taux de 4 % contre 3,1 % en moyenne européenne<sup>2</sup>. Il convient cependant de préciser que les pays de l'ouest et du sud de l'Europe connaissent une évolution à la baisse semblable à celle de la Suisse, alors que dans les pays d'Europe de l'est, le recul est en moyenne nettement plus modeste.

**Évolution du chiffre d'affaires annuel du marché postal suisse 2019–2023, en millions de francs**

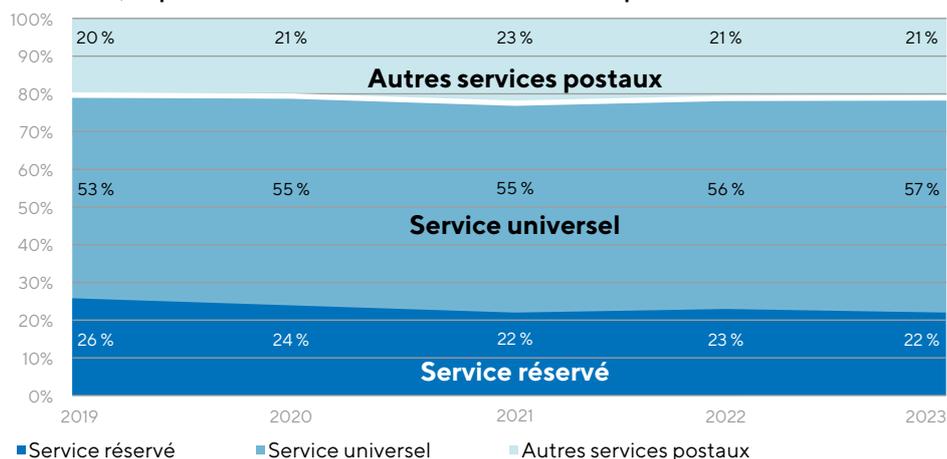


## Croissance de la part du service universel non réservé

Le segment de marché que constitue le service universel comprend l'acheminement des lettres jusqu'à 1 kilo et des colis jusqu'à 20 kilos en Suisse et à l'étranger, ainsi que l'acheminement des journaux et des 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. La part du service réservé a en revanche diminué, passant de 26 % en 2019 à 22 % en 2023.

Le principal prestataire du service universel est Poste CH SA, filiale du prestataire désigné du service universel, avec une part de marché d'environ 86 % (y c. le service réservé). Les opérateurs privés les plus importants sont DPD (Schweiz) AG, Planzer KEP AG et DHL Express (Suisse) SA. En 2023, le chiffre d'affaires total réalisé au titre du service universel a baissé de 2,9 % par rapport à l'année précédente, soit exactement le même taux que l'ensemble du marché postal.

### Évolution du segment service universel, du monopole et des autres services postaux 2019-2023, en pour-cent du chiffre d'affaires total du marché postal



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

Le marché des colis, express et coursiers (CEC), 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, le marché CEC affichait depuis plusieurs années un grand dynamisme lié à la croissance du commerce électronique. Etant donné l'importance prise par les livraisons de marchandises commandées à distance, les fluctuations du commerce en ligne ont un impact significatif sur l'évolution du marché postal. Alors qu'en 2022, le chiffre d'affaires du commerce en ligne avait chuté de 2,4 %, il affiche en 2023 un retour à la croissance, avec une hausse de 3 % du chiffre d'affaires<sup>3</sup>. Cette croissance a cependant été principalement stimulée par l'essor du commerce transfrontalier, dont le chiffre d'affaires a crû de 10 % par rapport à l'année précédente. Ce dynamisme n'a pas bénéficié au marché postal dans la même mesure, puisque que le chiffre d'affaires CEC s'est au total contracté de 0,7 %. Sous l'angle du nombre d'envois acheminés, l'évolution est néanmoins positive avec

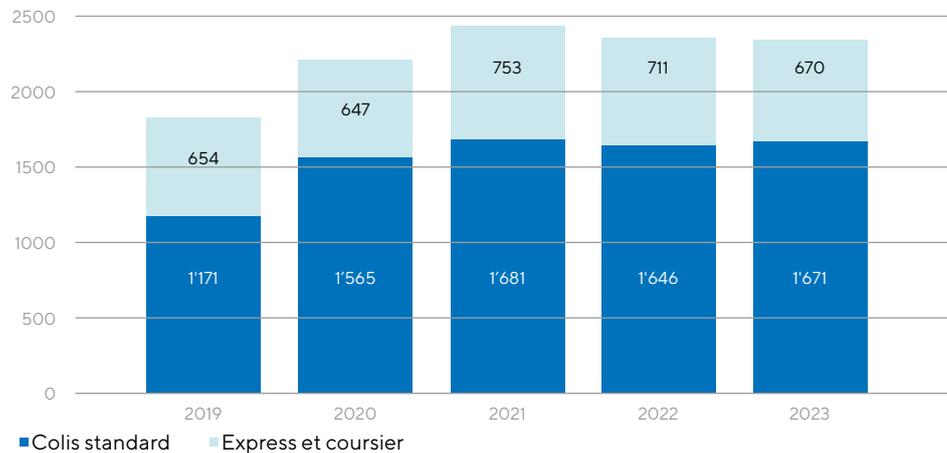
1  
GREP (23) 10, Report on core indicators, page 48

2  
GREP (23) 10, Report on core indicators, page 40

3  
GfK Switzerland AG, HANDELSVERBAND. swiss, Schweizerische Post – Jahreserhebung Onlinehandel Schweiz 2023, page 11

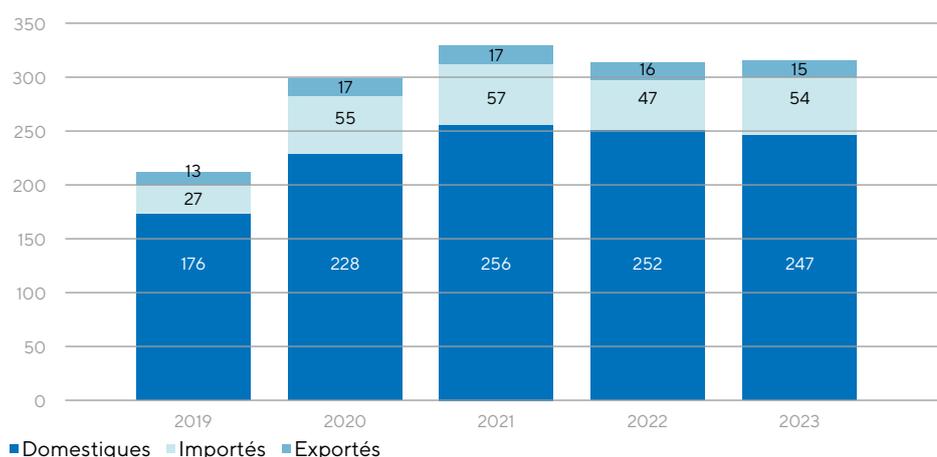
une hausse de 0,4 %. Cette hausse s'explique notamment par la forte augmentation du nombre de colis standards en provenance de l'étranger, en augmentation de 20 %. Les colis en provenance d'Asie constitueraient la principale source de la croissance de ce segment<sup>4</sup>. Concernant les envois express et coursiers, l'année 2023 s'est révélée particulièrement défavorable, avec une baisse du chiffre d'affaires de 5,8 % sur le segment des envois nationaux.

#### Évolution du chiffre d'affaires des colis standards, des envois express et coursiers 2019-2023, en millions de francs



Étant donné les fluctuations annuelles souvent significatives sur le marché CEC, l'analyse de l'évolution sur les cinq dernières années offre une image plus précise des tendances à l'œuvre : depuis 2019, le chiffre d'affaires CEC a connu une croissance annuelle moyenne de 6,4 %. Par ailleurs, le nombre d'envois CEC importés a plus que doublé en cinq ans. De même, la croissance des envois express et coursiers nationaux a été supérieure à celle des colis standards depuis 2019, avec des taux de croissance respectifs de 9,8 % et 8,1 % en moyenne annuelle. A la hausse, le trafic de colis transfrontalier a cependant essentiellement bénéficié aux services de colis standards ces dernières années.

