

# PostReg

## Rapport d'activité 2007



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

PostReg - autorité de régulation postale



**PostReg - autorité de régulation postale**  
**[www.postreg.admin.ch](http://www.postreg.admin.ch)**

**Berne, en juillet 2008**

Version originale en langue allemande

## Table des matières

<b>Table des matières</b>	<b>2</b>
<b>1 Préface</b>	<b>1</b>
<b>2 Service universel</b>	<b>3</b>
2.1 Prestations relevant du service universel	3
2.2 Mandat d'infrastructure pour le service universel	5
2.3 Qualité du service universel	6
2.4 Prix du service universel	11
2.5 Financement du service universel / observation de l'interdiction des subventions croisées	13
2.6 Commission Offices de poste	18
2.7 Autres évolutions importantes du service universel	19
<b>3 Marché postal</b>	<b>20</b>
3.1 Evolution générale des marchés postaux	20
3.2 Système de concession	24
3.3 Marché des colis	29
3.4 Marché des lettres	31
3.5 Services de messagerie/ services express	35
3.6 Autres évolutions importantes du marché postal	36
<b>4 Régulation</b>	<b>37</b>
4.1 PostReg - autorité de régulation postale	37
4.2 Surveillance	39
4.3 Législation et interventions parlementaires	40
4.4 Aide à la presse	40
4.5 Relations internationales	41
<b>5 Perspectives</b>	<b>43</b>
<b>6 Annexe</b>	<b>45</b>
6.1 Répartition des tâches conformément à la législation postale	45
6.2 Liste des prestations selon l'art. 42, al. 1, let. g de l'ordonnance sur la poste	47
6.3 Interventions parlementaires	50

## 1 Préface

Chère lectrice, cher lecteur,

Sous le titre un peu austère de « Rapport d'activité », nous vous présentons un aperçu du marché postal en 2007. Je suis convaincu que vous y découvrirez des éléments nouveaux.

Ce rapport met toutefois aussi en évidence des tendances politiques et économiques du marché postal tant au niveau national qu'international. Or, ce marché, assez tranquille comparé à d'autres marchés et secteurs, est néanmoins en mouvement, propulsé par le dynamisme de l'ensemble du secteur de la logistique, mais aussi par les interventions des milieux politiques. En effet, tant le Conseil fédéral que la Commission de l'UE veulent ouvrir le marché des lettres à la concurrence des opérateurs privés. Ils se fondent en cela sur les premières expériences faites depuis l'ouverture du marché (dans l'Union européenne pour les lettres d'un poids supérieur à 50 grammes, en Suisse d'un poids de plus 100 grammes). Il en ressort que ni la Poste ni le service universel garanti dans l'ensemble du pays n'ont souffert de cette bouffée d'air frais amenée par la concurrence, bien au contraire. Ce constat a également été confirmé par deux études (Plaut/Frontier et WIK). De nouvelles étapes pouvant aller jusqu'à une ouverture totale du marché sont donc défendables même sous l'angle d'un service postal universel de qualité proposé à des prix avantageux.

La Poste et PostReg sont également parvenues à un accord sur une nouvelle contribution aux frais d'infrastructure, toutes deux considérant que, même si l'entreprise n'avait pas l'obligation de garantir le service universel, la Poste exploiterait un réseau étoffé de quelque 1700 offices de poste. Le « tribut » à payer pour le service universel se monte donc à seulement 800 offices de poste supplémentaires. La contribution aux frais d'infrastructure s'élève ainsi à « seulement » 220 millions de francs, soit près de la moitié du montant présenté l'an dernier. Jusqu'à présent, cela n'a pas eu de répercussions sur les tarifs postaux du secteur réservé. Mais PostReg devra certainement veiller à ce que la Poste ne finance pas ses services libres avec les recettes de ses services non exposés à la concurrence.

En effet, mettre en évidence de telles subventions croisées et les empêcher figurent parmi les principales tâches de PostReg visant à assurer une concurrence équitable où tous les opérateurs bénéficient des mêmes chances. Or les armes dont dispose PostReg sont d'une efficacité restreinte et, au plan juridique, ses possibilités d'intervention sont pratiquement inexistantes. Cette situation ne rend service à personne - même pas à la Poste. C'est pourquoi il s'agira de clarifier les compétences de l'autorité de régulation lors de la révision de l'ordonnance et de les renforcer. En effet, nous n'avons pas besoin d'un régulateur postal uniquement pour rédiger des « rapports d'activité ».

Cette situation a de multiples implications:

Des entreprises postales privées, elle exige de la patience. De la Poste, elle suppose qu'elle abandonne son attitude défensive et fasse preuve d'ouverture. Du département et du Conseil fédéral, elle demande créativité et clairvoyance ainsi qu'une certaine dose de courage dans l'élaboration de la loi et de l'ordonnance et, enfin, de PostReg,

elle exige un certain tact, mais aussi de la persévérance et une certaine tolérance à la frustration.

Ces mutations au sein du marché postal profiteront au client et, de ce fait, à l'économie du pays dans son ensemble, même si les prix ne chuteront pas comme ils l'ont fait dans le secteur des télécommunications, un marché où règne une tout autre dynamique, ne serait-ce qu'en raison de la technologie et du potentiel d'innovation.

Marc Furrer, responsable PostReg

Le Conseil fédéral a confié les tâches de régulation du marché postal suisse à l'autorité de régulation PostReg, instituée le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Administrativement, elle est rattachée au Secrétariat général du DETEC. Son mandat comprend les tâches régulatrices liées au service universel et au marché qui lui incombent en tant qu'autorité de régulation indépendante sur le plan technique. Par ailleurs, pour le DETEC, elle prépare et applique les décisions liées à la législation sur la correspondance postale. Elle gère en outre le secrétariat de la commission indépendante Offices de poste. Il ne lui incombe toutefois pas de défendre les intérêts du propriétaire, à savoir la Confédération, vis-à-vis de La Poste Suisse. Une vue d'ensemble de ses attributions figure en annexe. Conformément à l'ordonnance sur la poste, PostReg publie chaque année un rapport d'activité dans lequel elle rend compte des évolutions importantes du service universel et du secteur postal.

## 2 Service universel

### 2.1 Prestations relevant du service universel

#### *Service universel – une exigence centrale de la politique postale*

Une bonne desserte de base<sup>1</sup> en services postaux est indispensable à la prospérité économique et à la satisfaction des besoins en communication de toute société moderne. La fourniture de services postaux de bonne qualité et à des prix équitables doit donc être garantie à tous les groupes de la population ainsi qu'à l'économie dans toutes les régions du pays. La question de savoir ce qui relève du service universel doit, quant à elle, être tranchée au niveau politique. Au-delà des caractéristiques mentionnées ci-dessus, la définition du service universel ne doit toutefois pas être trop rigide, car elle doit pouvoir être adaptée en tout temps aux progrès de la technologie, à l'évolution du marché, tant suisse qu'international, et aux besoins des clients. C'est pourquoi, dans la loi sur la poste<sup>2</sup>, le législateur n'a défini que les grandes lignes de la qualité, de la couverture territoriale, du prix et de l'étendue des prestations du service universel. Le Conseil fédéral a ensuite précisé ces éléments dans l'ordonnance sur la poste<sup>3</sup>, veillant lui aussi à préserver une marge de manœuvre pour qu'il soit toujours possible de réagir à tout changement.

#### *Réglementation du marché*

La loi sur la poste subdivise le marché postal suisse en deux segments: le service universel et les services libres.

<sup>1</sup> Dans la législation postale, la desserte de base est désignée par le terme de «service universel».

<sup>2</sup> Loi fédérale sur la poste du 30 avril 1997 (RS 783.0);  
[www.postreg.admin.ch/fr/dokumentation\\_gesetzgebung.htm](http://www.postreg.admin.ch/fr/dokumentation_gesetzgebung.htm)

<sup>3</sup> Ordonnance sur la poste du 26 novembre 2003 (RS 783.01);  
[www.postreg.admin.ch/fr/dokumentation\\_gesetzgebung.htm](http://www.postreg.admin.ch/fr/dokumentation_gesetzgebung.htm)

Service universel		Services libres
Services réservés (monopole)	Services non réservés	
Envois adressés de la poste aux lettres postés en Suisse ou en provenance de l'étranger dont le poids n'est pas supérieur à 100 grammes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Envois adressés de la poste aux lettres postés en Suisse ou en provenance de l'étranger dont le poids est supérieur à 100 grammes</li> <li>- Colis adressés jusqu'à 20kg</li> <li>- Envois de la poste aux lettres à destination de l'étranger</li> <li>- Versements, paiements et virements</li> <li>- Journaux et périodiques en abonnement en distribution ordinaire</li> </ul>	Principaux exemples: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Envois nationaux non adressés de la poste aux lettres et colis non adressés jusqu'à 20kg</li> <li>- Colis de plus de 20kg</li> <li>- Envois express</li> <li>- Journaux et périodiques en abonnement avec distribution matinale</li> </ul>
La Poste Suisse a l'obligation de fournir ces services; la concurrence n'en a pas le droit.	La Poste Suisse a l'obligation de fournir ces services; la concurrence en a le droit.	La Poste Suisse peut fournir ces services, mais n'en a pas l'obligation; la concurrence en a le droit.

### **Service universel**

La Poste Suisse est tenue de fournir toutes les prestations relevant du service universel. Toutefois, alors qu'elle est seule à pouvoir opérer dans le domaine réservé (monopole), elle peut être concurrencée par d'autres prestataires dans le domaine non réservé. En 2004, La Poste Suisse a réparti pour la première fois ses services dans les domaines réservé et non réservé, conformément aux nouvelles dispositions légales de l'époque, chaque modification étant en outre soumise à l'approbation du DETEC. La répartition des services est restée inchangée en 2007.

### **Un service universel généreux**

La législation postale suisse prescrit l'intégration d'un grand nombre de prestations dans le service postal universel. C'est toutefois dans la réglementation des prestations relevant des services de paiement que cette situation est la plus frappante : ce n'est qu'en Suisse que la loi attribue au service postal universel les paiements et versements en espèces ainsi que les virements. Au sein de l'Union européenne (UE), ni les exigences minimales des directives postales en vigueur, ni la législation de la plupart des Etats membres n'y incluent de services de paiement.<sup>4</sup> Ainsi, alors que l'UE laisse au marché le soin d'assurer des services de paiement suffisants, la Suisse part du principe que ces services doivent être soumis à une réglementation étatique.

<sup>4</sup> L'Espagne et la Pologne prescrivent certains services de paiement dans la loi, mais l'éventail des prestations est beaucoup plus restreint qu'en Suisse.

### **Services libres**

Font partie des services libres tous les services allant au-delà du service universel. La Poste Suisse n'est par conséquent pas tenue de les fournir. Une liste des principaux services libres figure en annexe.

## **2.2 Mandat d'infrastructure pour le service universel**

### **Réseau d'offices de poste couvrant l'ensemble du territoire**

La Poste Suisse ne peut fournir les prestations du service universel que si elle dispose de l'infrastructure nécessaire à cet effet, l'élément central de cette infrastructure étant constitué d'un réseau d'offices de poste couvrant l'ensemble du territoire. Ce faisant, l'exploitation d'un réseau postal couvrant l'ensemble du territoire s'avère essentiel. La Poste Suisse est donc tenue d'exploiter dans chaque région de planification au moins un office de poste offrant toutes les prestations du service universel. Elle est donc tenue d'exploiter dans chaque région de planification au moins un office de poste offrant toutes les prestations du service universel. Cette disposition vise essentiellement à protéger les régions périphériques. Dans ce contexte, sont réputés offices de poste les offices traditionnels, les filiales et les bureaux de poste mobiles, de même que les agences gérées par des tiers. Le service à domicile<sup>5</sup> est considéré comme une solution de substitution appropriée si, dans la même région, il y a encore un autre office de poste offrant les prestations du service universel.

La Poste Suisse doit en outre veiller à ce que les prestations du service universel soient disponibles dans toutes les régions pour tous les groupes de population à une distance raisonnable. La distance est réputée raisonnable lorsque l'office de poste le plus proche est accessible, à pied ou par les transports publics, en 20 minutes<sup>6</sup> au plus par au moins 90 % de la population. La Poste Suisse a l'obligation de relever les données d'accessibilité correspondantes et de les communiquer à PostReg. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, la législation postale fixe en outre clairement la procédure que la Poste doit suivre lorsqu'elle souhaite fermer ou transférer un office de poste. En relation avec cette procédure, le DETEC a institué, le 28 avril 2004, une commission indépendante Offices de poste, à laquelle les autorités communales concernées peuvent s'adresser en cas de différend.

Les exigences de la législation suisse concernant la densité du réseau postal sont plus élevées que celles de la directive postale de l'UE.<sup>7</sup> Celle-ci se contente de prescrire une exigence minimale selon laquelle la densité des points de dépôt et d'accès aux prestations doit répondre aux besoins des utilisateurs. La mise en application incombe aux Etats membres. Plus de la moitié des Etats membres de l'UE ont par conséquent également défini des dispositions plus précises concernant l'accès. Celles-ci vont jusqu'à l'obligation de soumettre la fermeture d'un office de poste à l'approbation du régulateur postal.

<sup>5</sup> Le personnel de distribution assure la fourniture des prestations du service universel à domicile.

<sup>6</sup> En 30 minutes lorsqu'un service à domicile est également assuré.

<sup>7</sup> Directives 97/67/CE du 15 décembre 1997 et 2002/39/CE du 10 juin 2002; [ec.europa.eu/internal\\_market/post/legislation\\_de.htm#9767ec](http://ec.europa.eu/internal_market/post/legislation_de.htm#9767ec).

## **Distribution**

Une distribution efficace et fiable est l'une des clés de la fourniture d'un service universel de qualité. Le législateur a donc posé des exigences à La Poste Suisse dans ce domaine également. En règle générale, cette dernière doit distribuer les envois postaux tous les jours ouvrables, mais au moins cinq jours par semaine. Les journaux en abonnement sont distribués tous les jours ouvrables. De plus, la distribution à domicile est en principe assurée dans toutes les zones habitées à l'année, au domicile privé ou commercial mentionné dans l'adresse. Des restrictions sont toutefois possibles, tant en ce qui concerne ce principe qu'en ce qui concerne la fréquence de distribution.

S'agissant de la distribution, la législation suisse est ainsi conforme aux exigences minimales de la directive postale de l'UE. En effet, celle-ci prévoit aussi la possibilité de limiter la distribution lorsque l'autorité nationale de régulation admet que des conditions particulières ou une situation géographique inhabituelle l'exigent.