#### Évolution du volume des envois CEC 2019-2023, en millions d'envois



Ces dernières années, différentes études ont montré que la croissance du marché CEC en Suisse était inférieure à la moyenne de celles observées sur les marchés européens. Les derniers chiffres européens indiquent une augmentation annuelle moyenne du chiffre d'affaires des envois CEC de 12,9 %<sup>5</sup> entre 2018 et 2022, contre 6,4 % en Suisse sur les cinq dernières années, ce qui confirme une fois encore cette tendance. Bien que la différence soit moins prononcée, cette conclusion vaut également pour l'évolution des volumes (13,4 % en moyenne européenne<sup>6</sup> contre 10 % en Suisse). Si l'on prend le nombre d'envois CEC par habitant comme critère de comparaison, il apparaît que

la Suisse, avec 35 envois par tête, se situe nettement au-dessus de la moyenne européenne (26<sup>7</sup> en 2022). Sur les 28 pays considérés par l'étude GREP en 2022, seuls trois pays connaissaient un nombre d'envois CEC plus élevé par habitant, soit les Pays-Bas (54), l'Allemagne (53) et l'Autriche (40)<sup>8</sup>.

### Parts de marché globalement stables

En termes de chiffre d'affaires, la Poste CH SA est le principal acteur sur le marché CEC, avec une part de marché de 57 %, inchangée par rapport à 2022. La Poste conserve une position particulièrement solide sur le marché domestique du CEC, où elle détient 75 % des parts de marché (76 % en 2022). Cependant, dans le domaine du trafic international, ce sont les opérateurs privés qui dominent. Ensemble, ils contrôlent 66 % du marché de l'importation et une part encore plus significative, soit 88 %, du marché de l'exportation. Outre Poste CH SA, les principaux acteurs du marché CEC sont DHL Express (Suisse) SA, UPS United Parcel Service (Suisse) SA et DPD (Schweiz) AG.

L'évolution des parts de marché sur le segment des colis postaux nationaux standards jusqu'à 20 kg, intégralement ouvert à la concurrence depuis 2004, est particulièrement intéressante. En 2023, les prestataires privés détenaient une part de marché de 22 % sur ce segment en termes de chiffres d'affaires, contre 20 % l'année précédente. Cette part est cependant globalement restée stable pendant de nombreuses années. Les entreprises les plus importantes sur le segment national après Poste CH SA sont DPD (Schweiz) AG, Planzer KEP AG et DHL Express (Suisse) SA.

## 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 ne dépasse pas 2 cm au maximum.

En 2023, le chiffre d'affaires total du marché des lettres s'est élevé à 1,5 milliard de francs, pour un volume de 1,7 milliard d'envois. Par rapport à l'année précédente, le chiffre d'affaires a diminué de 6,2 %. Alors qu'en 2022 les hausses de tarif de Poste CH SA s'étaient traduites par une hausse du chiffre d'affaires, la baisse de 6,6 % du nombre des lettres acheminées en 2023 a conduit à une contraction quasiment équivalente du chiffre d'affaires. La situation sur le marché des lettres en 2023 se situe dans la tendance des dernières années, avec des chiffres en baisse tant sur les envois nationaux (5,7 %), que sur ceux liés à l'importation et à l'exportation (baisse de 10 % sur les deux segments).

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 tendance, 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.

---

4  
GfK Switzerland AG, HANDELSVERBAND. swiss, Schweizerische Post – Jahreserhebung Onlinehandel Schweiz 2023, page 11

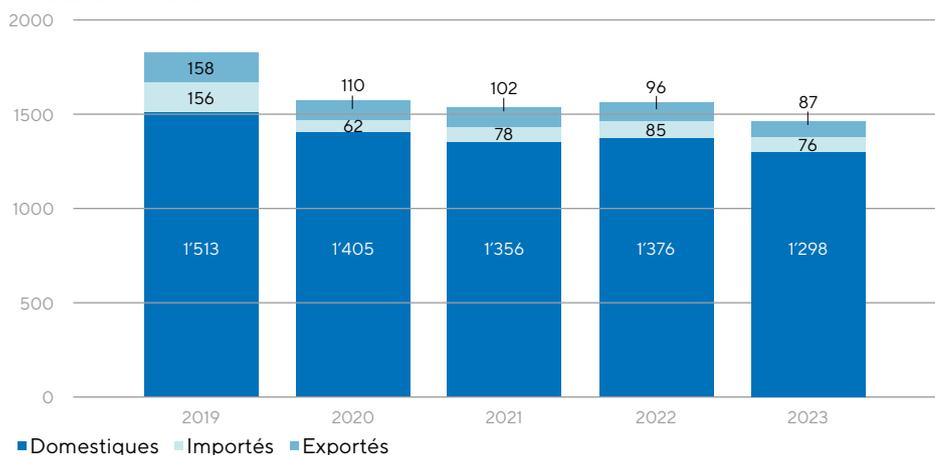
5  
GREP (23) 10, Report on core indicators, page 48

6  
GREP (23) 10, Report on core indicators, page 40

7  
GREP (23) 10, Report on core indicators, page 45

8  
GREP (23) 10, Report on core indicators, page 47

### Évolution du chiffre d'affaires des lettres domestiques et transfrontalières 2019-2023, en millions de francs



### 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 CH SA.

En 2023, la Poste CH SA a transporté 1,5 milliard de lettres domestiques jusqu'à 1 kilo, dont 54 % pesaient moins de 20 grammes. La catégorie de poids la plus basse est très nettement la plus importante en volume sur le marché domestique des lettres. Le courrier traditionnel de communication et de transaction est donc encore un secteur d'activité important sur le marché postal suisse, malgré la baisse importante des volumes d'envois.

La part des lettres de plus de 100 grammes jusqu'à 1 kilo (8 %) est nettement inférieure aux autres catégories de poids inférieures. 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 1,6 % 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 2019-2023, en millions d'envois

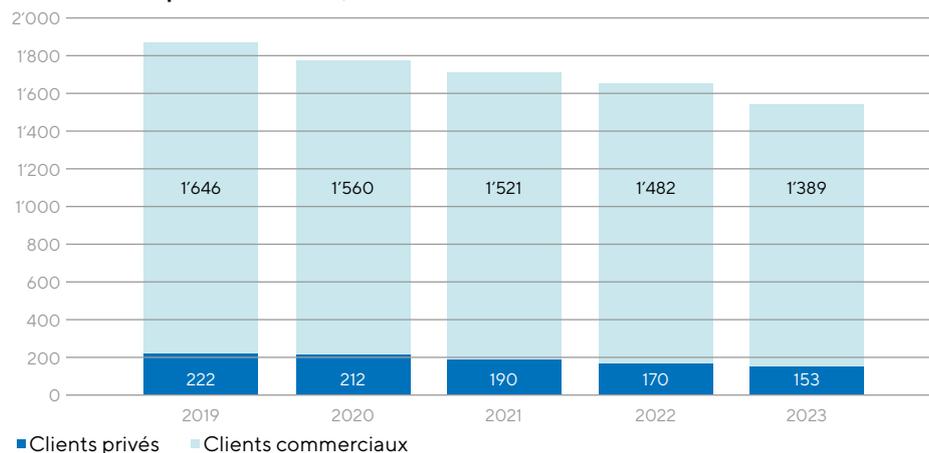


### Lettres nationales essentiellement expédiées par la clientèle commerciale

Les lettres nationales sont pour l'essentiel expédiées par la clientèle commerciale, qui génère un grand nombre d'envois. Ainsi, en 2023, les envois en nombre représentaient

plus de 90 % de l'ensemble des lettres nationales acheminées par la Poste et les privés. Malgré un marché des lettres fortement marqué par les changements d'habitude de consommation et de communication, la part des envois de lettres générée par la clientèle privée est restée plutôt stable. Au cours des cinq dernières années, les envois en nombre de la clientèle commerciale ont néanmoins enregistré une baisse annuelle moyenne de 4,1 %, contre 8,9 % pour la clientèle privée. Bien que la part de la clientèle privée en tant qu'expéditrice de lettres soit faible comparativement à celle de la clientèle commerciale, les ménages et les petites entreprises bénéficient dans une large mesure de l'offre de services postaux en tant que destinataires d'envois postaux.

**Nombre d'envois de lettres nationales, selon les segments de clients privés et commerciaux, Poste CH SA et privés 2019-2023, en mio. 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 2018 et 2022, la baisse rapportée par l'ensemble des pays considérés dans l'étude du GREP pour les lettres (journaux et périodiques compris) était de 3,3 %<sup>9</sup> pour le chiffre d'affaires et de 6,9 %<sup>10</sup> pour les volumes en moyenne annuelle. En Suisse, les reculs correspondants étaient 5,4 % (chiffre d'affaires) et 5,5 (quantités acheminées). Sur les cinq dernières années, la situation en termes de baisse du volume des lettres en Suisse est donc bien plus favorable qu'en 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 2023, le nombre de lettres acheminées par habitant a atteint 193 unités en Suisse. Si l'on y ajoute les journaux et les périodiques, ce chiffre atteint 271 unités, alors qu'il est de 67 unités en moyenne européenne selon l'étude du GREP<sup>11</sup>, soit moins du quart observé dans notre pays. La Suisse reste le pays où l'on compte le plus grand nombre de lettres par habitant en Europe. Elle est suivie de près par la Finlande (260) et le Luxembourg (227)<sup>12</sup>. Certains pays, qui comptaient aussi traditionnellement des volumes élevés d'envois de lettres par habitants, ont connu une chute très importante du nombre d'envois ces dernières années. Ainsi, en Suède, le nombre de lettres par habitant est passé de 200 en 2018 à 129 en 2022.