## **2.3 Qualité du service universel**

### **Contrôle de la qualité par PostReg**

L'une des tâches principales de PostReg consiste à surveiller la qualité du service universel et à en garantir le contrôle indépendant. Pour remplir cette tâche, PostReg a élaboré et publié en 2004 un concept de qualité<sup>8</sup>, qui fixe de manière systématique et exhaustive les exigences applicables en la matière. En particulier, les concepts de contrôle de La Poste Suisse doivent satisfaire aux critères généralement appliqués dans ce domaine et leur mise en œuvre doit être confiée à des services spécialisés indépendants. Pour chaque concept, PostReg vérifie que La Poste Suisse satisfait aux exigences posées. Toutefois, contrairement à celle de quelques pays européens, la législation postale suisse ne prévoit pas que l'autorité de régulation puisse procéder à ses propres mesures de la qualité.

### **Qualité des prestations du service universel**

Conformément à la législation postale, les prestations du service universel fournies par La Poste Suisse doivent être de bonne qualité. En tant que propriétaire de La Poste Suisse, le Conseil fédéral, a certes déjà fixé à l'entreprise des objectifs stratégiques<sup>9</sup> et défini des indicateurs de qualité, mais elle n'a pas fixé d'objectifs de qualité au sens propre. Cela n'a pas empêché La Poste Suisse d'effectuer des mesures de qualité depuis plusieurs années, à l'instar des entreprises postales étrangères. PostReg a vérifié si la Poste Suisse a tenu compte du concept relatif à la qualité dans toutes ses mesures; tel est bien le cas pour les informations publiées ici.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Concept relatif au contrôle indépendant de la qualité; [www.postreg.admin.ch/fr/themen\\_qualitaet.htm](http://www.postreg.admin.ch/fr/themen_qualitaet.htm)

<sup>9</sup> Objectifs stratégiques assignés à la Poste par le Conseil fédéral de 2006 à 2009  
<http://www.uvek.admin.ch/themen/00681/00988/00992/00993/index.html?lang=fr>

<sup>10</sup> Le rapport de gestion de la Poste Suisse 2007 (Berne, p. 37) indique la part des justificatifs des ordres de paiement traités le jour prévu par les offices de poste. La Poste Suisse n'a pas encore pu tester les opérations de paiement effectuées à l'aide du programme SCHAPO conformément au concept de qualité de PostReg. Selon les informations de la Poste, cet examen pourra vraisemblablement avoir lieu pour la première fois en 2008.

Parmi les indicateurs internationalement reconnus de la qualité des services postaux figure le délai d'acheminement des envois. Ce dernier correspond au nombre de jours s'écoulant entre le dépôt de l'envoi au lieu de dépôt et sa distribution. Selon le concept qualité de PostReg, les modes de contrôle de La Poste Suisse doivent tenir compte de normes internationales. Le CEN a ainsi édicté une norme <sup>11</sup> correspondante pour les lettres nationales en courrier A distribuées le lendemain, que les pays membres de l'UE sont tenus d'appliquer. Cette norme permet une comparaison internationale. La Poste Suisse effectue également ses mesures en fonction des normes CEN.

En 2007, 97,1 % (2006: 98,0 %) des lettres nationales en courrier A contrôlées et 96,7 % (2006: 98,3 %) des lettres nationales individuelles en courrier B contrôlées sont parvenues à leur destinataire dans les délais. Pour les lettres en courrier B, le nombre des lettres distribuées trop tard a presque doublé par rapport à l'année précédente. En chiffres absolus, toujours pour le courrier B, cela signifie qu'en 2007, quelque 102 000 envois individuels par jour ont été distribués en retard, contre environ 53 000 en 2006. La Poste Suisse explique cette détérioration en premier lieu par les problèmes techniques liés à la mise en service du nouveau centre de traitement du courrier de Zürich-Mülligen. Bien que la Poste tente de réduire l'impact des perturbations par des efforts particuliers, la détérioration des prestations est manifeste. Pour PostReg, il importe que les délais d'acheminement restent de la même qualité pendant la mise en service des autres nouveaux centres de traitement du courrier et que l'entreprise retrouve l'excellent niveau de 2006. Selon les informations de La Poste Suisse, les difficultés initiales apparues à Zürich-Mülligen étaient maîtrisées au printemps 2008.<sup>12</sup>

Au cours des dernières années, les sociétés postales européennes ont sensiblement amélioré leurs résultats pour les lettres nationales en courrier A et se rapprochent des résultats toujours bons de La Poste Suisse. Selon une étude d'Eurostat<sup>13</sup>, l'office statistique de l'UE, près d'un tiers des pays participants, dont les Pays-Bas, l'Autriche, le Portugal et la Suède, ont un temps d'acheminement pour les lettres en courrier A garantissant de 95 %, voire davantage.

Pour les colis en Priority, le temps d'acheminement s'est amélioré par rapport à l'année précédente (de 97,3 % à 97,6%). Pour les colis Economy, la valeur se situe à 97,5 % (97,6 %) et reste donc stable.

### **Qualité de l'accès au service universel**

Les prestations du service universel doivent être disponibles dans toutes les régions pour tous les groupes de la population à une distance raisonnable. Le Conseil fédéral a inscrit cette disposition dans la législation postale. La distance est réputée raisonnable lorsque l'office de poste le plus proche est accessible, à pied ou par les transports publics, en 20 minutes en moyenne - ou en 30 minutes lorsque le service à domicile est proposé - par au moins 90 % de la population.<sup>14</sup> PostReg est tenu de vérifier le respect de ces prescriptions. PostReg a défini à l'intention de La Poste Suisse, dans son

<sup>11</sup> Concernant le CEN (Comité européen de normalisation), voir le point 4.5 du présent rapport.

<sup>12</sup> Conférence de presse bilan de La Poste Suisse du 19 mars 2008, exposé d'Ulrich Gygi, p. 6.

<sup>13</sup> Eurostat, Les services postaux en Europe, Bruxelles, 2007, p. 4. Eurostat.

<sup>14</sup> Commentaire de l'ordonnance sur la poste,  
[www.postreg.admin.ch/fr/dokumentation\\_gesetzgebung.htm](http://www.postreg.admin.ch/fr/dokumentation_gesetzgebung.htm)

concept de qualité, les exigences concernant la manière de mesurer cette accessibilité. Pour s'y conformer, La Poste Suisse a fait examiner et certifier son concept de mesure par l'EPF de Lausanne. Le certificat obtenu atteste que le concept et la méthode de mesure satisfont pleinement aux exigences de l'ordonnance sur la poste et du concept de qualité de PostReg. En 2007, La Poste Suisse a présenté les résultats suivants:

<b>Accès à l'office de poste le plus proche, en moyenne au 30.09</b>		
<b>(en % de la population)</b>	<b>2007</b>	<b>2006</b>
en 10 - min.	68,9%	69,0%
en 20 - min.	90,7%	90,8%
en 30 - min.	95,9%	95,9%
en plus de 30 min.	4,1%	4,1%
Pour 2006 et 2007, les mesures se fondent sur de nouveaux calculs dans les régions ARE où le réseau postal a été modifié (pas de recensement intégral).		
Source: La Poste Suisse		

Il ressort donc du tableau ci-dessus que 90,7 % de la population peut accéder aux prestations du service universel en 20 minutes en moyenne, ce qui correspond à l'objectif de 90 % fixé par le Conseil fédéral.

En comparaison internationale, la méthode de calcul de l'accès au réseau postal est unique en son genre. Les pays de l'UE disposant d'une réglementation sur l'accès mesurent le plus souvent le kilométrage moyen jusqu'à l'office de poste le plus proche et/ou le nombre d'habitants par office. D'après les dernières données de l'UPU<sup>15</sup>, datant de 2006 et relatives à la densité de son réseau postal, la Suisse se classe en comparaison avec les principaux pays de l'UE en quatrième position derrière Malte, Chypre et les Pays-Bas. Alors que la Suisse dispose d'un office de poste par 16,6 km<sup>2</sup> en moyenne, ce chiffre s'élève à 13,2 km<sup>2</sup> aux Pays-Bas, à 17,1 km<sup>2</sup> en Grande-Bretagne, à 21,8 km<sup>2</sup> en Italie, à 28,6 km<sup>2</sup> en Allemagne, à 32,4 km<sup>2</sup> en France, et à 43,2 km<sup>2</sup> en Autriche.

### ***Nouveaux besoins de la clientèle/mise en oeuvre du projet Ymago***

Depuis longtemps, un changement structurel est en cours dans le secteur postal. La Poste Suisse n'est pas confrontée principalement à un problème de substitution, mais à la baisse de la fréquentation des offices de poste. Pour envoyer les lettres standard, les clients ont en principe seulement besoin d'une boîte aux lettres; les timbres peuvent désormais être imprimés à domicile avec l'ordinateur. Force est de constater que l'on se rend de moins en moins souvent à l'office de poste du lieu de domicile mais de plus en plus souvent à celui du lieu de travail ou lorsque l'on fait ses achats. Les clients commerciaux exigent de plus en plus souvent que le courrier soit relevé à leur domicile ou qu'ils puissent déposer leurs envois en contrepartie d'un rabais directement dans les centres de tri.

<sup>15</sup> UPU, Postal Statistics, 2007; concernant l'UPU cf. chiffre 4.5 du présent rapport.

Vu ces évolutions, La Poste Suisse a voulu par le projet Ymago tester de nouvelles formes de fourniture des prestations dans les années 2005-2007. Sur la base de l'évaluation de la phase pilote, La Poste Suisse a statué sur la mise en oeuvre d'Ymago. D'ici fin 2008, quelque 200 agences Ymago verront le jour sur l'ensemble du territoire. Tout d'abord, les agences Ymago déjà testées seront définitivement maintenues et les 120 agences existantes seront examinées et, le cas échéant, transformées en agences Ymago. PostReg estime que, si les dispositions légales sont respectées, les agences constituent une offre intéressante précisément dans les régions rurales. En effet, les consommateurs peuvent bénéficier en règle générale d'heures d'ouverture bien plus longues que dans les offices de poste traditionnels.

Entre 2001 et 2004, La Poste Suisse a déjà largement restructuré son réseau postal, le nombre des offices de poste a diminué de 3396 à 2585 unités. Puis, la suppression des offices s'est nettement ralentie: fin 2007, on comptait encore 2469 offices de poste. Entre 2006 et 2007, le nombre des offices de poste a diminué de 24 unités. D'après la législation, les agences sont assimilées à des offices de poste; on en comptait 150 en 2007 (131 en 2006).<sup>16</sup> Par ailleurs, La Poste Suisse a fourni les prestations du service universel au moyen du service à domicile dans 1043 cas (2006: 1023). Enfin, dans 99 offices de poste (30 en 2006), La Poste Suisse fait usage de la possibilité que lui accorde l'ordonnance sur la poste de ne pas offrir les services de paiement qui relèvent du service universel. Par ailleurs, depuis octobre 2007, les huit anciennes entreprises pilotes « entrepreneurs postaux autonomes » se sont définitivement établies. Elles opèrent au nom et pour le compte de La Poste Suisse et ont mis sur pied en parallèle un secteur d'activité supplémentaire. Elles sont aussi considérées comme des offices de poste au sens de l'ordonnance sur la poste.

La Poste Suisse a confirmé à PostReg que chaque région de planification comptait un office de poste au moins offrant toutes les prestations du service universel.

Jusqu'en 2002, on a aussi pu observer une modification sensible de la densité et de la structure des réseaux d'offices de poste dans le reste de l'Europe. Comme le nombre d'offices de poste par 10 000 habitants n'a que peu évolué entre 2002 et 2005, on peut supposer que la restructuration du réseau postal est largement terminée dans les anciens pays membres de l'UE. Dans huit pays, dont la Suède et la Pologne, le nombre d'offices de poste par 10 000 habitants est resté stable entre 2000 et 2005 ou a même augmenté.

En effet, dans plus de vingt pays de l'UE, les entreprises postales recourent à des agences. Dans certains de ces pays, tels que le Danemark, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, l'Irlande, la Finlande, le Portugal et la Suède, le nombre d'agences est même nettement supérieur à celui des offices de poste traditionnels. Pour l'ensemble des pays de l'UE, la part des agences sur l'ensemble des offices de poste s'élevait à 40 %. En Norvège, pays non membre de l'UE, la part des agences s'élevait à 80 %. On notera que la part des agences est surtout élevée dans les pays où les opérateurs postaux historiques se sont préparés assez tôt à l'ouverture du marché. Ils réagissaient

<sup>16</sup> La Poste Suisse informe PostReg que les agences ne fournissent pas les prestations suivantes: les actes judiciaires et les actes de poursuite, la réception de la presse internationale ainsi que les envois en nombre en courrier B.

ainsi à la pression accrue en améliorant la convivialité de leur réseau et en prolongeant les heures d'ouverture.

En comparaison européenne, la part des agences en Suisse, qui s'élevait à 6 % fin 2007, reste faible. La réalisation du projet YMAGO, donc la mise en place de 200 agences selon le principe de la « poste dans l'épicerie du village » d'ici fin 2008, n'y changera rien. La faible part des agences en Suisse s'explique par le fait que la Suisse est le seul pays à devoir intégrer les prestations des services de paiement (versement, paiement en espèces, virement) dans le service postal universel. Les exigences sécuritaires (notamment la législation sur le blanchiment d'argent) ne facilitent pas l'implantation d'agences.<sup>17</sup> Une autre cause pourrait toutefois être l'ouverture plus lente du marché postal suisse.

A la demande de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-N) et suite à une dénonciation à l'autorité de surveillance déposée par le syndicat de la Communication, PostReg s'est penchée sur la transformation d'offices de poste en agences Ymago. Ces transformations ne sont pas contraires à la loi sur la poste ni à l'ordonnance sur la poste tant que La Poste Suisse respecte les prescriptions légales relatives à l'accès au service universel.

Selon un communiqué de presse de la Poste du 21 mars 2007, suite aux recommandations émises par PostReg en automne 2006 dans la réponse à la dénonciation à l'autorité de surveillance de l'association Verein Postagenturen, La Poste Suisse et la dite association se sont entendues sur une collaboration.

En 2006, La Poste Suisse a présenté son projet de modernisation et d'uniformisation de ses boîtes aux lettres d'ici 2010 („Projet Boîtes aux lettres 2010“). Selon ses informations, les nouvelles boîtes aux lettres seront plus sûres et leurs emplacements optimisés d'entente avec les communes. Jusqu'à présent, elle disposait d'un réseau de 20 600 boîtes aux lettres. Une fois le projet réalisé en 2010, il y en aura encore 18 000. Contrairement à de nombreux pays de l'UE, la législation suisse ne comporte pas de prescriptions relatives au nombre de boîtes aux lettres publiques ou à leur répartition sur le territoire. Dans l'année sous revue 2007, La Poste Suisse a annoncé son intention de supprimer les quelque 2000 distributeurs automatiques de timbres-poste vu que ces distributeurs ne pourront plus être entretenus, faute de pièces de rechange. Elle a promis de chercher des solutions de rechange. Un délai pour une telle solution n'a pas encore été fixé.<sup>18</sup>

### **Qualité de la distribution**

En 2007 (2006), La Poste Suisse a de nouveau récolté des données sur la distribution et les a communiquées à PostReg. Sur les 1 655 215 (1 621 846) ménages auxquels la distribution des envois doit être assurée, seuls 567 (727), soit seulement 0,03 % (0,04 %), ont été touchés par des restrictions de distribution. Eu égard au taux nettement inférieur à 1 % relevé en Suisse, PostReg juge donc très bonne la qualité de la

<sup>17</sup> Lors de la session d'été 2008, le Conseil national a rejeté une motion de la Commission des transports et des télécommunications demandant au Conseil fédéral de garantir que tous les offices de poste proposent l'intégralité des prestations du service universel (donc aussi les versements en espèces).

<sup>18</sup> AP German Worldstream, 13 décembre 2007.

distribution dans notre pays. Douze pays de l'UE ont également recours à la possibilité de restreindre la distribution. Dans la plupart d'entre eux également, ces restrictions concernent nettement moins de 1 % de la population.

### **Satisfaction de la clientèle**

La Poste Suisse fait également mesurer chaque année la satisfaction de sa clientèle, notamment celle des clients privés et des clients commerciaux concernant les offices de poste ou certaines prestations. PostReg a examiné les méthodes de mesure; les prescriptions du concept qualité sont respectées.

L'analyse des données<sup>19</sup> fait apparaître que La Poste Suisse a été en mesure en 2007 d'améliorer ou de maintenir au même niveau la satisfaction de la clientèle privée et commerciale dans tous les secteurs. Comme l'année précédente, le degré de satisfaction des clients commerciaux reste légèrement inférieur à celui des clients privés, mais l'appréciation globale était bonne, voire excellente, pour chaque unité.<sup>20</sup> Les clients sont très satisfaits de l'accès aux prestations postales et de la présence de La Poste Suisse sur l'ensemble du territoire. C'est dans le domaine du suivi et du conseil que La Poste Suisse a le mieux répondu aux attentes des clients.

## **2.4 Prix du service universel**

### **Généralités**

Selon la loi sur la poste, les prestations du service universel doivent être offertes à des prix équitables. Pour déterminer le sens que prend ici le terme d'équitable, il faut d'abord se référer aux règles de base régissant la manière dont La Poste Suisse doit ventiler ses coûts internes. Il s'agit d'éviter ainsi que des prix ne soient trop bas ou trop élevés sans justification, à la suite par exemple d'un transfert de coûts d'un produit sur un autre sans raison objectivement valable. La législation postale ne comprend toutefois pas de règles précises prévoyant une régulation sectorielle et définissant des critères clairs pour la fixation des prix ainsi que la procédure de régulation.

L'indice du prix des lettres (cf. chiffre 3.4.) permet de comparer avec l'étranger le niveau de prix pour les lettres en Suisse. Cet indice, mis au point par La Poste Suisse en collaboration avec l'Université de Fribourg, prend en compte dans chaque pays de comparaison les prix des lettres des entreprises fournissant le service universel après correction des effets de change, les prix de ce « panier » étant pondérés avec les catégories de lettres.<sup>21</sup> L'indice est une moyenne ; il ne renseigne cependant pas sur le positionnement tarifaire de certains produits en comparaison internationale du point de vue des consommateurs. C'est pourquoi, en plus, on procède à des comparaisons de

<sup>19</sup> Les résultats se fondent sur une échelle allant de 0 à 100 points. Entre 80 et 100 points = très satisfait, entre 60 et 80 points = satisfait; < 60 points = insatisfait.

<sup>20</sup> WIK-Consult (Main Developments in the Postal Sector (2004-2006), Bad Honnef, 2006, p. 231) explique cette différence par le fait que les clients commerciaux ont plus fréquemment recours aux prestations de la Poste et qu'ils ont des exigences plus précises.

<sup>21</sup> L'indice est formé de manière analogue à l'indice suisse des prix à la consommation (indice des prix de Laspeyres).

prix pour différents produits en tenant compte des effets de change (cf. chiffre 3.4.). A défaut de pouvoir disposer d'informations pertinentes, le DETEC et PostReg ont convenu de renoncer à utiliser des comparaisons de prix en parité de pouvoir d'achat.

### ***Prix dans le secteur du monopole***

En 2007, le monopole de La Poste Suisse comprenait les lettres adressées postées en Suisse et en provenance de l'étranger jusqu'à 100 g. Pour les prix des prestations relevant du monopole, La Poste Suisse doit obtenir l'approbation du DETEC. Cette obligation ne s'applique toutefois pas aux rabais accordés en fonction du chiffre d'affaires ni aux rabais pour les prestations préalables (tri préliminaire ou transport jusqu'au centre courrier). Comme aucune autorisation et aucune transparence n'est prescrite à cet égard, la législation suisse sur la poste ne prévoit pas de contrôle des rabais accordés aux gros clients.

PostReg est chargée de préparer les demandes d'approbation des tarifs dans le secteur du monopole à l'attention du DETEC. Lors de cette procédure, le surveillant des prix émet une recommandation publique. PostReg voue donc une attention particulière à l'observation de l'évolution des prix sur ce segment de marché, qui présente au demeurant le plus gros volume en termes de chiffre d'affaires. En 2007, les prix courants du monopole sont restés inchangés.

### ***Prix du secteur non réservé***

En fixant les prix dans le secteur non réservé, La Poste Suisse doit respecter le critère de l'équité des prix, les règles générales de la concurrence et celles liées à la surveillance des prix; sinon, elle est libre de fixer les prix. Si la clientèle est amenée à supposer que La Poste Suisse a relevé ses prix de manière abusive ou maintenu certains prix à un niveau trop élevé, elle peut s'adresser au Surveillant des prix.<sup>22</sup> Les prix ne doivent être approuvés par le DETEC que pour le transport des journaux et périodiques en abonnement étant donné que la Confédération alloue des subventions à la Poste Suisse. Après l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 2008, de la nouvelle réglementation relative à l'aide à la presse, l'approbation du DETEC ne sera requise plus que pour les tarifs appliqués à la presse régionale et locale ainsi qu'à la presse associative<sup>23</sup>. Dans l'attente de l'entrée en vigueur de cette nouvelle disposition légale, La Poste Suisse a demandé en août que le renchérissement de 4,4 % accumulé depuis janvier 2004 (date de la dernière hausse tarifaire générale) puisse être répercuté sur les tarifs appliqués à ces produits de presse. Le DETEC a approuvé la prise en compte demandée du renchérissement pour le 1<sup>er</sup> janvier 2008, à l'encontre de l'avis du Surveillant des prix, qui recommandait un gel des tarifs.

### ***Services financiers***

S'agissant des services financiers, les services non réservés comprennent les versements et les paiements en espèces ainsi que les virements. Le 1<sup>er</sup> janvier 2007, La Poste Suisse a augmenté les prix des paiements en espèces de 30 centimes par transaction effectuée au guichet postal. L'Association suisse de vente par correspondance

<sup>22</sup> Art. 4 et 7 de la loi du 20 décembre 1985 concernant la surveillance des prix (LSP; RS 942.20).

<sup>23</sup> Art. 15 de la loi sur la poste; cf. chiffre 4.4 du présent rapport.

a adressé une réclamation à PostReg en demandant que l'on examine si l'augmentation était équitable. PostReg a estimé au terme de son analyse qu'une augmentation de 10 centimes serait à la rigueur justifiée, mais non de 30 centimes. La Poste Suisse a alors adressé au DETEC une dénonciation à l'encontre de PostReg en contestant notamment la compétence de PostReg de se prononcer sur les prix fixés par La Poste Suisse dans le secteur non réservé. Dans sa lettre du 25 janvier 2008, le Secrétariat général du DETEC a partiellement donné suite à la dénonciation de La Poste Suisse et décidé ce qui suit concernant PostReg: concernant les prix appliqués par La Poste Suisse aux services de paiement dans le secteur non réservé, PostReg n'a aucune compétence de vérification ou de contrôle.

PostReg a donc l'interdiction de se prononcer en public ou directement envers des tiers sur la hausse tarifaire des prestations "Versements en Suisse" de La Poste Suisse.

Conformément à la législation en vigueur, PostReg ne se prononcera donc plus sur les prix du service non réservé. Cela signifie qu'il incombe à la Poste Suisse et à son propriétaire d'appliquer le principe de l'équité des prix du service universel inscrit dans la législation postale<sup>24</sup>. En vertu de la loi sur la surveillance des prix, il appartient au surveillant des prix d'examiner si les prix sont abusifs.

## 2.5 Financement du service universel / observation de l'interdiction des subventions croisées

### *Financement du service universel*

Dans le cadre de la vue d'ensemble de l'évolution future du marché postal, le Conseil fédéral et le Parlement ont arrêté un concept de financement de la fourniture du service universel sur l'ensemble du territoire<sup>25</sup>. Selon ce concept, La Poste Suisse doit financer le service universel par les profits générés par le service universel lui-même ainsi que par les services libres. Elle doit également fournir ses prestations à un coût avantageux et exploiter toutes les possibilités de rationalisation qui s'offrent à elle. Si, malgré tout, La Poste Suisse devait manifestement ne pas parvenir à couvrir intégralement les coûts du service universel, il serait alors possible de prélever une redevance auprès des entreprises concessionnaires concurrentes.

A l'exception des subventions dont bénéficie le service des cars postaux et de celles versées au titre de l'aide à la presse, La Poste Suisse ne reçoit aucune indemnité directe de la Confédération, qui a néanmoins mis à sa disposition un capital de dotation non rémunéré de 1,3 milliard de francs. La Poste Suisse est en principe tenue de verser une partie de son bénéfice à la Confédération<sup>26</sup>; le Conseil fédéral a décidé de demander un premier prélèvement de 300 millions de francs sur le résultat 2007<sup>27</sup>. Dans le secteur du service universel, La Poste Suisse bénéficie d'avantages fiscaux et profite de dérogations à l'interdiction de circuler la nuit et le dimanche.

<sup>24</sup> Les prix relevant du monopole doivent être approuvés par le DETEC.

<sup>25</sup> Rapport du 22 mai 2002 du Conseil fédéral relatif à la vue d'ensemble de l'évolution future du marché postal en Suisse (FF 2002, p. 4700); [www.postreg.admin.ch/fr/dokumentation\\_gesetzgebung.htm](http://www.postreg.admin.ch/fr/dokumentation_gesetzgebung.htm)

<sup>26</sup> Art. 12 de la loi sur l'organisation de la Poste du 30 avril 1997 (RS 783.1).

<sup>27</sup> Communiqué de presse DETEC, 17 avril 2008

### ***Exigences en matière de présentation des coûts du service universel***

En 2004, en application de la législation sur la poste et conformément à son mandat, PostReg a édicté une directive réglant la présentation des coûts du service universel.<sup>28</sup> La Poste Suisse est tenue d'appliquer la méthode des coûts complets axée sur les processus et présentant les coûts et revenus effectifs des différents services. Ces derniers doivent être rattachés au service universel ou aux services libres selon des critères d'ordre technique. Les règles établies par PostReg doivent aussi garantir que les données financières puissent être vérifiées par un organe de révision externe.

La Poste n'avait jusqu'à présent pas pu satisfaire toutes les exigences; aucun accord n'avait été trouvé sur la question du nombre d'offices de poste qu'exploiterait une entreprise à vocation commerciale et exposée à la concurrence pour offrir dans l'ensemble du pays les prestations de La Poste Suisse. Les coûts venant en sus des coûts du réseau postal nécessaire à l'exploitation - ce que l'on appelle la contribution aux frais d'infrastructure -, doivent être présentés et sont financés par le monopole en vertu de la législation en vigueur. L'organe de révision indépendant KPMG SA avait également constaté cette lacune, la dernière fois pour l'exercice 2006. C'est pourquoi les résultats des différents services, le respect de l'interdiction des subventions croisées et le montant de la contribution aux frais d'infrastructure n'avaient pas pu être évalués définitivement.

Suivant une proposition de WIK-Consult et de BDO Visura, PostReg a, en collaboration avec La Poste Suisse, fixé en 2007 le nombre et la structure du réseau postal nécessaire à l'exploitation. Le réseau postal optimal (c'est-à-dire nécessaire à l'exploitation) comprend les offices de poste d'une entreprise exposée à la concurrence et offrant les prestations de La Poste Suisse dans l'ensemble du pays. En vertu de ce modèle, ce réseau compte 1700 offices de poste, dont 700 sont exploités par La Poste Suisse et 1000 par des agences. La Poste Suisse gère aujourd'hui 2469 offices de poste en tout, dont 150 agences.

### ***Bien-fondé et but de la présentation des coûts du service universel***

Selon la législation postale, La Poste Suisse est tenue d'établir annuellement à l'intention de PostReg un rapport sur les résultats du service universel et sur d'autres données financières. Elle est tenue en outre de préparer et de présenter ces données en observant les dispositions légales ainsi que les règles établies par PostReg.

La présentation des coûts du service universel comprend deux phases. Dans la première, La Poste Suisse calcule au moyen de la comptabilité analytique les produits et les coûts dans l'optique de l'entreprise. La comptabilité analytique se fonde sur les données du compte financier selon la norme IFRS, elle

- élimine toutefois les postes extraordinaires ou étrangers à l'exploitation et
- tient compte des coûts calculatoires (avant tout les intérêts sur le capital nécessaire à l'exploitation).

La comptabilité analytique permet au conseil d'administration et à la direction du groupe de La Poste Suisse de gérer l'entreprise de manière durable afin d'en maintenir l'in-

<sup>28</sup> Texte intégral de la directive sous : [www.postreg.admin.ch/fr/themen\\_finanzierung.htm](http://www.postreg.admin.ch/fr/themen_finanzierung.htm)

tégrité et d'en accroître la valeur (par ex. pour les décisions d'investissement, la fixation des prix, etc.).

Sur cette base, les résultats des services sont calculés dans une deuxième phase conformément aux exigences réglementaires. L'optique réglementaire se distingue de celle de la comptabilité d'entreprise du fait que l'ensemble des produits et dépenses de La Poste Suisse - qu'ils soient extraordinaires, uniques ou étrangers à l'exploitation – sont ventilés entre les trois services (réservés, non réservés et libres).

L'approche réglementaire permet d'évaluer si le service universel est encore bien financé ou s'il faut demander aux opérateurs privés de s'acquitter d'une redevance de concession, ainsi que le prévoit le concept de financement. Elle garantit également que le projet de loi introduisant une indemnisation des coûts non couverts du service universel, annoncé par le Conseil fédéral en cas de besoin dans le cadre de la Vue d'ensemble du marché postal, pourra être lancé le cas échéant. Enfin, cette approche sert de base de décision importante pour l'ouverture du marché.