9  
GREP (23) 10, Report on core indicators, page 48

10  
GREP (23) 10, Report on core indicators, page 40

11  
GREP (23) 10, Report on core indicators, page 45

12  
GREP (23) 10, Report on core indicators, page 46

### **Evolution des parts de marché**

Avec une part de marché totale de 96,9 % (chiffre d'affaires), Poste CH SA reste le numéro un incontesté du marché des lettres, devant Quickmail AG (maintenant Quickmail Planzer AG). En 2023, sur le marché domestique des lettres, la part de marché de Poste CH SA est passée à 97,2 %, contre 96,8 % en 2022. Ces dernières années, la Poste a augmenté sa part de marché sur le segment de marché des lettres nationales.

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 22 % du volume et 34 % 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 18 % des envois de lettres domestiques 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. Dans sa dernière étude, le GREP considère que le marché européen des lettres est très concentré, tant en termes de volumes que de revenus<sup>13</sup>. Dans les faits, la situation concurrentielle en Suisse est donc très comparable à celle qui prévaut sur les autres marchés européens des lettres.

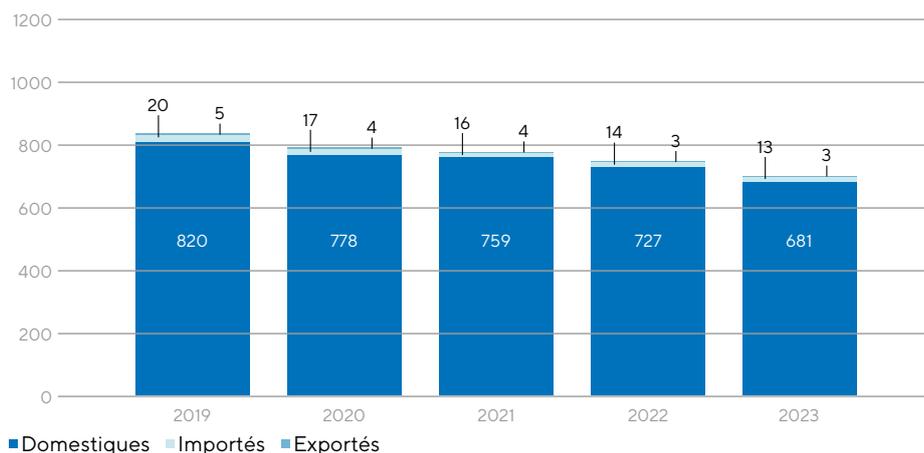
## **Journaux et périodiques**

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, généralement conjointement avec d'autres envois, en « distribution régulière ».

En 2023, le chiffre d'affaires total du secteur des journaux et des périodiques s'est élevé à 320 millions de francs, en recul de 3,3 % par rapport à l'année précédente. Quant au volume des envois, il a atteint 697 millions d'unités, accusant ainsi une diminution de 6,4 %, soit un taux très proche de celui des lettres. La diminution a été de nouveau particulièrement importante pour les envois transfrontaliers, avec des baisses de volumes de 11 % à l'importation et de 13 % à l'exportation.

Sur les cinq dernières années, le taux moyen annuel de baisse du nombre d'envois de journaux et périodiques (4,7 %) est proche de celui des volumes de lettres (5,5 %). Avec 6,3 %, la tendance baissière moyenne a été plus significative au niveau de la distribution matinale que de la distribution ordinaire par Poste CH SA (4 %). 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 2019-2023, en millions d'unités



13  
GREP (23) 10, Report on core indicators,  
page 34

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

La Commission fédérale de la Poste (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. Elle est également membre de l'Association suisse de normalisation (SNV), qui joue un rôle de coordination dans le domaine des normes nationales et internationales en Suisse.

Au cours de l'année 2021, la PostCom a été exclue des travaux du GREP suite au différend entre la Suisse et l'Union européenne (UE) concernant l'accord-cadre.

La PostCom continue cependant à entretenir des relations avec plusieurs régulateurs européens.

Comme elle s'y était engagée en 2022, elle a accueilli certains d'entre eux en Suisse en 2023, afin de permettre à tous les membres de ce groupe informel de mutualiser leurs expériences en lien avec différentes thématiques d'actualité ayant trait à la régulation postale. Organisé les 26 et 27 octobre 2023, ce séminaire a réuni une trentaine de participants représentant une bonne quinzaine de régulateurs autour de la thématique des frontières dans le secteur postal (« The Boundaries of the Postal Sector »).

Quelque neuf présentations ont été faites par les délégations suisse, américaine, espagnole, belge, allemande, italienne, britannique, néerlandaise et turque, toutes suivies d'intéressantes discussions. Il ressort de cette rencontre que le marché postal a radicalement changé au cours des dix dernières années, et ce dans quasiment tous les pays industrialisés. La vitesse de ces transformations diffère toutefois d'un pays à l'autre. Les discussions sont venues confirmer que, sous de nombreuses latitudes, la communication numérique complète largement, voire remplace en grande partie l'envoi des lettres traditionnelles. Le marché des colis, quant à lui, a vu arriver de nouveaux acteurs, qui prennent la forme d'entreprises de tailles diverses au bénéfice de modèles d'affaires différents. Ces nouveaux acteurs bouleversent souvent les cultures entrepreneuriales nationales préexistantes et appellent en conséquence des ajustements réglementaires de nature à garantir une concurrence équitable entre tous. Certaines entreprises, au nombre desquelles des multinationales, adoptent toutefois

des modèles différents d'un pays à l'autre et doivent à cet égard faire l'objet d'analyses différenciées.

Dans plusieurs pays, des plateformes de commerce électronique aspirent à mieux maîtriser la distribution des colis. Se pose alors parfois la question de la frontière entre leur cœur de métier originel et leur éventuel nouveau statut d'opérateur postal dès lors qu'ils effectuent des distributions à des tiers.

Enfin, les questions en lien avec le développement de la sous-traitance – et les différences de conditions de travail qui en découlent d'un bout à l'autre de ces nouvelles chaînes de distribution – constituent autant de nouvelles thématiques qui mobilisent les acteurs de la régulation dans la quasi-totalité de ces pays.

Les intervenants se sont ainsi retrouvés, pour la plupart d'entre eux, dans les conclusions du régulateur américain. Ce dernier estime que les régulateurs postaux doivent plus que jamais veiller à garantir une approche multidisciplinaire et intégrée de la surveillance de l'environnement postal, afin de notamment pouvoir anticiper les changements et améliorer leur agilité. La majorité des régulateurs postaux estime également nécessaire d'optimiser l'engagement des parties prenantes par le biais d'un processus ouvert et transparent. Ils ont majoritairement rappelé que, dans leurs pays respectifs, ce sont précisément les agences de régulation postale qui constituent les centres d'excellence les plus à même de faire valoir une expertise en matière de surveillance et/ou de modification de la réglementation postale.

Le succès de l'édition 2023 de ces rencontres internationales a convaincu les participants de pérenniser l'événement, dont la toute première édition avait été organisée en Grande-Bretagne. L'édition 2024 est d'ores et déjà portée à l'agenda.





# 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. Compte tenu de leur nombre relativement faible, les réclamations ne peuvent pas être considérées comme représentatives.

Le nombre de plaintes a augmenté modérément en 2023 par rapport à l'année précédente pour se situer dans la fourchette haute des dizaines, sans qu'il soit possible de dégager des thématiques claires. Les réclamations concernaient entre autres des erreurs de distribution ou des envois perdus ou distribués trop tard. Un nombre important de courriers concernait en outre des prestations et des domaines de la Poste qui ne relèvent pas de la compétence de la PostCom, notamment la distribution d'envois non adressés, les prestations électroniques ou le passage du login client de la Poste à SwissID.

En 2023, le secrétariat a en outre reçu quatre requêtes en réclamation concernant d'autres opérateurs postaux (2022 : 3).

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.