La présentation réglementaire des coûts du service universel est donc utile aux instances politiques de décision. Le résultat des services en vertu de la comptabilité analytique de La Poste Suisse est en revanche nécessaire pour gérer l'entreprise. Ces diverses approches aboutissent à des résultats différents parce que les intérêts calculatoires ne sont pas admis comme coûts du service universel dans la présentation réglementaire et que les pertes et profits résultant des ventes des immobilisations corporelles doivent être imputés au résultat réglementaire.

### ***Présentation des coûts du service universel***

La Poste Suisse présente les coûts du service universel et des services libres pour l'exercice 2007 (2006) comme suit<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> En 2007, La Poste Suisse a réorganisé sa comptabilité. De nouveaux ajustements sont donc nécessaires pour calculer les coûts du service universel.

## Résultats des services réservés, des services non réservés et des services libres de la maison mère (sans Car postal)

en milliers de CHF	Services réservés		Service universel		Total service universel		Services libres		Total services	
	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006
Produits d'exploitation	1'892'834	2'027'705	2'492'642	2'344'132	4'385'476	4'371'836	2'534'737	1'935'534	6'920'213	6'307'370
Coûts d'exploitation	1'812'808	1'899'903	2'060'702	1'903'342	3'873'510	3'803'245	2'484'552	1'866'932	6'358'062	5'670'178
<b>Résultat d'exploitation</b>	<b>80'026</b>	<b>127'801</b>	<b>431'940</b>	<b>440'790</b>	<b>511'966</b>	<b>568'591</b>	<b>50'185</b>	<b>68'601</b>	<b>562'150</b>	<b>637'192</b>
Part du résultat revenant aux prestataires internes	-43'512	-42'897	-21'906	-52'874	-65'418	-95'771	-9'461	-52'481	-74'878	-148'252
Part du résultat revenant aux services fonctionnels	-29'658	-26'514	-33'714	-26'562	-63'372	-53'076	-40'648	-26'054	-104'020	-79'130
<b>Résultat conformément à la comptabilité analytique</b>	<b>6'855</b>	<b>58'391</b>	<b>376'321</b>	<b>361'353</b>	<b>383'176</b>	<b>419'743</b>	<b>75</b>	<b>-9'934</b>	<b>383'251</b>	<b>409'810</b>
Intérêts calculés	88'446	99'963	99'249	100'646	187'695	200'609	118'868	98'752	306'563	299'361
Intérêts selon relevé fiscal	-184	-94	-206	-94	-390	-188	-248	-92	-638	-280
Amortissements calculés	55'383	68'513	62'147	68'982	117'530	137'495	74'431	67'684	191'961	205'179
Amortissements financiers selon les normes IFRS	-55'255	-68'362	-62'003	-68'830	-117'258	-137'192	-74'260	-67'534	-191'518	-204'726
Répartition des pertes et profits ventes d'immobilisations corporelles et d'immeubles	39'258	23'430	29'841	26'814	69'099	50'244	0		69'099	50'244
Répartition du résultat de la trésorerie du groupe	2'449	13'731	134'415	84'977	136'863	98'708	27		136'890	98'708
Autres ajustements	86'139	-	-61'196	-	24'943	-	-24'943	-	0	-
<b>Présentation réglementaire</b>										
Résultat du service universel et des services libres	<b>223'090</b>	<b>195'572</b>	<b>578'568</b>	<b>573'848</b>	<b>801'658</b>	<b>769'420</b>	<b>93'950</b>	<b>88'876</b>	<b>895'608</b>	<b>858'296</b>

Source: La Poste Suisse

Présentation des comptes 2007 conformément aux prescriptions adaptées de PostReg. Pas de restatement pour l'exercice 2006.

La législation postale interdit de réduire le prix des services libres au moyen des recettes du service universel. Il incombe à la Poste de démontrer qu'elle respecte cette interdiction concernant les subventions croisées<sup>30</sup>. Elle l'a confirmé pour l'année sous revue. Les services libres couvrent globalement leurs coûts.

### Résultat du contrôle indépendant de KPMG SA

La présentation des coûts du service universel par La Poste Suisse et la preuve du respect de l'interdiction des subventions croisées doivent être contrôlées chaque année et leur validité attestée par un organe de révision externe indépendant. KPMG SA a effectué ce contrôle pour l'exercice 2007. Son rapport portait pour la première fois aussi sur l'annexe à la directive<sup>31</sup>. Cette annexe redéfinit la contribution aux frais d'infrastructure et, pour la première fois, les coûts complets ont été calculés pour le réseau postal optimal (nécessaire à l'exploitation).

Comme La Poste Suisse a calculé pour la première fois en 2007 dans sa comptabilité les coûts du réseau postal optimal (nécessaire à l'exploitation), il était important pour PostReg que KPMG SA confirme dans son rapport qu'aucun montant n'ait été comptabilisé à double à charge du service universel, ce que KPMG SA a fait dans son rapport.

KPMG SA note dans son rapport à PostReg que La Poste Suisse a respecté la législation postale en ce qui concerne les informations fournies à PostReg.

<sup>30</sup> Au sens de l'art. 18. al. 1, de l'ordonnance sur la poste.

<sup>31</sup> Directive et annexe à l'intention de la Poste suisse concernant la présentation des coûts du service universel et la preuve du respect de l'interdiction des subventions croisées

### ***Evaluation des prix de transfert***

KPMG SA a pour la première fois rendu une attestation des comptes sans l'assortir d'un commentaire, elle a donc pu reconstituer le montant des prix de transfert. Ceci vaut aussi pour les résultats des services et le respect global de l'interdiction des subventions croisées. Comme La Poste Suisse a adopté un nouveau système comptable et de nouvelles méthodes de calcul, il n'est pas possible de comparer directement les données de 2007 avec celles de l'année précédente.

### ***Appréciation du résultat du service universel***

Selon le rapport de La Poste Suisse, le service universel représente aussi en 2007 (chiffres de 2006 entre parenthèses) le principal secteur d'activité. Le résultat du service universel se monte à 802 (769) millions de francs. Comme l'année précédente, 90 % du résultat global sont réalisés par le service universel et 10 % par les services libres. La Poste Suisse n'a encore jamais réalisé de meilleure marge<sup>32</sup> dans le service universel : durant l'exercice 2005, elle s'élevait à 15,8 %, en 2006 à 17,6 % et en 2007 à 18,3 %.

Le monopole et, de ce fait, le service universel doivent financer la contribution aux frais d'infrastructure, ce dont tient compte le résultat susmentionné. La contribution aux frais d'infrastructure a toutefois été redéfinie en 2007 et les coûts du réseau postal optimal (nécessaire à l'exploitation) ont été présentés pour la première fois. La contribution aux frais d'infrastructure calculée selon cette nouvelle méthode se monte à 212 millions de francs.

### ***Situation en Europe***

La réforme de la poste dans l'UE n'a pas pu freiner la croissance des entreprises postales historiques bien que le marché y soit plus libéralisé qu'en Suisse. Ainsi, en 2007, Deutsche Post World Net a augmenté de 5 % son chiffre d'affaires et de 8 % son résultat d'exploitation (EBIT<sup>33</sup>) par rapport à l'année précédente<sup>34</sup>. La poste néerlandaise TNT a également bouclé l'exercice 2007 sur un chiffre d'affaires en hausse de 10 % par rapport à l'année précédente et sur une détérioration de 7% de l'EBIT due à des restructurations<sup>35</sup>.

La comparaison avec des entreprises postales d'autres pays ou avec des entreprises de branches comparables montre que le rendement sur chiffre d'affaires<sup>36</sup> de 10 % réalisé par La Poste Suisse est élevé. Les valeurs comparatives des principales entreprises postales européennes se montent à 11 % (TNT) et à 6 % (Deutsche Post World Net). L'entreprise de logistique Kühne & Nagel, active dans le monde entier, réalise un rendement sur chiffre d'affaires de 3 %.

<sup>32</sup> Résultat réglementaire rapporté au produit d'exploitation.

<sup>33</sup> EBIT (Earnings before interests and taxes): bénéfice d'exploitation servant de référence aux comparaisons internationales des résultats d'entreprise.

<sup>34</sup> Avant la prise en compte d'effets uniques, Deutsche Post World Net, rapport de gestion 2007.

<sup>35</sup> TNT, Annual Report 2007.

<sup>36</sup> Rendement sur chiffre d'affaires: rapport de l'EBIT au chiffre d'affaires.

## 2.6 Commission Offices de poste

### *Domaine d'activités et composition*

La commission extraparlamentaire Offices de poste vérifie, à la demande des communes, si La Poste Suisse respecte les conditions légales lors d'une décision de fermeture ou de transfert d'un office de poste et émet une recommandation. Si la décision finale incombe toujours à La Poste Suisse, celle-ci doit néanmoins justifier ses décisions en cas de divergences. La commission ne publie pas de rapport annuel; son travail est présenté dans le rapport d'activité de PostReg. PostReg gère le secrétariat de la commission.

Cette commission indépendante réunit des personnalités expérimentées. Les principaux points de vue concernant le service universel garanti dans tout le pays y sont représentés, mais on a délibérément renoncé à choisir des représentants directs des groupements d'intérêts. En font partie: Thomas Wallner (président, ancien conseiller d'Etat/SO et ancien président de la Conférence des directeurs de l'économie publique), Monika Dusong (vice-présidente, ex-conseillère d'Etat/NE), Philippe Biéler (ancien conseiller d'Etat/VD), Arnaldo Coduri (vice-président, directeur de la division de l'économie du canton du Tessin), Peter Everts (ancien président de la Délégation administrative des coopératives Migros/BE), Hanspeter Seiler (ancien président du Conseil national/BE), Milli Wittenwiler (ancienne conseillère nationale, ancienne vice-présidente du Groupement suisse pour les régions de montagne/SG).

Fin 2007, la Commission a été confirmée dans ses fonctions par le DETEC dans la même composition pour la nouvelle période administrative 2008 – 2011.

### *Procédures et critères*

Différentes conditions doivent être remplies pour que la commission puisse agir. Tout d'abord, il faut qu'elle soit saisie par une commune qui conteste une décision de fermeture ou de transfert d'un office de poste. La commission n'a pas le pouvoir d'engager une procédure d'office. Si La Poste Suisse et la commune concernée parviennent à un accord, cette dernière annonce dans une convention renoncer à saisir la commission.

La procédure devant la commission se déroule sans grandes formalités. Seules les autorités communales compétentes d'après le règlement communal sont autorisées à présenter une requête. La commission n'est en effet pas habilitée à se prononcer sur les divergences d'opinion existant au sein d'une commune. La Poste Suisse, quant à elle, n'est pas autorisée à appliquer sa décision tant que la requête est en suspens. La commission vérifie dans chaque cas que les règles de la législation postale ont bien été respectées. En ce qui concerne les procédures, elle examine si La Poste Suisse a consulté, comme il se doit, les autorités des communes concernées, et si les deux parties se sont suffisamment efforcées de parvenir à un accord. Matériellement, elle vérifie que les prestations du service universel restent accessibles à une distance raisonnable pour tous les groupes de la population après la mise en œuvre de la décision de La Poste Suisse. Pour en juger, il est essentiel de savoir si cette dernière a véritablement pris en compte les spécificités régionales.

### **Priorités de la commission en 2007**

En 2007, la commission «Offices de poste» a été saisie par cinq communes. Elle a examiné quatre des cinq dossiers lors de deux séances et, dans tous ces cas, elle a prononcé une recommandation favorable à la décision de la Poste Suisse. Le cinquième cas sera traité en 2008.

	<b>2007</b>
<b>Total des décisions de fermeture et de transfert</b>	<b>106</b>
<i>dont</i>	
- arrangements entre la commune et La Poste Suisse	<b>99</b>
- expiration du délai de recours	<b>2</b>
<b>Total des cas portés devant la commission</b>	<b>5</b>
<i>dont</i>	
- traités par la commission	4
- recommandation d'approuver	4
- encore en suspens	1

Conformément au principe de transparence, les recommandations émises peuvent être consultées dans les trois langues officielles sur le site web de PostReg.<sup>37</sup>

On relèvera le nombre d'arrangements entre les communes et La Poste Suisse. Une grande partie d'entre eux concerne la mise en place d'agences Ymago. La commission en déduit que les agences sont bien acceptées par les communes et la population.

Afin de mettre à jour ses connaissances du secteur, la commission a reçu régulièrement des informations sur les thèmes importants du secteur postal tels que l'évolution des marchés postaux internationaux ou la prochaine révision totale de la législation postale.

## **2.7 Autres évolutions importantes du service universel**

### ***Procédure douanière particulière***

La demande de PostReg et du Secrétariat général du DETEC d'une procédure simple, rapide et peu coûteuse indépendamment du fournisseur de la prestation a été prise en compte dans la nouvelle législation douanière. Celle-ci, applicable depuis le 1<sup>er</sup> mai 2007, octroie à La Poste Suisse un délai transitoire jusqu'à fin 2008. Dans l'intervalle, La Poste Suisse a mis en place une procédure simplifiée pour la poste aux lettres en collaboration avec la Direction générale des douanes. La transition pour le domaine des colis aura vraisemblablement lieu fin 2008. La procédure simplifiée de dédouanement s'applique désormais aussi aux opérateurs postaux privés dans le cadre de leur concession. En 2007, seuls deux concessionnaires ont déposé une demande auprès de la Direction générale des douanes. Les changements nécessaires à l'application de la procédure simplifiée seront terminés en 2008 aussi pour les opérateurs postaux privés.

<sup>37</sup> [www.postreg.admin.ch/fr/postreg\\_kommissionpoststellen.htm](http://www.postreg.admin.ch/fr/postreg_kommissionpoststellen.htm)

Fin 2007, La Poste Suisse et la Surveillance des prix sont parvenues à un accord sur les prix des opérations douanières<sup>38</sup> Dès le 1<sup>er</sup> octobre 2008, le prix du dédouanement simplifié sera de 18 francs, celui du dédouanement ordinaire de 35 francs. Pour tous les envois importés francs de taxe (c'est-à-dire francs de droits et de TVA), La Poste Suisse ne prélèvera toujours pas de frais de dédouanement.

### 3 Marché postal

#### 3.1 Evolution générale des marchés postaux

##### *Marchés des messageries, express et colis*

Le marché postal se subdivise pour l'essentiel en deux segments de marché: le marché MEC (marché des messageries, express et colis) et le marché des lettres. Ils se distinguent notamment par leur degré de développement. Les marchés MEC, complètement libéralisés en Suisse et depuis déjà quelques années dans l'UE, se caractérisent par une concurrence sensible. Le segment traditionnel du marché des colis se confond de plus en plus avec les marchés des messageries et des express, des démarcations claires deviennent donc difficiles, les segments de marché se recoupant de plus en plus. Pour la Suisse, il convient de noter que les segments messageries et express sont déjà complètement ouverts à la concurrence depuis 1998 et complètement déréglementés. Par contre, le marché des colis n'est complètement libéralisé que depuis 2004. En même temps, il est soumis, en comparaison européenne, à une réglementation stricte étant donné que, dans la plupart des pays membres de l'UE, seuls les marchés des lettres sont réglementés. Une concurrence durable s'est surtout développée dans les segments de marché messageries et express. Bien qu'une certaine concurrence se soit développée aussi dans le segment de marché des colis en Suisse et en Europe, les sociétés postales historiques restent dominantes. Toutefois, elles se sont beaucoup réformées, modernisées et internationalisées au cours des dernières années.

Selon les prévisions des experts, les marchés européens des services exprès et des colis continueront de se développer plus rapidement dans les années à venir que par le passé. On s'attend à des taux de croissance de 4 % de sorte que le marché global pourrait atteindre un volume de 50 milliards d'euros en 2012.<sup>39</sup> Avec un volume de chiffre d'affaires de 13 milliards d'euros, le marché MEC allemand est le plus grand d'Europe devant la Grande-Bretagne, la France et l'Espagne.<sup>40</sup> Le volume du marché MEC suisse est évalué à 3 milliards de francs.<sup>41</sup> Le moteur de la croissance réside dans les affaires avec la clientèle privée. Une raison de cette évolution est la demande accrue d'offres via Internet et de ventes par correspondance. Les clients privés sont intéressés de recevoir la marchandise achetée de la manière la plus sûre possible. Grâce à la

<sup>38</sup> Surveillance des prix, Einvernehmliche Regelung über Dienstleistungsangebot und Preismassnahmen der Post 2008, (Règlement amiable, disponible uniquement en allemand) newsletter 08/07 ([www.preisueberwacher.admin.ch/dokumentation/00438/00549/00671/index.html?lang=fr](http://www.preisueberwacher.admin.ch/dokumentation/00438/00549/00671/index.html?lang=fr)).

<sup>39</sup> Datamonitor, European Express Market Map 2008, New York, 2007.

<sup>40</sup> Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht 2006/2007: Lage und Entwicklung auf dem Gebiet des Postwesens, Bonn, 2007, p. 13.

<sup>41</sup> Universität St. Gallen/Logistikverband GS1, Erste Logistikmarktstudie Schweiz, St. Gallen, 2007.

technologie, par exemple s'agissant d'applications IT supplémentaires, les opérateurs peuvent mieux se démarquer de leurs concurrents. Les offres MEC sont ainsi davantage reliées à des services par SMS ou d'autres applications de télécommunication mobile. Les modèles commerciaux fondés sur les technologies Internet, SMS et courrier électronique n'entraînent pas un repli du marché MEC, car ces marchés sont complémentaires.

### **Marchés des lettres**

Dans le marché des lettres, la concurrence en est encore à ses débuts. Début 2008, seulement la moitié du volume européen des lettres est ouverte à la concurrence. La position des opérateurs historiques sur le marché reste incontestée: même en Suède, où le marché des lettres a déjà été complètement libéralisé en 1993, la part de marché de l'opérateur historique est toujours supérieure à 90 %. Aussi dans les autres pays de l'UE dont le marché des lettres est complètement libéralisé en 2007 - la Grande-Bretagne, l'Estonie et la Finlande - les concurrents de la poste ne sont pas encore parvenus à gagner une part de marché notable.

Une raison essentielle de l'évolution plus lente dans le marché des lettres réside dans les différences logistiques par rapport au marché des colis. La distribution des lettres doit répondre à d'autres exigences. Contrairement aux colis, les lettres sont distribuées dans des tournées fixes définies pour chaque rue. En comparaison avec les colis, cela permet des coûts nettement plus bas dans la mesure où de grandes quantités de lettres peuvent être distribuées. La compétitivité dans le marché des lettres suppose donc un volume d'envois élevé. Cela permet des coûts de distribution bas par lettre.

En prévision de l'ouverture complète du marché prévue le 1<sup>er</sup> janvier 2011 dans la plupart des pays de l'UE, certaines entreprises ont entrepris de premières démarches dans le marché des lettres. Elles ont élaboré différentes stratégies pour préparer leur entrée dans le marché. Le fait que plus de 70% de toutes les lettres adressées soient destinées à des clients privés - et non à des clients commerciaux - est aussi un facteur déterminant dans le marché des lettres<sup>42</sup>. Plus de 85% des lettres<sup>43</sup> émanent de clients commerciaux qui, le plus souvent, entretiennent des relations avec leur clientèle dans l'ensemble du pays. Suivant la stratégie commerciale, il suffit, au moins dans une première phase, d'assurer la distribution seulement quelques jours ouvrables par semaine. Par contre, sans réseau de distribution d'envergure nationale, un concurrent ne pourra être actif que dans une niche de marché.

Les éditeurs, notamment, disposent déjà de réseaux bien développés pour la distribution matinale des journaux en abonnement<sup>44</sup>. Ceci vaut aussi pour les organes de distribution d'envois publicitaires non adressés. Comme les entreprises concernées ne couvrent souvent pas encore l'ensemble du territoire, des efforts sont entrepris dans plusieurs pays en vue de tisser des réseaux avec des partenaires pour les régions qu'elles ne couvrent pas elles-mêmes.

<sup>42</sup> WIK-Consult, Main Developments in the Postal Sector (2004-2006), Bad Honnef, 2006, p. 198.

<sup>43</sup> Luis Jimenez, Will the European Model come to America?, 2007, Transparent 10; La Poste Suisse réalise 82 % de son chiffre d'affaires avec les clients commerciaux.

<sup>44</sup> La Poste Suisse a renforcé ses activités dans le secteur de la distribution matinale. Avec sa filiale Post Mail SA, qui lui appartient à 100 %, elle envisage de s'engager dès mars 2008 dans le marché de la distribution matinale des journaux.

Toutes les expériences montrent qu'il faut abaisser la limite du monopole des lettres en dessous de 50 g pour que la concurrence commence à se développer. Au-dessus de cette limite, la quantité de lettres accessible à la concurrence est trop petite pour pouvoir mettre en place un réseau de distribution rentable sur l'ensemble du territoire. Comme nous l'avons montré, un tel réseau est toutefois nécessaire pour pouvoir appliquer des prix concurrentiels pour les lettres. Les pertes de PIN, trop élevées pour les propriétaires et dues notamment à des investissements trop élevés, ainsi que les difficultés rencontrées par TNT en Allemagne témoignent de entraves importantes à l'accès au marché des lettres.

### **Directive UE**

La nouvelle directive postale européenne, publiée au Journal Officiel de l'Union Européenne, est entrée en vigueur le 27 février 2008.<sup>45</sup> L'accent est mis sur l'importance d'un haut niveau de qualité du service universel, le renforcement des droits des consommateurs et le rôle des autorités réglementaires indépendantes nationales. Cette directive propose également une liste de mesures que les Etats peuvent prendre pour préserver et financer, s'il y a lieu, le service universel. Par ailleurs, cette nouvelle directive fixe la date de l'ouverture totale du marché au 31 décembre 2010, avec la possibilité pour certains membres, essentiellement les nouveaux Etats, de repousser cette ouverture de deux années supplémentaires au maximum<sup>46</sup>. Une clause de réciprocité provisoire s'applique aux Etats faisant usage de cette possibilité.

### **Etudes PwC, Plaut Economics/Frontier Economics et BDO Visura/WIK-Consult**

Deux études mandatées par la Commission de l'UE concluent que rien ne s'oppose à une ouverture complète du marché en 2009. Dans une étude prospective, Pricewaterhouse Coopers (PwC) s'est penché sur les répercussions de cette ouverture sur les différents pays de l'UE<sup>47</sup>. Il estime que le service postal ne risquera de se détériorer dans aucun Etat membre. Au contraire, tant les clients privés que les clients commerciaux pourront bénéficier de nombreux avantages tels qu'une baisse des prix, une meilleure qualité des prestations et un élargissement de l'offre. L'étude reconnaît toutefois que les pays ne sont actuellement pas tous au même niveau et qu'il faudra étudier des mesures d'accompagnement dans des cas particuliers. WIK-Consult (WIK) a analysé les évolutions du secteur postal européen entre 2004 et 2006<sup>48</sup> et en conclut également que l'ouverture du marché réalisée à ce jour a amélioré le service postal universel. Selon lui, il n'est plus possible de freiner l'ouverture du marché postal. A l'instar de PwC, WIK estime qu'il est d'autant plus important d'instituer une autorité de régulation indépendante, dotée de compétences suffisantes et chargée de surveiller le marché et d'intervenir en cas d'évolutions discriminatoires.

<sup>45</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/post/doc/legislation/2008-06\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/legislation/2008-06_fr.pdf)

<sup>46</sup> République tchèque; Grèce; Chypre; Lettonie; Lituanie; Luxembourg; Hongrie; Malte; Pologne; Roumanie; Slovaquie

<sup>47</sup> PwC, The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009, 2006.

<sup>48</sup> WIK-Consult, Main Developments in the Postal Sector (2004-2006), Bad Honnef, 2006.

La Poste Suisse a chargé PwC d'examiner les répercussions d'une ouverture du marché sur son entreprise<sup>49</sup>. Bien que PwC relève les possibles risques en cas d'ouverture complète du marché compte tenu des conditions-cadres en vigueur, il estime globalement que La Poste Suisse figure parmi les sociétés postales européennes bien préparées à l'ouverture complète du marché.

En été 2007, Plaut Economics et Frontier Economics ont été chargés par le DETEC d'étudier les conséquences d'une ouverture partielle ou totale du marché postal. Cette étude confirme qu'un abaissement de la limite du monopole à 50 g ne compromet pas le financement du service universel. En effet ce financement est aussi garanti dans les pays, tels que la Suède, qui ont complètement ouvert leur marché postal (1993). En vertu des modélisations utilisées par Plaut Economics et Frontier Economics, il le serait aussi en Suisse, à condition que les réformes soient réalisées de manière ciblée et que la régulation postale soit efficace. L'étude a par ailleurs montré que les prix moyens diminueront à moyen et à long terme sur le marché postal si La Poste Suisse parvient à adapter sa structure des coûts comme elle l'a fait jusqu'à présent. L'ouverture du marché n'entraîne pas une détérioration de la desserte nationale et l'attrait de la Suisse évolue de ce fait de manière positive.

En 2007, La Poste Suisse a adapté sa comptabilité afin de pouvoir notamment répondre à toutes les exigences réglementaires concernant la contribution aux frais d'infrastructure (cf. chiffre 2.5). Le DETEC a demandé une deuxième opinion de BDO Visura et WIK-Consult concernant le mode de calcul et son application dans le nouveau modèle comptable<sup>50</sup>. L'expertise relève que La Poste Suisse a décidé de calculer la charge liée à l'obligation de garantir le service universel (charge liée au service universel) en s'écartant de l'objectif initialement fixé de calculer la contribution aux frais d'infrastructure. Jusqu'à présent, des évaluations comparables ont été effectuées en Grande-Bretagne et en Norvège. Elles ont abouti à une charge liée au service universel d'environ 1 % du chiffre d'affaires des postes britannique et norvégienne. Toutefois, de l'avis du régulateur, les avantages découlant de l'obligation de fournir le service universel n'ont pas été pris en compte de manière adéquate. Quant à La Poste Suisse, elle parvient à une charge liée au service universel correspondant à env. 6 % de son chiffre d'affaires. Selon la deuxième opinion de BDO Visura et WIK-Consult, ce chiffre ne paraît guère plausible; elle estime que cette charge est nettement moins importante. Par ailleurs, il faudrait prendre en compte les avantages découlant de divers privilèges de la Poste - convertis en argent, il s'agirait d'un montant avéré de quelque 200 millions de francs - pour aboutir à une charge nette pertinente pour les décisions politiques.

### ***Evolutions des volumes en Europe et dans le monde***

Le marché des colis continue d'évoluer de manière positive dans les pays industrialisés. Par rapport à l'année précédente, le volume des colis nationaux a augmenté en

<sup>49</sup> PwC, Evaluating the Impact of a Full Market Opening on Swiss Post, étude pour La Poste Suisse, 2006.

<sup>50</sup> BDO Visura und WIK-Consult, Studie über die (Brutto-/Netto-) Last aus der Grundversorgungsverpflichtung anhand des Postprojekts "Rechnungswesen 2007", Bad Honnef, Berne, 28 juin 2007, cf. [www.uvek.admin.ch/dokumentation/00474/00492/index.html?lang=de&msg-id=17167](http://www.uvek.admin.ch/dokumentation/00474/00492/index.html?lang=de&msg-id=17167).

2006<sup>51</sup> de près de 5 % en moyenne dans ces pays.<sup>52</sup> En Allemagne, par exemple, on observe dans le secteur MEC une croissance persistante des volumes des envois. En 2006, ce marché, qui enregistre une hausse de 4,7 % des envois, qui avoisinent les deux milliards, est en nette progression par rapport à l'année précédente.<sup>53</sup> Cette tendance est soutenue par plusieurs évolutions du marché (par ex. augmentation des ventes par correspondance, commerce électronique).

Entre 2005 et 2006, le volume des lettres nationales a augmenté de 1,2 % dans les pays européens<sup>54</sup>; à l'échelle mondiale, on constate une croissance dans la majorité des pays. Ceci confirme que les sociétés postales historiques ont considérablement surestimé la substitution des lettres. Le rapide recul des envois qu'elles avaient prédit ne s'est pas encore produit et, dans un proche avenir, il faut tout au plus s'attendre à une légère baisse<sup>55</sup>. Il est prouvé que les ménages raccordés à Internet reçoivent plus fréquemment des lettres que les autres ménages étant donné qu'ils utilisent Internet pour notamment solliciter des offres ou des prospectus.<sup>56</sup> Il est donc permis d'avoir des doutes quant aux répercussions négatives qu'auraient les nouvelles technologies sur le volume futur des lettres. Dans les pays de l'UE, les envois publicitaires adressés augmentent chaque année de 6 %, les envois publicitaires non adressés de 30 %<sup>57</sup>. Pour l'évolution en Suisse, voir les chiffres 3.3 et 3.4.