## Procédure concernant les boîtes aux lettres

Il incombe en premier lieu à la Poste de faire appliquer dans toute la Suisse les directives relatives aux boîtes aux lettres en ce qui concerne leur emplacement et leurs dimensions minimales. Pour ce faire, la Poste écrit aux propriétaires d'immeubles existants ou de nouvelles constructions pour leur demander d'adapter leurs boîtes aux lettres aux prescriptions. La Poste peut refuser de commencer la distribution à domicile ou menacer de la suspendre si elle estime qu'une boîte aux lettres n'est pas conforme aux dispositions. Si les deux parties ne parviennent pas à un accord, le propriétaire peut déposer auprès de la PostCom une demande de vérification si la boîte aux lettres est jugée non conforme. La PostCom examine les demandes au cas par cas et prononce une décision sujette à recours, conformément à l'art. 76 OPO.

### **Nombre de cas**

En ce qui concerne les demandes informelles en rapport avec les boîtes aux lettres, on constate une augmentation considérable en 2023 avec 62 courriers (2022 : 44). Un nombre important concernait des renseignements (d'ordre juridique) émanant d'architectes, d'entreprises de construction ou du maître d'ouvrage dans le cadre de projets de construction ou de transformation. Dans de tels cas, la PostCom informe sur les directives en vigueur, mais ne peut pas, à ce stade, émettre de consigne contraignante quant à l'emplacement correct des boîtes aux lettres et renvoie les demandeurs vers la Poste. D'autres courriers contestaient la procédure de la Poste ou la demande de déplacement de la boîte aux lettres. Dans la majorité des cas, ces réclamations ont pu être réglées à l'amiable, moyennant une présentation de la situation juridique ou après une nouvelle discussion entre le requérant et la Poste.

Le nombre de requêtes formelles a également augmenté en 2023. Dans 19 cas, la PostCom a ouvert une procédure administrative pour vérifier l'emplacement des boîtes aux lettres (12 en 2022).

Durant l'année sous revue, la PostCom a clos 16 procédures en rendant une décision matérielle (2022 : 10). Toutes les demandes ont été rejetées (2022 : 1 admission partielle et 8 rejets). Deux des décisions ont fait l'objet d'un recours et sont pendantes devant le Tribunal administratif fédéral (décisions 6/2023 du 4 mai 2023 et 18/2023 du 19 octobre 2023). Deux procédures ont été rayées du rôle suite au retrait de la demande (2022 : 5).

### **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 prévues aux 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.

### **Pratique 2023**

Au cours de l'année sous revue, la PostCom a rejeté les 16 requêtes déposées par des propriétaires d'immeubles concernant l'emplacement et les dimensions minimales des boîtes aux lettres domestiques. Nous revenons ci-dessous sur quelques-uns des sujets traités.

13 décisions concernaient des maisons individuelles ou à 2 logements pour lesquelles la boîte aux lettres de la maison doit, selon l'art. 74, al. 1, LPO, être placée à la limite de la propriété, à proximité immédiate de l'accès habituel à la maison. Si plusieurs emplacements sont possibles, l'alinéa 2 stipule qu'il faut choisir celui qui est le plus proche de la rue. Les boîtes aux lettres des immeubles évalués se trouvaient pour la plupart à l'entrée de la maison, à une distance comprise entre 2,5 et 21 mètres de la limite de propriété concernée, et ne répondaient donc pas aux prescriptions de l'ordonnance sur la poste. La PostCom a conclu que la Poste avait annoncé à juste titre sa décision d'arrêter

la distribution à domicile ou de ne pas la commencer (décisions 1/2023 du 2 février 2023 ; 4 et 5/2023 du 23 mars 2023 ; 6/2023 du 4 mai 2023 ; 9/2023 du 15 juin 2023 ; 11, 12, 13 et 14/2023 du 24 août 2023 ; 17 et 19/2023 du 19 octobre 2023 ; 22 et 24/2023 du 7 décembre 2023).

Deux décisions concernaient des propriétés par étage, composées de maisons individuelles en rangée sur des parcelles communes et disposant chacune de leur propre entrée. Dans le cas faisant l'objet de la décision 23/2023 du 7 décembre 2023, les boîtes aux lettres se trouvaient dans des entrées des maisons directement accessibles depuis la rue par des escaliers. En l'absence d'accès commun aux maisons, la PostCom a considéré ces habitations comme des maisons individuelles dont les boîtes aux lettres devaient être placées à la limite de la parcelle donnant sur la rue. La décision 25/2023 du 7 décembre 2023 traitait en revanche du cas d'une parcelle avec deux accès communs. Dans ce cas également, les boîtes aux lettres des maisons individuelles mitoyennes se trouvaient près de chaque entrée de la maison. Compte tenu des accès communs, la PostCom a considéré qu'il s'agissait d'un immeuble collectif au sens de l'art. 74, al. 3, OPO, pour lequel une batterie commune de boîtes aux lettres était nécessaire.

La décision 18/2023 du 19 octobre 2023 concernait un lotissement nouvellement construit de 16 maisons individuelles sur des parcelles propres réparties en quatre rangées. Les boîtes aux lettres étaient placées à côté des entrées des maisons, chaque fois à plusieurs mètres de la limite de propriété, raison pour laquelle la Poste avait refusé de commencer la distribution à domicile. La PostCom est arrivée à la conclusion que l'emplacement des boîtes aux lettres n'était pas conforme à l'art. 74, al. 1, OPO et que la Poste avait refusé à juste titre de commencer la distribution à domicile. En revanche, la PostCom a fait remarquer que l'installation commune de boîtes aux lettres sur la parcelle commune à l'entrée du lotissement, telle que proposée par la Poste, ne pouvait pas être imposée contre la volonté des requérants.

Dans sa décision 17/2023 du 19 octobre 2023, la PostCom s'est penchée sur la délimitation entre maison individuelle et immeuble commercial. L'immeuble concerné se trouve dans la zone artisanale et comprend un appartement, ainsi que les locaux commerciaux d'une entreprise de conseil (entreprise individuelle). La PostCom a refusé de considérer que l'immeuble faisait principalement l'objet d'une utilisation commerciale et d'un volume de distribution accru et a considéré l'immeuble comme une maison individuelle en se référant à l'arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2021/2016 du 8 novembre 2016. Ainsi, il a été décidé que la boîte aux lettres devait être déplacée en limite de propriété à proximité immédiate de l'accès habituel à la maison. Le fait que l'immeuble se trouve dans la zone artisanale n'a pas été pris en compte par la PostCom ; les dispositions du droit de la construction et de l'aménagement du territoire ne s'appliquent pas obligatoirement aux situations relevant du droit postal, en particulier lorsque le sens et le but des dispositions diffèrent comme dans le cas présent.

Dans la décision 1/2023 du 2 février 2023, la requérante a invoqué des raisons de santé au sens de l'exception prévue à l'art. 75 OPO pour ne pas devoir déplacer la boîte aux lettres en limite de propriété. La PostCom a toutefois rejeté l'existence d'une contrainte excessive, d'autant plus que la requérante âgée vit avec son fils et dans la même maison que sa fille, et que tous deux peuvent l'aider compte tenu de son grand âge.

Le non-respect des dimensions minimales des boîtes aux lettres a fait l'objet de trois décisions de la PostCom. Les dimensions minimales des compartiments courrier et compartiments annexe sont fixées dans l'annexe 1 de l'ordonnance sur la poste, de

manière à ce que les lettres, les journaux et les magazines ainsi que les petits paquets puissent être distribués sans exiger un effort disproportionné. La définition au centimètre près ne laisse aucune marge d'appréciation à la PostCom pour la vérification. Cela vaut également pour les boîtes aux lettres ne disposant pas d'un compartiment annexe (boîte à lait). La Poste n'est pas tenue d'assurer la distribution à domicile dans de telles boîtes aux lettres (décisions 1/2023 du 2 février 2023 ; 11/2023 du 24 août 2023 ; 25/2023 du 7 décembre 2023). Les décisions sont publiées sur le site de la PostCom : <https://www.postcom.admin.ch/de/dokumentation/verfuegungen>

## Procédure concernant la distribution à domicile

Depuis le 1er 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 2023, la PostCom a ouvert deux nouvelles procédures relatives à des litiges sur la distribution à domicile opposant la Poste et des destinataires (2022 : 2).

### Pratique 2023

En 2023, la PostCom n'a pas rendu de décisions (décisions finales) concernant la distribution à domicile (2022 : 2 rejets, 1 approbation).

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

Les deux décisions 9 et 10/2022 de la PostCom du 16 juin 2022 (non-entrée en matière sur les recours contre les reprises de Klara et Livesystems par la Poste) ont été contestées et sont pendantes devant le Tribunal administratif fédéral.

## Décisions de la PostCom dans les procédures de surveillance à l'encontre des prestataires de services postaux soumis à l'obligation d'annonce

Durant l'année sous revue, la PostCom a prononcé plusieurs mesures de surveillance et sanctions administratives contre de prestataires de services postaux soumis à l'obligation d'annoncer. Les décisions sont publiées sur Décisions - Commission fédérale de la poste PostCom (admin.ch).

Dans sa décision du 6 février 2023, la PostCom a constaté qu'en mai 2022, un prestataire n'avait pas apporté la preuve du respect des conditions de travail usuelles dans

la branche. Contrairement à l'obligation prévue à l'art. 5, al. 3, LPO, l'entreprise n'avait pas conclu d'accords écrits suffisants concernant le respect des conditions de travail usuelles dans la branche avec ceux de ses sous-traitants qui réalisaient plus de 50 % du chiffre d'affaires annuel avec les services postaux. Le prestataire ayant par la suite conclu dans un délai raisonnable des accords conformes aux exigences légales avec l'ensemble de ses sous-traitants, aucune mesure de surveillance n'a été ordonnée.

Dans sa décision 15/2023 du 24 août 2023, une sanction de 36'000 francs a été infligée à un prestataire pour violation du salaire minimum et de la durée maximale du travail selon l'art. 2, al. 1 et 2, OEMTP. L'entreprise a été priée d'augmenter, conformément aux standards minimaux de la PostCom, les salaires de tous les collaborateurs afin qu'ils correspondent au nouveau salaire horaire minimal de 19 francs en vigueur au 1er juillet 2023, et d'adapter la durée hebdomadaire de travail des employés convenue contractuellement de manière à ce qu'elle ne dépasse pas 44 heures par semaine. En outre, il a été ordonné au prestataire d'augmenter rétroactivement, sur la période comprise entre le 1er septembre 2019 et le 30 juin 2023, tous les salaires qui, durant cette période, étaient inférieurs au salaire horaire minimum de 18,27 francs en vigueur jusqu'à fin juin 2023, pour atteindre ce montant et verser la différence de salaire. De même, l'entreprise a été sommée de verser à ses employés, à compter du 1er juillet 2023, un rattrapage sur tous les salaires payés en dessous du nouveau taux horaire minimum désormais fixé à 19 francs. Un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur de la décision lui a été accordé pour procéder à ces ajustements.

Par décision du 28 août 2023, la PostCom a constaté qu'un prestataire n'avait pas respecté, en mai 2022, la prescription relative à la durée maximale du travail hebdomadaire selon l'art. 2, al. 2, OEMTP, en convenant avec des collaboratrices et des collaborateurs d'une durée hebdomadaire de travail supérieure à 44 heures. Il s'agissait d'une petite entreprise qui avait toujours déclaré un chiffre d'affaires très faible en lien avec les services postaux au cours des dernières années. Par conséquent, la perturbation du marché postal causée par l'infraction était très faible. En outre, l'entreprise a adapté ses conditions de travail au droit en vigueur pendant le contrôle des conditions de travail et a amélioré les salaires et le régime des vacances de ses employés. Compte tenu de ces éléments, aucune sanction administrative n'a été prise à l'encontre de l'entreprise.

Dans sa décision 20/2023 du 19 octobre 2023, la PostCom a infligé à un prestataire une sanction de 5'000 francs pour violation des normes minimales relatives aux conditions de travail dans le domaine des services postaux. L'entreprise ne versait pas de salaire afférant aux vacances à ses chauffeurs auxiliaires. Elle a donc été sommée d'adapter le règlement des vacances convenu avec les employés de manière à ce qu'un salaire afférant aux vacances leur soit versé à l'avenir. En outre, la PostCom a ordonné que le temps de travail réellement effectué par les employés soit enregistré et documenté conformément aux prescriptions du droit du travail. La décision a été contestée par un recours devant le Tribunal administratif fédéral.

#### **Décisions en constatation de la PostCom en matière d'enregistrement selon l'art. 4, al. 1, LPO**

Dans sa décision 27/2023 du 7 décembre 2023, la PostCom a estimé qu'en livrant des marchandises de consommation courante (et pas seulement des repas), Uber Eats Switzerland GmbH exerçait, en son propre nom et en Suisse, une activité postale sous la forme d'un service de livraison et qu'en conséquence, elle était à ce titre soumise à l'obligation d'annonce, conformément à l'art. 4, al. 1, LPO. La décision a fait l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral.

## **Arrêts du Tribunal administratif fédéral dans le domaine de la livraison de repas**

Aux termes des deux arrêts A-4721/2021 et A-4350/2022 rendus le 3 janvier 2024 et aujourd'hui entrés en force, le Tribunal administratif fédéral n'a pas donné suite aux conclusions et considérants de la PostCom dans les affaires eat.ch GmbH et Uber Portier B.V., en estimant que les livraisons de repas ne devaient pas être qualifiées d'envois postaux au sens de la loi sur la poste. Ces arrêts ont notamment pour conséquence que les normes minimales relatives aux conditions de travail dans le domaine des services postaux ne peuvent pas s'appliquer aux travailleurs de ces entreprises. Par ailleurs, ces jugements soulèvent diverses autres questions laissées ouvertes. Ces vides sont thématiques par la PostCom dans une procédure similaire actuellement pendante devant le Tribunal administratif fédéral. Un compte-rendu approfondi de cette affaire sera effectuée dans un prochain rapport annuel.

## **Procédures pénales**

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 sept mandats de répression pour non-respect de l'obligation d'annoncer. Les amendes infligées sont comprises entre 100 et 1'700 francs. Aucun recours n'a été déposé contre ces mandats de répression, qui sont entrés en force. Aucune infraction pour violation du monopole des lettres n'a été poursuivie.

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>.

## **Procédures en vertu de la LTrans**

Le 6 septembre 2023, dans une recommandation adressée à la PostCom, le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) a exhorté la Commission à accorder à deux demandeurs un accès complet à l'expertise du professeur Sylvain Marchand, de l'Université de Genève. La PostCom avait commandé cette expertise dans le cadre d'une procédure visant à clarifier l'obligation d'annonce d'une entreprise (décision 18/2022 du 06.10.2022 concernant l'obligation d'annoncer de Smood SA selon l'art. 4 LPO, publiée sur le site Internet de la PostCom sous [https://www.postcom.admin.ch/inhalte/PDF/Verfuegungen/VFG\\_18\\_2022\\_PostCom\\_Obligationdannoncer\\_Smood\\_20221006.pdf](https://www.postcom.admin.ch/inhalte/PDF/Verfuegungen/VFG_18_2022_PostCom_Obligationdannoncer_Smood_20221006.pdf))

Suite à la recommandation du PFPDT, l'entreprise dont les données figurent dans l'expertise a demandé à la PostCom de rendre une décision susceptible de recours (voir décision du 7 décembre 2023 28/2023 concernant la demande d'une décision au sens de l'art. 15, al. 1, de la loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans) concernant l'accès aux documents officiels et décision 29/2023 du 7 décembre 2023 concernant la demande d'une décision au sens de l'art. 15, al. 1, LTrans

au sujet de l'accès à des documents officiels. Les deux décisions sont publiées sur le site internet de la PostCom sous <https://www.postcom.admin.ch/de/dokumentation/verfuegungen>).

Dans ces deux décisions, la PostCom a suivi la recommandation du PFPDT et s'est prononcée en faveur de l'octroi d'un accès complet à l'expertise. Les deux décisions ont fait l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral. La procédure est en cours.

Dans un autre cas, la demande d'accès émanant d'une journaliste a été acceptée. L'accès a été accordé avec quelques restrictions dans l'intérêt de la protection des données.



# Rapport annuel 2023 de l'organe de conciliation PostCom

## 1. Introduction

**10 ans d'organe de conciliation ! Je tiens à remercier toutes celles et tous ceux qui m'ont offert leur confiance : les clientes et clients des services postaux, les prestataires de services postaux, la PostCom en tant qu'autorité de surveillance, mes collaboratrices, ainsi que la traductrice et le traducteur.**

Les 10 ans de l'organe de conciliation se prêtent aussi à une rétrospective. De nombreux points litigieux trouvent leur origine dans des clauses en petits caractères, dans la déception éprouvée au cas par cas par des clientes et clients et dans la supériorité économique des prestataires. Pour les clientes et clients, un litige constitue une affaire exceptionnelle, qui les touche personnellement, tandis que pour les prestataires, il s'agit d'affaires courantes. Au sein de l'organe de conciliation, il ne s'agit toutefois pas d'une affaire de grand contre petit ou inversement. Dans la procédure de conciliation, il n'est pas question que l'une des deux parties cède simplement. Il s'agit de trouver une base de négociation et de médiation sur des fondements objectifs, afin de parvenir à un accord à l'amiable. En cas de malentendu, par exemple en raison d'informations peu claires de la part d'un prestataire ou de renseignements insuffisants de la part d'un client ou d'une cliente, un compromis est trouvé. La bonne volonté des deux parties joue un rôle important. Les deux parties doivent avoir la grandeur d'esprit de s'écarter quelque peu de leurs points de vue respectifs et de se montrer souples dans leurs propres intérêts, afin de tirer un trait rapide et pragmatique sur une affaire longue et pénible. Cet engagement mérite d'être reconnu.