## 3.2 Système de concession

### *Principes*

En libéralisant complètement le marché des colis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, le Conseil fédéral a aussi instauré un régime de concession pour les services postaux non réservés<sup>58</sup>. Le transport des colis adressés jusqu'à 20 kg et des lettres à destination de l'étranger ainsi que des lettres postées en Suisse ou en provenance de l'étranger de plus de 100 grammes est ouvert aux prestataires privés. Ces derniers ont toutefois besoin d'une concession, dès lors qu'ils réalisent un chiffre d'affaires de plus de 100 000 francs avec ces prestations. S'ils n'atteignent pas cette limite, ils sont tenus de s'annoncer. La Poste Suisse n'est pas tenue d'obtenir une concession puisqu'elle doit fournir ces prestations dans le cadre du service universel. En plus, le régime de la concession ne concerne pas le transport des journaux adressés et les services financiers relevant du service universel. Le régime de la concession est le principal instrument permettant de contrôler l'ouverture progressive du marché postal. Pour éviter un dumping social, les concessionnaires ainsi que leurs sous-traitants sont impérativement tenus de respecter les conditions de travail usuelles dans la branche. Les principaux critères à respecter

<sup>51</sup> Les statistiques de l'UPU pour 2007 ne seront pas disponibles avant novembre 2008

<sup>52</sup> UPU, Development of postal services in 2006, Berne, 2007, p. 18

<sup>53</sup> BIEK, Beschäftigungs- und Einkommenseffekte der KEP-Branche - Entwicklung und Prognose - KEP-Studie, Cologne, 2007, p. 3.

<sup>54</sup> UPU, Development of postal services in 2006, A few key figures, Berne, 2007, p. 13.

<sup>55</sup> PwC, The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009, 2006, p. 40.

<sup>56</sup> TNS SOFRES, Synthèse des résultats de l'étude sur les pratiques postales des utilisateurs de courrier égrené, Etude réalisée par le cabinet TNS-SOFRES pour le compte de l'ARCEP, 2006. p. 12.

<sup>57</sup> WIK-Consult, Main Developments in the Postal Sector (2004-2006), Bad Honnef, 2006, p. 197.

<sup>58</sup> Cf. également chiffre 2.1 du présent rapport.

sont la durée du travail hebdomadaire réglementaire, le salaire minimum (salaire horaire et annuel) ainsi que le droit minimal aux vacances. Cette pratique permet à la Suisse d'avoir une longueur d'avance sur les autres pays en ce qui concerne cette question importante des conditions de travail usuelles dans la branche.

Se basant sur une procédure standard, PostReg vérifie et traite les demandes qu'elle reçoit pour le compte du DETEC, qui octroie les concessions. Elle examine si les candidats ont les moyens logistiques et financiers requis et s'ils respectent les conditions de travail usuelles dans la branche. Même après l'octroi de la concession, PostReg veille en permanence au respect des prescriptions de concession, notamment dans le cadre d'un reporting annuel. Si certains indices laissent supposer une violation des dispositions de concession, PostReg est habilitée à ouvrir une enquête, à prononcer un avertissement formel et, en cas de récidive, à demander au DETEC de prendre d'autres mesures pouvant aller jusqu'au retrait de la concession<sup>59</sup>.

### **Mise en oeuvre**

En 2007, PostReg a répondu à diverses demandes de renseignements des entreprises concernant les concessions et l'obligation de s'annoncer. Quatre entreprises ont demandé une concession qui a été accordée dans chaque cas. La société NES SA a été reprise par La Poste Suisse et a rendu sa concession étant donné que La Poste Suisse et les sociétés qu'elle possède ne sont pas soumises à la concession. Le nombre des concessionnaires passe ainsi à 26 (2006: 23). Parmi eux figurent neuf entreprises qui ont demandé d'étendre leur concession aux lettres nationales et aux lettres en provenance de l'étranger de plus de 100 g. En 2007, deux entreprises se sont soumises à l'obligation d'annoncer et deux entreprises, soumises jusqu'ici à l'obligation d'annoncer, ont sollicité l'octroi d'une concession. Le nombre des entreprises obligées de s'annoncer s'est maintenu à 24 comme l'année précédente. Deux entreprises ont une nouvelle raison sociale.<sup>60</sup>

En 2006, PostReg a procédé à un examen approfondi des conditions de travail usuelles dans la branche pour tous les concessionnaires et a publié le résultat de ses investigations.<sup>61</sup> Elle s'est surtout intéressée aux principaux critères (durée du travail hebdomadaire réglementaire, salaire annuel minimal et droit minimal aux vacances).<sup>62</sup> Après le reporting annuel, PostReg a tiré un bilan positif: le système d'octroi de concession et son application rigoureuse par PostReg empêchent le dumping social; des entreprises postales privées offrent aussi de bonnes conditions. L'évolution positive des conditions de travail se poursuit: pratiquement tous les collaborateurs ont un salaire annuel minimal de CHF 42 000 (brut) pour un travail à temps plein. Un minimum de cinq semaines de vacances pour tous les collaborateurs est devenu la norme. La durée de travail réglementaire est de 43 heures par semaine, celle des chauffeurs de véhicules de moins de 3,5 tonnes est de 44 heures au plus. Pour les chauffeurs de poids lourds, une durée maximale du temps de travail de 46 heures est considérée

<sup>59</sup> Cf. chiffre 4.2 du présent rapport.

<sup>60</sup> Voir liste des concessionnaires et des entreprises soumises à l'obligation d'annoncer sous [www.postreg.admin.ch/fr/dienstleistungen\\_grundversorgung.htm](http://www.postreg.admin.ch/fr/dienstleistungen_grundversorgung.htm)

<sup>61</sup> Communiqué de presse PostReg, 29.09.2006; [http://www.postreg.admin.ch/fr/dokumentation\\_medienmitteilungen.htm](http://www.postreg.admin.ch/fr/dokumentation_medienmitteilungen.htm)

<sup>62</sup> Pour plus de détails, veuillez consulter la documentation sur les conditions de travail usuelles dans la branche ([www.postreg.admin.ch/fr/dokumentation\\_publikationen.htm](http://www.postreg.admin.ch/fr/dokumentation_publikationen.htm))

comme usuelle dans la branche. Etant donné que les grandes entreprises concessionnaires réalisent la majeure partie de leur chiffre d'affaires avec des services libres dé-réglementés, l'effet de cette réglementation dépasse en outre largement le secteur soumis à concession. PostReg salue en outre la convention conclue durant l'exercice entre l'association des opérateurs privés du secteur des prestations postales (messageries, envois express, colis et courrier; KEP&Mail), ses membres et leurs sous-traitants. Cette convention prévoit notamment un salaire annuel minimum brut de CHF 42 000 pour un poste à temps plein et une durée maximale du temps de travail réglementaire de 43 heures (chauffeurs en tournée). La convention collective de travail de La Poste Suisse (CCT Poste) prévoit une durée contractuelle du temps de travail de 41 heures. Par ailleurs, en vertu de la CCT de PostLogistics SA, la durée maximale du temps de travail hebdomadaire des chauffeurs de camions est de 46 heures, celle des véhicules d'un poids jusqu'à 3.5 t de 43 heures et celle du reste du personnel de 42,5 heures.

Après évaluation du reporting annuel, PostReg a convenu avec deux concessionnaires de réduire la durée du temps de travail. TNT Swiss Post SA, une joint-venture de La Poste Suisse et de l'entreprise néerlandaise TNT Express, s'engage à réduire massivement la durée hebdomadaire du temps de travail de ses sous-traitants (en 2006 déjà elle réduisait la durée réglementaire du temps de travail de ses propres collaborateurs). PostReg est parvenue à un autre accord avec WHP Logistik GmbH, qui a également réduit la durée hebdomadaire du temps de travail.

La Poste Suisse fait également appel à des sous-traitants. Dans ses objectifs stratégiques, le Conseil fédéral a obligé La Poste Suisse et de ce fait aussi ses sociétés de participation financière à veiller au respect des conditions de travail usuelles dans la branche par ses sous-traitants. Le contrôle de la réalisation des objectifs incombe au Secrétariat général du DETEC qui représente les intérêts du propriétaire dans ce secteur.<sup>63</sup>

Concernant le service universel, on ne relève pas aujourd'hui de différences importantes pour les catégories de personnel administratif, tri et chauffeurs/livreurs entre les salaires annuels minimums de la Poste et ceux des concessionnaires.<sup>64</sup> Ce sont les salaires annuels minimums relevés par PostReg qui sont déterminants et non l'estimation des coûts salariaux moyens.<sup>65</sup> Conformément à la pratique de l'autorité concédante, ce sont les salariés les moins bien rémunérés qui doivent être ciblés par la protection contre le dumping social (salariés n'ayant pas achevé leur apprentissage, etc). Chez la plupart des concessionnaires, le salaire annuel minimum se situe entre CHF 46 000 et CHF 50 000, chez certains, il dépasse les CHF 50 000. Nombreux sont les concessionnaires qui offrent des salaires annuels supérieurs (CHF 60 000 brut minimum). En tant que premier concessionnaire, DPD Schweiz AG a conclu une convention collective de travail (CCT). Celle-ci prévoit un salaire annuel brut minimum de CHF 42 420. Les

<sup>63</sup> cf. chiffre 6.1 du présent rapport.

<sup>64</sup> Les explications suivantes concernent essentiellement le marché des colis. Sur le marché des lettres, La Poste Suisse dispose de près de 100% des parts de marché.

<sup>65</sup> L'étude Plaut/Frontier s'est attachée à évaluer les coûts salariaux moyens des entreprises entrant sur le marché. Il apparaît que les coûts salariaux moyens sont inférieurs de 30% à ceux de La Poste Suisse et de 20% dans le secteur du tri (cf. Plaut Economics, Frontier Economics, Conséquences de la libéralisation du marché postal en 2011, Olten, 2007, p. 45).

membres de KEP&Mail s'engagent à verser un salaire annuel brut d'au moins CHF 42 000 qui est toutefois plus élevé chez la plupart des opérateurs. En comparaison, la Poste verse, selon la CCT Poste, des salaires minimums avoisinant les CHF 42 746 brut et, selon la CCT Postlogistics SA (CCT PL) un montant compris entre CHF 43 600 et CHF 52 600 brut ; la plupart des collaborateurs de la Poste reçoivent aussi un salaire supérieur au salaire minimal. En ce qui concerne les secteurs du marché, la Poste a, dans les dernières CCT, adapté dans l'ensemble les salaires vers le bas.

Il est toutefois possible que des différences salariales subsistent à l'avenir entre La Poste Suisse et les concessionnaires. La Poste Suisse supprime déjà maintenant des emplois au fur et à mesure et cherche à réduire ses coûts salariaux.<sup>66</sup> Par rapport à d'autres pays européens, La Poste Suisse peut licencier ses collaborateurs au bénéfice d'un plan social ou réduire leur salaire lorsque de nouvelles fonctions leur sont attribuées. Le plan social garanti peut être nettement plus généreux que celui de la Confédération.<sup>67</sup> Actuellement 74 % des employés de la Poste sont couverts par la CCT Poste (tendance en forte régression).

En Allemagne, les conditions de travail et les salaires minimums sont l'objet de vifs débats politiques. Notamment les syndicats, le monde politique et Deutsche Post AG (DPAG)<sup>68</sup> critiquent les conditions de travail appliquées par la concurrence dans le secteur sous licence. Le débat se focalise plus particulièrement sur les salaires des facteurs.<sup>69</sup> A l'inverse de PostReg, l'autorité de régulation allemande (Bundesnetzagentur)<sup>70</sup> s'est limitée jusqu'à présent à n'enquêter que sur le type de rapports de travail dans les nouvelles entreprises postales. En revanche, elle ne s'est pas penchée sur d'autres conditions de travail, comme les salaires (annuels ou horaires), les horaires de travail, les vacances, etc. Suite aux critiques de l'opinion publique, l'autorité de régulation s'est intéressée pour la première fois, sur la base d'une expertise, aux éléments fondamentaux des conditions de travail offertes dans le secteur sous licence.<sup>71</sup>

Parmi les employés d'un opérateur de services postaux, les facteurs représentent le plus grand groupe tout en étant mal payés.<sup>72</sup> Deux études s'accordent à démontrer que les salaires versés par le groupe DPAG sont nettement supérieurs à la rétribution ver-

<sup>66</sup> La Poste Suisse offre à son personnel des conditions de travail supérieures à la moyenne en termes de salaires, de vacances et d'allocations sociales (La Poste Suisse, Rapport de gestion 2007, Berne, p. 14).

<sup>67</sup> Cf. à ce propos la réponse du Conseil fédéral à l'interpellation Germanier du 23 mars 2007 ([http://www.parlament.ch/f/cv-geschaefte?gesch\\_id=20073273](http://www.parlament.ch/f/cv-geschaefte?gesch_id=20073273)).

<sup>68</sup> L'opérateur du secteur des lettres Deutsche Post SA fait partie du groupe logistique global Deutsche Post World Net.

<sup>69</sup> Le gouvernement fédéral a déclaré contraignant un salaire horaire minimum de 9.80 euros pour les facteurs.

<sup>70</sup> Cette autorité refuse d'octroyer la licence pour des prestations postales lorsque « des éléments permettent de supposer que le requérant descend de manière significative en dessous des conditions de travail usuelles dans le secteur sous licence » (art. 6, al. 3, 1<sup>re</sup> phrase no 3 loi sur la poste allemande).

<sup>71</sup> TorstenBrandt/Kathrin Drews/Thorsten Schulten (WSI), Liberalisierung des deutschen Postsektors - Auswirkungen auf Beschäftigung und Tarifpolitik, WSI Mitteilungen 5/2007, Düsseldorf, 2007, p. 271 (document n'existant qu'en allemand).

<sup>72</sup> Commission allemande du monopole, Wettbewerbsentwicklungen bei der Post 2007: Monopolkampf mit allen Mitteln, Bonn, 2007, p. 23.

sée normalement pour des activités similaires.<sup>73</sup> Cela s'explique par l'attribution de rentes de monopole aux employés de DPAG. Les entreprises qui bénéficient de débouchés à caractère monopolistique, sont en mesure de verser des salaires supérieurs aux salaires usuels. Leurs concurrents versent en revanche des salaires conformes au marché et ne peuvent pas profiter des rentes de monopole.<sup>74</sup> Dans la perspective de l'ouverture complète du marché des lettres, DPAG a nettement abaissé ces dernières années ses salaires initiaux, externalisé bon nombre de ses activités à des sous-traitants et a également cherché à supprimer des emplois en prenant des mesures de rationalisation.<sup>75</sup>

### **Réglementations européennes**

En matière de service universel, la directive postale de l'Union européenne prévoit la possibilité d'accorder des autorisations spécifiques pour les services non réservés. Les entreprises postales n'ont le droit dans ce cas d'opérer sur le marché qu'après avoir obtenu une autorisation spécifique, c'est-à-dire une licence ou une concession. Treize Etats membres de l'UE ont certes introduit un régime de concession pour les colis semblable à celui de la Suisse, mais il s'agit avant tout de petits pays<sup>76</sup>. A la différence des pays européens, les concessionnaires doivent satisfaire en Suisse à des exigences élevées, notamment en ce qui concerne les conditions de travail usuelles sur le marché et l'éventuelle redevance de concession.<sup>77</sup>

Un système de concession existe au moins pour des parties du marché des lettres en Allemagne, en France, en Grande-Bretagne, en Pologne et en Suède.<sup>78</sup> Dix-huit pays de l'UE ont donc introduit une concession ou une licence obligatoire pour le secteur des lettres.

En ce qui concerne les services libres, seules des autorisations générales peuvent être appliquées dans l'UE. Cela signifie que les entreprises postales peuvent immédiatement être actives sur le marché, mais qu'elles doivent se faire enregistrer. De nombreux pays de l'UE ont introduit de telles autorisations générales. Un tel système d'annonce permet notamment une collecte de données à vaste échelle ainsi qu'un certain contrôle social pour des services libres. La Suisse ne connaît pas d'enregistrement obligatoire. La base de données qui permettrait à PostReg d'observer et d'analyser le marché de manière fiable fait donc défaut dans ce segment important du marché.

<sup>73</sup> Cf. WIK-Consult, Evaluation du marché postal en Suisse, Bad Honnef, 2007, p. 35; Input consulting, Liberalisierung und Prekarisierung - Beschäftigungsbedingungen bei den neuen Briefdienstleistern in Deutschland, Stuttgart, 2006, p. 48.

<sup>74</sup> La recherche de personnel pourrait s'avérer difficile si des salaires nettement inférieurs au marché sont proposés aux candidats qui se tourneraient vers des activités mieux rémunérées.

<sup>75</sup> Commission allemande du monopole, Wettbewerbsentwicklungen bei der Post 2007: Monopolkampf mit allen Mitteln, Bonn, 2007, p. 25.

<sup>76</sup> Notamment la Belgique, la Finlande, la Grèce, l'Italie, le Portugal et l'Espagne. WIK-Consult, Main Developments in the Postal Sector (2004-2006), Bad Honnef, 2006, p. 69.

<sup>77</sup> PostReg, Services postaux et marché postal Comparaison Suisse - Europe, Berne, février 2007, p. 17; [www.postreg.admin.ch/Dokumentation/Dokumentation Postmarktöffnung](http://www.postreg.admin.ch/Dokumentation/Dokumentation%20Postmarktöffnung).

<sup>78</sup> En Grande-Bretagne, le secteur soumis à concession comprend l'acheminement des envois postaux jusqu'à 350 g ; en Allemagne, il inclut les envois jusqu'à 1000 kg (à l'intérieur de l'UE, les envois jusqu'à 2 kg sont considérés comme des lettres).

### 3.3 Marché des colis

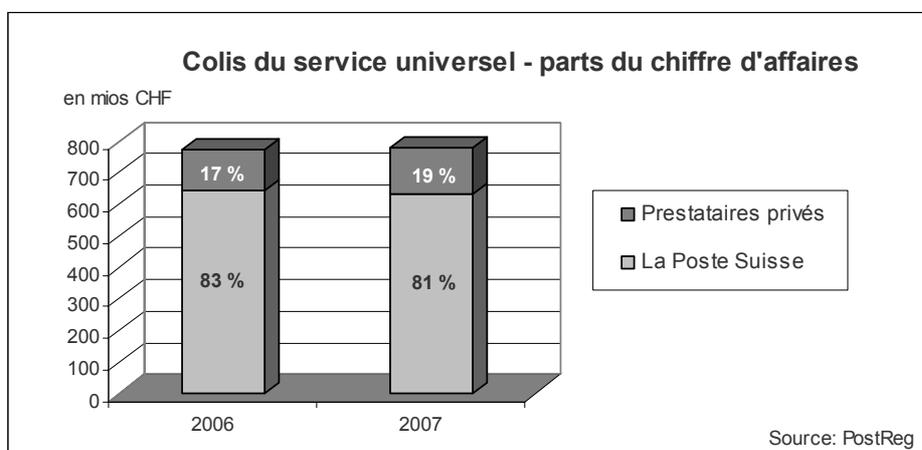
#### *Volume du marché*

Les données disponibles pour le marché des colis proviennent de déclarations faites par toutes les entreprises implantées sur ce marché (donc y c. La Poste Suisse). PostReg analyse ces données afin de remplir son devoir d'observateur et d'autorité de surveillance du marché. L'analyse montre que le volume des colis envoyés dans le secteur non réservé jusqu'à 20 kg est légèrement en hausse par rapport à 2006. Le volume des colis a passé de 112 millions à 116 millions en 2007. Le chiffre d'affaires réalisé avec des colis jusqu'à 20 kg est passé de CHF 774 millions de francs à 777 millions.

A défaut d'un enregistrement obligatoire généralisé, PostReg ne dispose pas de données concernant les services libres. Les données font donc précisément défaut pour le marché des express et des courriers, dans lequel d'importantes entreprises internationales comme UPS ou Fedex sont représentées et où les entreprises se livrent depuis assez longtemps une concurrence acharnée. Malgré l'absence de données, on peut partir du principe que de nombreux concessionnaires opèrent plutôt dans le secteur totalement libéralisé du courrier-express et des services express que dans celui des colis.

#### *Part de marché intérieur*

Malgré l'ouverture complète du marché des colis en 2004, La Poste Suisse reste le numéro un incontesté sur le marché des colis. Par rapport à l'année précédente, la part de chiffre d'affaires des entreprises concessionnaires ou obligées de s'annoncer a augmenté, passant de 17 à 19 %<sup>79</sup>. Les deux plus grands prestataires de ce secteur soumis à concession sont le numéro 2, DPD (Suisse) SA, et le numéro 3 du marché, DHL Express (Suisse) SA. Ensemble, elles représentent presque 80 % du chiffre d'affaires global des entreprises concessionnaires et obligées de déclarer leurs activités. En absorbant le concessionnaire de colis NES AG durant l'exercice passé sous revue, La Poste Suisse a pu accroître sa part de marché. Elle suit ainsi une tendance qui se dessine en Europe, à savoir le rachat de concurrents en vue d'accroître sa part de marché.



<sup>79</sup> Les parts du chiffre d'affaires de 2007 ne sont que partiellement comparables avec les chiffres de 2006.

En comparaison européenne, les opérateurs privés détiennent une faible part de marché. Il y a plusieurs raisons à cela (cf. aussi à ce sujet chiffre 3.1). La qualité de ses prestations, les économies d'échelle et sa grande notoriété due aussi à son réseau postal couvrant l'ensemble du territoire sont les principaux atouts de La Poste Suisse. Mais elle propose également des solutions globales adaptées aux besoins de la clientèle. Elle offre p. ex, à des entreprises désireuses d'externaliser leur logistique des prestations globales qui vont de la gestion des stocks à la distribution en passant par la gestion de l'information. Afin de mieux réagir aux besoins de la clientèle d'affaires, La Poste Suisse a développé à l'intention de cette clientèle la nouvelle unité du groupe „Clients stratégiques et solutions“, qui doit contribuer à l'intérieur du groupe à regrouper les forces innovatrices en vue d'offrir de nouvelles solutions clients.<sup>80</sup>

### ***Prix des colis nationaux***

C'est en 2003 que La Poste Suisse a relevé pour la dernière fois les prix courants pour les colis nationaux. Durant l'exercice, elle a demandé au Surveillant des prix de pouvoir relever les tarifs des colis remis au guichet à dater de 2008. Toutefois, dans un règlement à l'amiable en vigueur jusqu'au 31 mars 2009, elle s'est engagée à renoncer à augmenter ses tarifs actuels. Les tarifs pratiqués actuellement pour les colis déposés au guichet par les clients restent ainsi inchangés.<sup>81</sup>

En comparaison avec les principaux pays européens, les prix courants de La Poste Suisse pour les colis nationaux (Priority et Economy) restent avantageux. Après correction des effets de change, La Poste Suisse est le deuxième opérateur le moins cher pour les colis Priority et Economy de la catégorie de poids la plus légère jusqu'à 2 kg.

### ***Colis à destination de l'étranger***

Le transport des colis adressés à destination de l'étranger et pesant jusqu'à 20 kg fait aussi partie du service universel. En 2007, 11 (2006: 9) entreprises concessionnaires et quelques entreprises obligées de s'annoncer étaient actives dans ce secteur. Sur les 116 millions de colis conformes à la définition du service universel, 2 % sont expédiés à l'étranger. Ce chiffre correspond à celui de l'année précédente. En terme de volume, la part des concessionnaires au marché des colis destinés à l'étranger s'élève cependant à deux tiers. De cette part, plus de 90 % sont détenus par les entreprises Deutsche Post Global Mail (Switzerland) AG, DPD (Suisse) SA et MPC Mail & Packet Company.

### ***Evaluation***

La Poste Suisse sort certainement renforcée de l'ouverture du marché des colis. Il est clair que le marché tel qu'il est réglementé actuellement restreint le potentiel de développement de la concurrence. Néanmoins, la clientèle juge positive la libéralisation du marché des colis: à l'occasion des envois liés à Noël, PostReg a en décembre 2007 procédé à une comparaison des tarifs des trois principaux opérateurs dans le secteur des colis et possédant des réseaux de distribution couvrant toute la Suisse. L'analyse

<sup>80</sup> Communiqué de presse de La Poste Suisse, 21.9.2007; [www.post.ch](http://www.post.ch).

<sup>81</sup> Surveillance des prix, Règlement à l'amiable concernant l'offre en prestations et les mesures tarifaires de la Poste en 2008 (disponible uniquement en allemand), newsletter 08/07 ([www.preisueberwacher.admin.ch/dokumentation/00438/00549/00671/index.html?lang=fr](http://www.preisueberwacher.admin.ch/dokumentation/00438/00549/00671/index.html?lang=fr)).

a montré que la clientèle peut profiter de différentes offres et que la tendance qui se dessinait concernant l'augmentation du nombre de points de dépôt se confirme<sup>82</sup>. Au total, à fin 2007, on décomptait plus de 220 points de dépôt privés annoncés. Toutefois, La Poste Suisse bénéficie d'une longueur d'avance au niveau stratégique dans ce secteur en raison de la densité de son réseau d'offices de poste. Bien que les opérateurs postaux privés proposent parfois leurs produits à meilleur marché, la plupart des clients continuent de préférer l'offre de La Poste Suisse. Par ailleurs, PostReg a constaté que l'orientation client s'est améliorée, certaines filiales de La Poste Suisse et des points de dépôt de DHL et DPD étant par exemple ouverts le week-end jusque tard en soirée. Enfin, La Poste Suisse a testé dans un projet pilote la distribution du soir des colis à Genève, Zoug et Soleure.<sup>83</sup>

### 3.4 Marché des lettres

#### *Volume du marché*

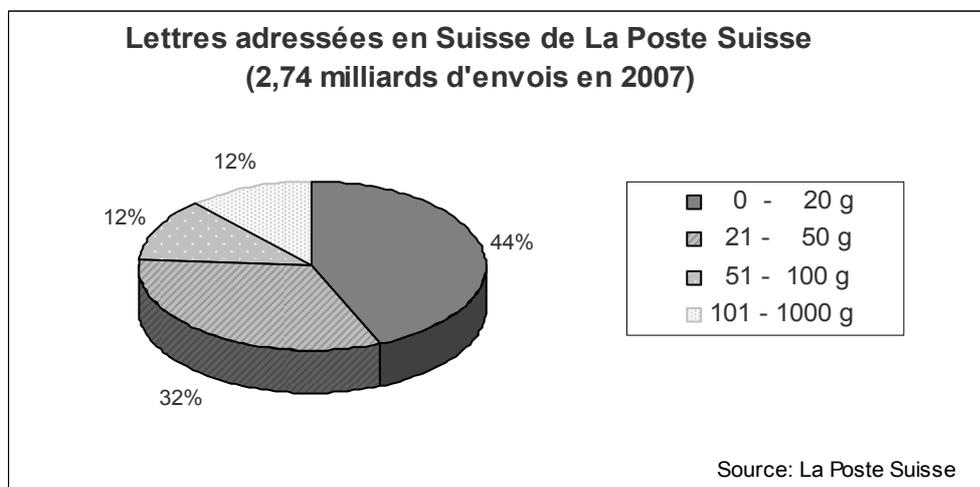
Les analyses ci-dessous se fondent aussi sur les données que PostReg a récoltées sur la base des informations que doivent lui fournir les entreprises actives sur le marché. Le service universel comprend le marché des lettres adressées (postées en Suisse, en provenance ou à destination de l'étranger). En 2006, le marché a été ouvert à la concurrence pour les lettres postées en Suisse ou en provenance de l'étranger dont le poids est supérieur à 100 grammes; il était déjà ouvert auparavant pour les lettres en provenance de l'étranger. Selon les informations de La Poste Suisse et des concessionnaires pour l'exercice 2007 (2006), le volume de l'ensemble des lettres relevant du service universel s'élevait à 3,18 (3,21) milliards d'envois et le chiffre d'affaires à 2,51 (2,56) milliards de francs. Près de 8 % de ces lettres étaient destinées à l'étranger et près de 6 % provenaient de l'étranger.

En termes de volume d'envois et de chiffre d'affaires, le marché des lettres adressées en Suisse est de loin le plus important segment de marché relevant du service postal universel. Selon les informations fournies par La Poste Suisse et les concessionnaires pour l'exercice 2007, le volume du marché des envois s'élevait à 2,74 milliards d'envois (contre 2,76 en 2006), le chiffre d'affaires dégagé étant de CHF 2,07 milliards (contre 2,11 en 2006).

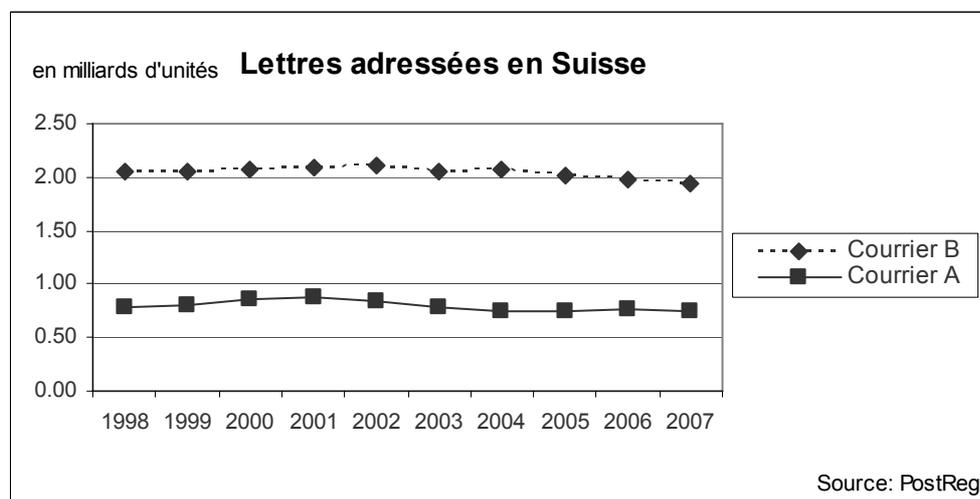
Selon les informations de La Poste Suisse, l'ouverture du marché aux lettres de plus de 100 g représente 12% de l'ensemble des lettres postées en Suisse (près de 18 % en termes de chiffre d'affaires). Ce chiffre passera à 24 % (29 % en termes de chiffre d'affaires) avec l'abaissement de la limite du monopole à 50 g le 1<sup>er</sup> avril 2009, décidé par le Conseil fédéral.