L'organe de conciliation est parfois un « paratonnerre » pour les clientes et clients mécontents. Cela fait partie intégrante de sa mission. La possibilité de se décharger de ses frustrations ouvre la voie à une solution concrète. C'est pourquoi la médiation est la beauté de cette activité.

Dr. Marianne Sonder  
Responsable de l'organe de conciliation

## 2. Compétence et procédure

L'organe de conciliation a été introduit par la Loi sur la poste (LPO, RS 783.0), entrée en vigueur le 1er octobre 2012. La Commission fédérale de la poste (PostCom) a reçu la tâche de veiller à la mise en place de l'organe de conciliation (art. 29 LPO). Cette tâche a été confiée à la responsable de l'organe de conciliation le 1er août 2013.

L'organe de conciliation est exclusivement compétent pour les affaires de droit civil. Les conditions requises pour une procédure de conciliation sont publiées sur le site [www.ombud-postcom.ch](http://www.ombud-postcom.ch) en allemand, français et italien. Dans la rubrique « Procéder à une requête de conciliation », les informations factuelles pertinentes pour la procédure sont identifiées avec les questions suivantes :

- Pouvez-vous faire valoir un dommage ou désavantage concret ?  oui  non
- Avez-vous déjà tenté de trouver une solution avec le prestataire ?  oui  non
- Est-ce qu'un tribunal ou un tribunal arbitral traite déjà votre cas ?  oui  non

et les requérants sont ensuite dirigés vers le formulaire de requête en ligne ou PDF. [www.ombud-postcom.ch/fr/proceder-a-une-requete-de-conciliation/check-list/](http://www.ombud-postcom.ch/fr/proceder-a-une-requete-de-conciliation/check-list/)  
[www.ombud-postcom.ch/fr/proceder-a-une-requete-de-conciliation/formulaire/](http://www.ombud-postcom.ch/fr/proceder-a-une-requete-de-conciliation/formulaire/)

Pour accomplir ses tâches légales, l'organe de conciliation peut traiter des profils de la personnalité et des données personnelles, y compris des données personnelles sensibles concernant des poursuites et des sanctions pénales (art. 28 LPO). Dans le formulaire de requête, les requérants donnent en outre expressément leur accord pour que l'organe de conciliation puisse envoyer la requête et les annexes à la partie adverse, demander tous les renseignements nécessaires et consulter les dossiers.

Le droit d'être entendu exige qu'une requête de conciliation soit envoyée à la partie adverse afin qu'elle prenne position. La plupart du temps, les faits et l'appréciation juridique peuvent être établis après réception des deux communications et une solution peut être trouvée. Si tel n'est pas le cas, l'organe de conciliation convoque les parties à une audience de conciliation orale. Au plus tard dans le cadre de la rencontre personnelle, un accord peut être trouvé entre les parties - souvent sur proposition de l'organe de conciliation. Il est alors consigné de manière contraignante dans un bref accord. Ainsi, au cours de l'exercice 2023, seuls 3 cas n'ont pas trouvé de solution à l'amiable ; certaines requêtes ont été retirées en raison de la situation juridique ou ont été acceptées par la partie adverse, bien que sans reconnaissance de responsabilité ou d'une obligation juridique. En 2023, 4 cas n'ont pas pu être réglés, soit parce qu'ils ont occasionné une charge de travail importante, soit parce qu'ils ont été déposés peu avant la fin de l'année. Ils ont pu être clôturés avec succès depuis lors.

## 3. Principales difficultés rencontrées en 2023

La majorité des cas concernaient des questions de responsabilité qui ont été traitées en détail dans le rapport annuel 2022. C'est la raison pour laquelle nous renonçons ici à décrire d'autres exemples concrets. L'accent est mis sur les principales indications, imprécisions et malentendus qui se sont dégagés des cas de cette année. La présentation de certaines difficultés principales doit servir à attirer l'attention des clientes et des clients sur une situation juridique malheureusement souvent méconnue.

### **3.1. Droit et devoir d'information**

Dans de nombreux cas, il s'agit d'affaires courantes des prestataires. Leurs collaboratrices et collaborateurs connaissent les principales bases légales et contractuelles, sont formés et pour la plupart familiarisés avec les conditions générales (CG). Ce n'est pas le cas des clientes et des clients. Il est vivement recommandé à ces derniers de se renseigner sur les conditions contractuelles en cas d'envoi particulier. Avec chaque envoi, même avec une lettre standard, ils s'engagent dans une relation contractuelle. Lors de commandes en ligne, les clientes et les clients sont informés qu'il existe des CG. Il en va de même pour toutes les transactions avec les prestataires de services postaux. On ne saurait trop insister sur ce point.

### **3.2. (Pas de) garanties de livraison**

L'art. 29 al. 1, let. a. OPO prévoit les délais de distribution suivants pour le service universel dans le trafic postal national :

Pour les lettres jusqu'à 1 kg et les colis jusqu'à 20 kg, ce délai est fixé au premier jour ouvrable suivant le jour de dépôt (pour le courrier A) ou jusqu'au troisième jour ouvrable suivant le jour de dépôt (pour le courrier B). L'art. 32 OPO limite ces prescriptions dans la mesure où seuls 97 % des lettres et 95 % des colis doivent être distribués conformément aux prescriptions. Il s'agit donc de délais d'acheminement normaux. Cela signifie que des exceptions sont possibles et que certains retards ne donnent pas lieu à une obligation de dédommagement, lorsqu'ils ne sont pas imputables à une faute ou à une négligence grave. La situation est différente lorsque le prestataire garantit expressément une heure de livraison précise, par exemple pour un autre produit de service. Mais là aussi, les CG prévoient des limites de responsabilité. Pour le trafic international, l'OPO ne mentionne pas de prescriptions sur la livraison, car les prestataires n'ont aucune influence sur les procédures douanières étrangères.

Il est recommandé au client et à la cliente de se renseigner précisément sur le produit d'envoi correspondant le mieux à ses besoins. Ainsi, il est important qu'un colis de fleurs ou de viande déposé le jeudi n'arrive pas chez le destinataire le lundi suivant. Si le client ou la cliente choisit la bonne offre d'envoi, plus chère, il n'est pas possible qu'en cas de retard, seuls les frais soient remboursés, mais pas la valeur de la marchandise. Cela génère une grande frustration. Les prestataires doivent faire preuve de souplesse à cet égard. Il en va de même lorsque le personnel a donné un renseignement erroné. Dans de tels cas, l'organe de conciliation a pu intervenir avec succès à plusieurs reprises.

### **3.3. Lettres de résiliation**

Les résiliations sont des manifestations de volonté soumises à réception. En règle générale, les résiliations de contrats de travail, de locations ou d'assurances doivent parvenir à leur destinataire au plus tard à la fin d'un mois. Il en va de même pour les adaptations de loyer. Pour être en mesure d'en faire la preuve, ces communications importantes doivent être envoyées par courrier recommandé. Il est vivement conseillé aux expéditeurs de les envoyer si possible dix jours avant la fin du mois, afin de disposer d'une marge de sécurité, et de suivre le déroulement de l'envoi sur Internet au moyen du numéro d'envoi. Cela permet d'éviter un dommage si le prestataire traite une lettre avec du retard ou si elle reste bloquée dans un centre de traitement. Les clientes et clients pourraient encore réagir à temps avant la fin du mois.

Au cours de l'exercice 2023, de tels cas de retard ont encore été portés devant l'organe de conciliation. Aux termes de ses CG, le prestataire ne devrait rembourser que le prix du transport, c'est-à-dire les frais d'envoi, ce qui provoque de grandes décep-

tions. Les clientes et clients n'ont pas droit à des dommages indirects ou à un manque à gagner. Dans les cas de retard, des solutions de compromis ont heureusement pu être trouvées.

Une alternative pour les lettres importantes et les documents sensibles au facteur temps est l'envoi par courrier A+. Ces envois arrivent généralement le jour ouvrable suivant leur dépôt et le déroulement du processus d'expédition peut être suivi électroniquement. L'envoi A+ est considéré comme distribué lorsqu'il est déposé dans la boîte aux lettres ou la boîte postale. Une signature n'est pas requise.

### **3.4. Compétence de l'organe de conciliation**

Comme nous l'avons expliqué au chiffre 2, l'organe de conciliation peut intervenir dans les litiges entre clientes ou clients et prestataires de services postaux (art. 29, al. 2, LPO). Selon l'art. 66, al. 1, OPO, l'organe de conciliation traite les litiges de droit civil entre les clientes ou clients et les prestataires. Au cours de l'année d'exercice, un prestataire a mis en doute à plusieurs reprises la compétence de l'organe de conciliation en invoquant l'art. 2, let. a, LPO, qui définit les services postaux comme suit : « la réception, la collecte, le tri, le transport et la distribution d'envois postaux. » Or, selon l'art. 2, let. b, les envois postaux comprennent « notamment » les lettres, les colis ainsi que les journaux et les périodiques. Cette énumération n'est donc pas exhaustive. L'art. 66, al. 1, OPO ne prévoit aucune restriction.

La question de la compétence s'est posée, par exemple, en relation avec les services électroniques dans le cadre desquels le courrier est scanné et mis à disposition en ligne. Le courrier n'est alors distribué physiquement que sur demande explicite du client ou de la cliente. De l'avis de l'organe de conciliation, l'offre de courrier électronique doit pouvoir être traitée de la même manière que les lettres physiques et relever également de l'art. 2, let. b, LPO.

### **3.5. Questions particulières**

En 2023, les questions particulières ont été plus nombreuses que l'année précédente. A titre d'exemple, on citera : des cas d'erreurs lors de la distribution, d'adresses désactivées par erreur, de déviations accidentelles, d'envois publicitaires malgré l'autocollant « Stop pub », de distribution à l'étage, de questions de protection des données, d'utilisation exclusive de SwissID comme login postal, etc.

## **4. Rétrospective et perspectives**

Les demandes par téléphone ou par e-mail continuent de représenter une grande partie du travail. En 2023, un total d'environ 2'230 prises de contacts (demandes, requêtes, demandes de renseignement, correspondances avec les requérants et les prestataires) ont été traitées. Il s'agissait aussi bien de requêtes formelles que d'autres demandes par téléphone ou par e-mail, comme mentionné plus haut. Les demandes et les requêtes émanaient aussi bien des expéditeurs et expéditrices que des destinataires des envois.

Dans près de 60 % des cas, il s'agissait de demandes en dommages et intérêts pour perte, dommage ou retard. Les réclamations diverses sont énumérées au point 3.5 ci-dessus.

Les statistiques ne tiennent pas compte des demandes et requêtes ne relevant pas de la compétence de l'organe de conciliation. Celles-ci sont examinées et transmises aux services compétents.

Le nombre de demandes et de contacts se situe dans la fourchette des années précédentes. La tendance légèrement baissière permet d'espérer que les prestataires s'efforcent davantage de résoudre les conflits en amont. Ceci s'inscrit tout à fait dans l'esprit du législateur, qui l'avait appelé de ses vœux en prévoyant d'attribuer les frais de la procédure de conciliation aux prestataires (art. 29, al. 3, LPO). Dans certains cas d'impasse, ce sont les prestataires de services postaux qui ont dirigé les requérantes et les requérants à l'organe de conciliation. Cela montre qu'à l'avenir également, cette institution extrajudiciaire et neutre sera nécessaire pour trouver une solution entre les parties dans les meilleurs délais et à moindre coût.

En 2024, l'organe de conciliation restera à disposition en tant que médiateur en cas de litiges entre les clientes/clientes et les prestataires.

## 5. Statistiques

<b>A. Requêtes durant l'année sous revue</b>			
Communications téléphoniques et par e-mail du 01.01. au 31.12.2023 Total approximatif:			2'230
<b>B. Affaires traitées durant l'année sous revue</b>			
Nombre total de dossiers ouverts du 1er janvier au 31 décembre 2023			77
<b>C. Motifs de réclamation et prétentions dans les 77 cas traités</b>			
Plusieurs motifs et réclamations peuvent coïncider par cas, par exemple, perte ou retard et dommages-intérêts.			
Perte de l'envoi	13	Réparation du dommage indirect	7
Retard	2	Refus de distribution	2
Réparation du dommage direct	45	Autres motifs	33
<b>D. Langue pour les 77 cas</b>			
Allemand	58		
Français	17		
Italien	2		
<b>E. Résultats de la procédure pour les 77 cas</b>			
Accord	22	Retraits suite à la résolution du différend ou à l'absence de chances de succès	18
Reconnaissance	30	Pas d'accord / Affaires pendantes	3 / 4



# À propos de la PostCom

**Autorité indépendante, la PostCom veille à la qualité du service universel postal et à son financement. Elle observe les développements du marché et s'assure que les dispositions légales applicables sont respectées. 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 étaient les suivants en 2023 :

**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 et 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 dans les domaines suivants : droit, économie, administration et communication.

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



Gauche: Patrick Kessler. Droite: Ivan Progin

Lors de sa séance du 22 novembre 2023, le Conseil fédéral a nommé Patrick Kessler et Ivan Progin comme nouveaux membres de la Commission fédérale de la Poste (PostCom).

**Patrick Kessler (1968), Höhere Wirtschafts- und Verwaltungsschule (HWV) et Executive MBA à l'Université de Saint-Gall**, a été directeur/président de l'Association Suisse de Vente à Distance (VSV/ASVAD), qui a fusionné en 2020 avec l'Association suisse des entreprises succursales (Verband Schweizerischer Filialunternehmen VSF) pour devenir handelsverband.swiss (association de commerce.swiss) directeur de handelsverband. swiss, à Berne.

**Ivan Progin (1960), diplôme fédéral d'expert en finance et en controlling**, a été responsable de la comptabilité et de l'encaissement auprès du Département cantonal des finances de l'Etat de Fribourg, responsable de projets informatiques, professeur de comptabilité et de finance auprès de la Haute Ecole de Gestion de Fribourg et est membre de la Commission fédérale des examens supérieurs en finance et en controlling, du comité de l'Association suisse des experts en finance et en controlling veb.ch,

ainsi que du comité de la chambre des experts en finance et en controlling swisco.ch  
– section romande.

Patrick Salamin, déjà membre, a été promu au poste de vice-président.

Arrivés en fin de mandat après trois législatures et onze années passées au sein de la Commission, Georges Champoud (ancien vice-président) et Clemens Poltera (membre) ont quitté leur fonction.

## 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 1er 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.





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

En tant qu'autorité de régulation du marché postal, la PostCom veille au respect par la Poste de son mandat de service universel (art. 22, al. 2, let. e, LPO) et propose au Conseil fédéral des mesures appropriées pour garantir le service universel (art. 22, al. 2, let. m, LPO). Une autre tâche importante de la PostCom consiste dans la régulation du marché postal, qui passe notamment par l'enregistrement des prestataires de services postaux (art. 22, al. 2, let. a, LPO) et la surveillance du respect des conditions de travail usuelles dans la branche (art. 22, al. 2, let. b, LPO). Dans ces différents domaines, la PostCom a acquis une vision holistique de l'organisation du service universel et une connaissance approfondie du marché postal.

Dans son rapport annuel 2022, la PostCom avait présenté des propositions d'adaptation de la loi sur la poste et de l'ordonnance sur la poste (pages 76–78). En 2023, elle s'en tient toujours à ces mêmes propositions :

- a) Il faut créer des règles plus transparentes pour le choix du partenaire de l'agence. Il faut une base légale qui autorise à déroger aux dispositions de la loi fédérale sur les marchés publics (LMP/disposition spéciale sur l'attribution des mandats d'agence dans la loi sur la poste). Dans l'intérêt de la transparence de la procédure d'adjudication, il convient d'inscrire dans l'ordonnance sur la poste une liste des critères de sélection du partenaire d'agence. En outre, il convient de garantir que l'attribution du mandat d'agence par la Poste se fasse de manière non discriminatoire.
- b) Selon un arrêt du Tribunal administratif fédéral du 8 juin 2015 (A-173/2015), les modifications du service à domicile sont laissées à la seule appréciation de la Poste, car l'ordonnance sur la poste ne contient aucune prescription à ce sujet. L'art. 34, al. 1 et al. 3, OPO doit être adapté de manière à ce que la Poste soit tenue de consulter les autorités des communes concernées également en cas de modification du service à domicile, et que celles-ci puissent saisir la PostCom en cas de suppression ou de limitation dudit service à domicile, comme elles peuvent le faire en cas de fermeture ou de transfert d'offices de poste ou d'agences postales.
- c) Selon la législation en vigueur, les prestataires enregistrés doivent remettre chaque année à la PostCom une liste de leurs sous-traitants. Dans ces listes, les entreprises doivent désigner les sous-traitants qui réalisent plus de 50% de leur chiffre d'affaires sur le marché postal (activité postale significative). En vertu de l'art. 5, al. 3, LPO, les prestataires sont tenus d'obliger par écrit ces sous-traitants à respecter les conditions de travail usuelles dans la branche. La PostCom propose de lege ferenda un système de contrôle du respect des conditions de travail usuelles dans la branche par les sous-traitants.

- d) Quiconque est soumis à la loi sur la poste doit fournir à la PostCom et au secrétariat technique les renseignements dont ces derniers ont besoin pour accomplir leurs tâches (art. 23, al.1 et 2, LPO). Les prestataires doivent notamment transmettre chaque année des informations sur le chiffre d'affaires postal et le volume des envois (art. 59, al. 2, let. a, LPO). La PostCom doit être habilitée, lorsqu'elle soupçonne qu'une personne soumise à l'obligation d'annoncer a fourni des données incomplètes ou fausses, à l'obliger à présenter une attestation établie par un organe de révision. En revanche, il n'est pas nécessaire d'édicter des prescriptions plus strictes en matière de comptabilité interne.
- e) Dans les procédures devant le Tribunal administratif fédéral, les instances inférieures de l'administration fédérale qui succombent n'ont en principe pas la possibilité de recourir contre la décision du Tribunal administratif fédéral devant le Tribunal fédéral. La loi sur le Tribunal fédéral prévoit tout de même un droit de recours pour les départements fédéraux et les unités administratives qui leur sont subordonnées, afin qu'ils puissent porter une décision d'une instance inférieure devant le Tribunal fédéral pour faire appliquer le droit fédéral dans leur domaine de compétence. Dans le domaine d'application de la législation postale, ce droit de recours revient au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). La PostCom, en tant qu'autorité indépendante de régulation postale, n'est toutefois pas habilitée à recourir de manière autonome auprès du Tribunal fédéral. Cela pose problème lorsque des questions essentielles relevant de la compétence de la PostCom ou que des questions de principe relatives à l'application du droit postal doivent être tranchées. Certaines lois spéciales prévoient, en plus du droit de recours des départements, un droit de recours des unités administratives particulières, telles que les autorités de surveillance ou les commissions fédérales. C'est par exemple le cas pour l'autorité fédérale de surveillance des marchés (FINMA) ou pour la Commission fédérale des maisons de jeux (CFMJ). De même, une réglementation analogue pour l'autorité fédérale indépendante de régulation dans le domaine de l'électricité (ELCOM) entre en force au 1<sup>er</sup> janvier 2025. Comme ces autorités de surveillance, la PostCom doit se voir accorder un droit de recours direct au sens de l'art. 89, al. 2, let. d, LTF. Sa position en tant que régulateur s'en trouverait ainsi renforcée. En outre, les conflits d'intérêts pourraient être évités lorsque la Poste est partie à une procédure : le DETEC, en tant que représentant du propriétaire, n'a aucun intérêt à déposer un recours auprès du Tribunal fédéral contre un arrêt du Tribunal administratif fédéral favorable à la Poste, même si un recours pourrait être utile sur le fond. Le DETEC, en cette même qualité de représentant du propriétaire, pourrait également se retrouver dans une situation de « partialité » en cas de recours contre les jugements rendus à l'encontre de prestataires de services postaux privés. Le droit de recours du DETEC doit toutefois être maintenu.





# Perspectives

**La Suisse, à l'instar des pays qui l'entourent, voit son marché postal se transformer en profondeur du fait de la digitalisation des économies. Cela se traduit non seulement par un changement des habitudes de la population en matière de communication et de consommation (diminution du courrier physique et augmentation du nombre de colis), mais aussi par une adaptation de la chaîne logistique de distribution. La gestion de la distribution devient toujours plus flexible, avec la possibilité pour le destinataire d'intervenir durant le processus de livraison en vue de déterminer le lieu et/ou le moment de la livraison finale.**

Cette transformation conduit les opérateurs postaux historiques à devoir adapter régulièrement leurs processus, alors que de nouveaux acteurs font leur apparition avec des modèles d'affaires souvent différents. L'ouverture du marché des colis à la concurrence permet aux clients de bénéficier de solutions innovantes, d'une offre variée de qualité, à des prix abordables.

Plusieurs régulateurs postaux européens ont montré, lors du workshop organisé par la Commission fédérale de la poste (PostCom) en 2023, que les entreprises au bénéfice de modèles d'affaires alternatifs, comme certaines plateformes, sont des opérateurs postaux à part entière. Ces opérateurs postaux alternatifs doivent, au même titre que les autres, respecter les dispositions légales prévues dans les législations postales nationales. La question du respect des conditions de travail a également été abordée, puisque les frais de personnel représentent un facteur important dans le calcul du prix des prestations sur le marché postal. En Suisse, la législation postale a expressément introduit dès 2012 des dispositions visant à favoriser une concurrence loyale entre les opérateurs en vue d'éviter le développement de sous-enchère salariale. Dans le chapitre du présent rapport consacré aux propositions prioritaires d'adaptation de la loi et de l'ordonnance sur la Poste, la PostCom a proposé à cet effet des mesures qui doivent notamment permettre d'améliorer le contrôle des conditions de travail.

Parallèlement aux développements du marché, la question du financement du service universel constitue un autre thème important de discussion en Europe et le devient en Suisse également. Les réponses apportées sont certes différentes d'un pays à l'autre, mais le constat reste le même : l'acheminement des lettres dans le domaine monopolistique, qui constituait le principal moyen de financement des opérateurs postaux historiques, est en net recul du fait de la diminution drastique et inexorable des volumes de courrier. Certes, le volume des colis distribués augmente de manière significative, mais cela n'a généralement pas permis jusqu'ici de compenser durablement les pertes liées à la baisse du volume des lettres. Les opérateurs postaux historiques doivent donc se réinventer et innover, afin de pouvoir continuer d'offrir un service universel de qualité pouvant être financé.

Du point de vue législatif, la directive postale européenne n'ayant pas été adaptée pour répondre aux évolutions récentes, les différents pays utilisent la marge de manœuvre dont ils disposent pour adapter leurs exigences en matière de qualité et d'accès au service universel postal. Les modifications adoptées diffèrent selon les pays, notamment en fonction de l'intensité des besoins de financement.

Dans ce contexte, la PostCom a élaboré de nouveaux objectifs stratégiques pour la période 2024-2027. Elle continuera d'exécuter, de manière indépendante, les tâches

qui lui sont confiées, conformément à la législation postale. La PostCom veillera, comme par le passé, à ce qu'un service postal universel de qualité soit accessible à tous les groupes de population, dans toutes les régions du pays. Elle contrôlera son financement ainsi que le respect des conditions de travail. La PostCom continuera d'observer les développements des marchés et s'assurera que les dispositions légales applicables sont respectées. Enfin, elle contribuera à l'évolution de la législation postale en proposant au Conseil fédéral, le cas échéant, des mesures d'adaptation concrètes en vue d'accomplir ses tâches.



# Abréviations

# Glossaire

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

## **Cécogrammes**

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.



## Impressum

**Editeur :** Commission fédérale de la poste (PostCom)

**Conception, design :** Giger Grafik, Zurich

### Photographie :

Une - Lac de Lugano, Shutterstock

Page 6 - Lac des Toules, Adobe Stock

Page 10 - Transjurane, architecte R. Salvi

Page 12 - Alpes suisses, iStockphoto

Page 14 - Ville de Berne, Adobe Stock

Page 36 - Lac de Moiry, iStockphoto

Page 50 - Village couvert de neige en Suisse, Adobe Stock

Page 64 - Interlaken, iStockphoto

Page 72 - Col du Julier, Adobe Stock

Page 78 - Région des Alpes suisses, Adobe Stock

Page 84 - Forêt en automne dans les montagnes, iStockphoto

Page 88 - Moulin à vent sur le Plateau suisse, Adobe Stock

**Commission fédérale de la poste (PostCom)**

[www.postcom.admin.ch](http://www.postcom.admin.ch)

[info@postcom.admin.ch](mailto:info@postcom.admin.ch)



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Commission fédérale de la poste PostCom**