<sup>82</sup> Communiqué de presse PostReg, 7.12.2007; [www.postreg.admin.ch/fr/dokumentation\\_medienmitteilungen.htm](http://www.postreg.admin.ch/fr/dokumentation_medienmitteilungen.htm)

<sup>83</sup> Communiqué de presse de La Poste Suisse, 20.9.2007; [www.post.ch](http://www.post.ch).



En 2006, le volume des lettres adressées en Suisse correspond pratiquement à celui de 1998. Alors que le volume a augmenté jusqu'en 2002, il diminue depuis lors légèrement chaque année, cette baisse n'étant que de 0,7 % en 2007. Le recul affectant les lettres en raison de l'effet de substitution n'est pas aussi important que prévu. La Poste Suisse explique cela notamment en raison de la bonne conjoncture ainsi que des perspectives du marché favorables au dialogue marketing (courriers publicitaires, programmes de cartes de fidélisation de la clientèle, response management).<sup>84</sup>



### **Parts de marché des lettres adressées en courrier national et en provenance de l'étranger**

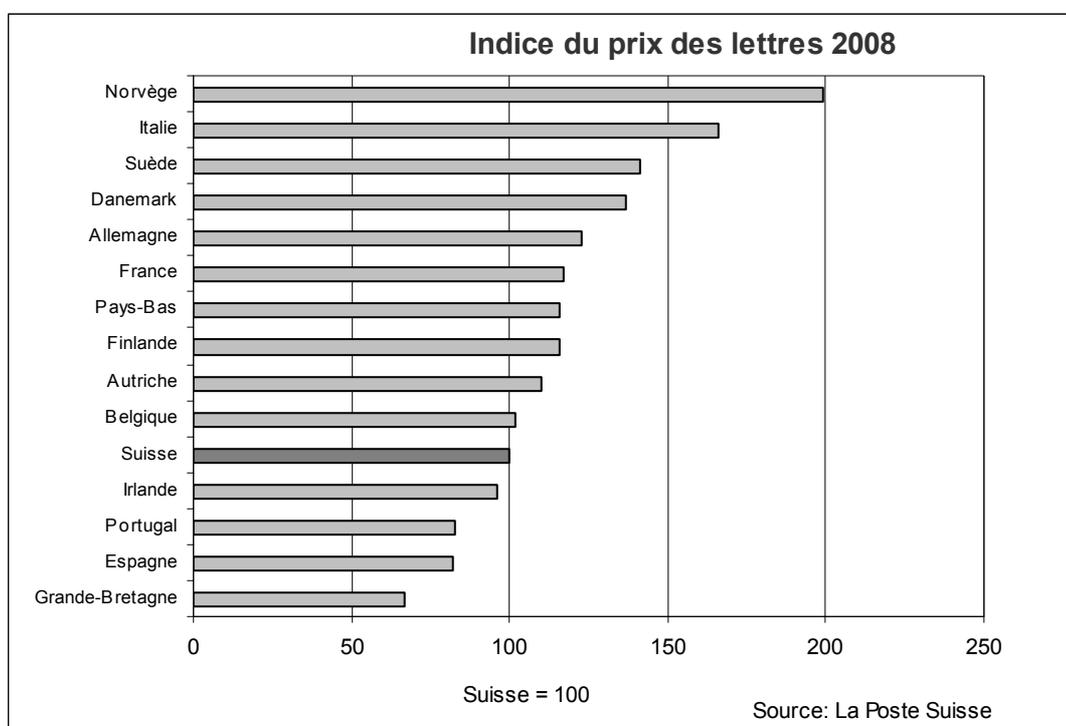
Durant l'exercice 2007, les concessionnaires ont acheminé 98 000 (contre 90 000 en 2006) lettres postées en Suisse ou provenant de l'étranger de plus de 100 g. Dans ce

<sup>84</sup> Poste Suisse, rapport de gestion, 2007, Berne, p. 19.

segment de marché libéralisé, La Poste Suisse détenait comme durant l'exercice précédent une part de marché de 99,9 %.

### **Prix des lettres postées en Suisse – indice du prix des lettres**

L'indice du prix des lettres (cf. ch 2.4) permet de comparer globalement les prix des lettres en Suisse avec ceux pratiqués à l'étranger. Selon cet indice, la Suisse figure au cinquième rang des quinze principaux pays comparés. Toutefois cet indice reste muet sur le positionnement tarifaire de certaines prestations en comparaison internationale et c'est pourquoi on procède à des comparaisons complémentaires de certains prix individuels en tenant compte des effets de change.

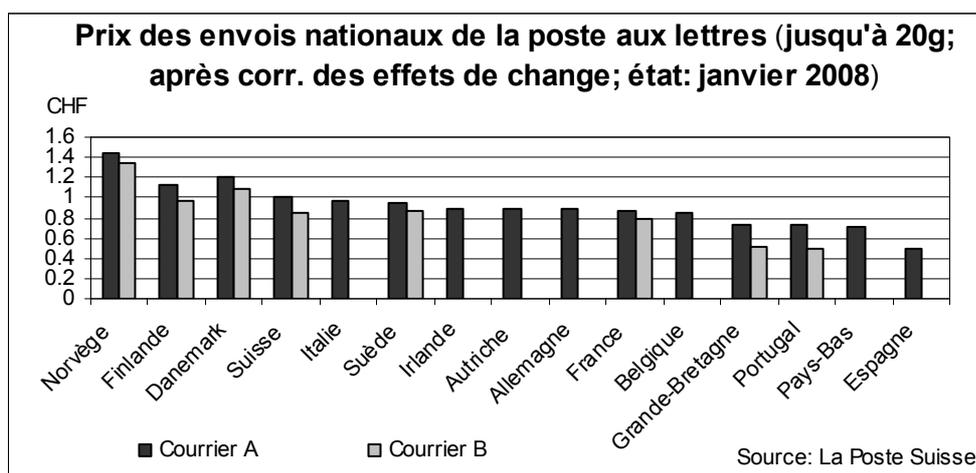


### **Prix des lettres postées en Suisse – prix de certains produits**

Pour les lettres postées en Suisse de plus de 100 g et qui ne font pas partie du monopole, La Poste Suisse demande des prix relativement avantageux après correction des effets de change. Les prix actuels pour les envois postaux de 100 à 1000 g sont le fruit d'un accord à l'amiable passé entre La Poste Suisse et le surveillant des prix et valable jusqu'en 2009.

Presque une lettre sur deux en courrier national pèse au maximum 20 g; ce prix est donc particulièrement significatif. Tant pour le courrier A que pour le courrier B, La Poste Suisse demande pour ces lettres des prix élevés en comparaison internationale. Seuls les clients norvégiens, finlandais, danois et suédois (ces derniers uniquement

pour le courrier B) doivent payer encore davantage.<sup>85</sup> A l'autre bout du classement figurent l'Espagne, les Pays-Bas, le Portugal et la Grande-Bretagne, où la principale catégorie de lettres est la moins chère.



En comparaison européenne, le tarif suisse pour cette importante catégorie d'envoi est un des plus élevés. Ces derniers temps, différentes mesures de rationalisation ont été mises en oeuvre, ceci aux dépens des clients et entraînant parfois des problèmes au niveau de la qualité (cf. ch 2.3). Par ailleurs, le bénéfice de La Poste Suisse a tellement bien évolué que pour la première fois, le Conseil fédéral a décidé à l'issue de l'exercice 2007 un versement à la Confédération à hauteur de CHF 300 millions. La mise en oeuvre d'Ymago et de REMA devrait contribuer encore davantage à améliorer les résultats de La Poste Suisse. Dans sa réponse à la motion du conseiller national Joder (06.3763) du 21 septembre 2007, le Conseil fédéral ne voyait encore aucune raison de baisser les tarifs, précisant cependant qu'il suivait avec attention les résultats du monopole.

### **Lettres à destination de l'étranger**

Près de 8 % de toutes les lettres relevant du service universel sont acheminées à l'étranger. Neuf entreprises disposent d'une concession dans ce secteur. Trois d'entre elles s'y sont spécialisées, alors qu'il s'agit d'une activité accessoire pour les six autres. Ces concessionnaires ont pu légèrement accroître leurs parts de marché durant l'exercice (46 % contre 44 % durant l'exercice précédent). Plus de 90 % de cette part de marché sont détenus par Deutsche Post Global Mail (Switzerland) AG, qui dispose de bons réseaux de distribution internationaux, et G3 Worldwide Mail (Switzerland) AG.

### **Evaluation**

Dès 2008, près de 50 % du volume européen des lettres seront ouverts à la concurrence. Par contre, en Suisse, cette part est de seulement 12 %; avec sa limite du mo-

<sup>85</sup> Les tarifs finlandais ou suédois comprennent toutefois une TVA de 22, resp. de 25 %, alors que le tarif suisse (relevant du monopole) est exonéré de TVA.

nopole des lettres de 100 g, la Suisse figure pour l'heure en queue du classement européen. Il n'est dès lors guère étonnant qu'aucune concurrence n'ait pu se former sur ce marché en Suisse.

Pourtant, la limite du monopole la plus élevée d'Europe n'est pas le seul facteur expliquant l'absence de concurrence dans le marché des lettres. D'autres éléments freinent également la concurrence, notamment les privilèges dont jouit La Poste Suisse, sa forte présence liée au réseau postal couvrant l'ensemble du territoire et les lacunes au niveau de la réglementation. Le niveau record en comparaison européenne du nombre d'envois par habitant est également avantageux pour La Poste Suisse. En Suisse, chaque habitant reçoit en moyenne 700 envois adressés et non adressés par an<sup>86</sup>. Ce volume élevé des lettres permet à La Poste Suisse de réaliser d'importantes synergies et de profiter d'économies d'échelle. Etant donné que le nombre total des lettres adressées et non adressées ainsi que des journaux distribués a augmenté de plus de 5% entre 1998 et 2007, les possibilités de profiter des économies d'échelle se sont encore accrues. Ces économies constituent, outre la notoriété de l'entreprise, un atout important dont les opérateurs historiques profitent du fait de leur obligation de garantir le service universel. Elles compliquent cependant aussi l'arrivée sur le marché des concurrents de la Poste.<sup>87</sup>

### 3.5 Services de messagerie/ services express

Les services de messagerie et express font partie des services libres, que les opérateurs privés sont libres de proposer; La Poste Suisse, quant à elle, n'a aucune obligation en la matière. Dans la pratique, certaines questions délicates concernant la délimitation entre les prestations de courrier-express ou de services express et certaines prestations du service universel se posent.

Au contraire de nombreux autres pays européens, la Suisse n'oblige pas les entreprises de messagerie ou de services express à s'annoncer; par conséquent, PostReg ne peut pas réclamer des informations aux opérateurs privés. Il n'est donc pas possible de fournir des indications fiables sur ces deux secteurs du marché. Le marché postal évolue vers une fusion croissante des marchés des lettres/ services express/ services de messagerie/ et de ceux des colis / services express/ services de messagerie. Dans cette perspective, il apparaît donc justifié que le Conseil fédéral propose dans le projet mis en consultation de soumettre dorénavant les services de messagerie et les services express à l'obligation d'annoncer.

<sup>86</sup> PwC, Evaluating the Impact of a Full Market Opening on Swiss Post, étude pour La Poste Suisse, 2006. p. 2.

<sup>87</sup> PwC, The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009, 2006, p. 35.

### 3.6 Autres évolutions importantes du marché postal

#### Emplois

Alors que le nombre total des effectifs de La Poste Suisse a légèrement augmenté en 2007 (1 %), le nombre des unités de personnel<sup>88</sup> en Suisse a diminué pour s'établir à 38 000 (contre 38 800 en 2006). En 2007, la moyenne annuelle des effectifs de La Poste Suisse travaillant dans la maison-mère, où sont produites les prestations du service universel, s'élevait encore à 33'400 unités de personnel (contre 35 300 en 2006). La part des unités de personnel employées selon la CCT Poste s'élevait encore à 74 % (2006: 81 %). La Poste Suisse explique ce recul notamment par le transfert du trafic voyageurs à CarPostal Suisse SA (encore 654 unités de personnel) et par la réduction de 1257 unités de personnel dans les unités Réseau postal et vente, PostMail et Service House. En revanche, 183 unités supplémentaires ont été créées chez PostFinance. Dans l'ensemble, la baisse des effectifs dans la maison mère a été compensée par une hausse de plus de 1000 unités de personnel dans les sociétés du groupe actives en Suisse.

Les concessionnaires et les entreprises tenues de s'annoncer ont augmenté leurs effectifs travaillant dans le secteur soumis à concession: fin 2007, ils disposaient de 1300 unités de personnel (contre 1200 en 2006). Les effectifs des sous-traitants ont également connu une légère hausse de 1200 unités (contre 1110 en 2006). Ces chiffres ne comprennent pas les emplois dans les services libres.

Selon un rapport d'experts mandaté par l'UE<sup>89</sup>, l'ensemble du secteur postal connaît une évolution positive de l'emploi. Cette tendance se poursuit en 2007.<sup>90</sup> Suite à la libéralisation progressive du marché des lettres, Deutsche Post AG (DPAG) a p. ex. supprimé entre 1999 et 2005 quelque 29000 emplois dans le secteur soumis à licence<sup>91</sup> tandis que les concurrents privés créaient durant la même période un nombre presque équivalent de nouveaux emplois. Ceux-ci emploient donc actuellement un peu moins d'un quart des employés du secteur des lettres.<sup>92</sup>

Une étude<sup>93</sup> indique que ce sont surtout les demandeurs d'emploi qui profitent de la suppression du monopole des lettres. La suppression du monopole des lettres pourrait accélérer la création d'emplois supplémentaires, du fait qu'elle permet aux concurrents de proposer toute la palette de prestations (et notamment les lettres de moins de 50 g). A moyen terme, cela devrait permettre de créer 31 000 emplois à plein temps ou à temps partiel.

<sup>88</sup> Une unité de personnel désigne un emploi à 100 %.

<sup>89</sup> PwC, The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009, 2006, p. 74.

<sup>90</sup> UPU, Développement des services postaux en 2006, Berne, 2007, p. 3.

<sup>91</sup> DPAG a considérablement externalisé des secteurs clés du service des lettres, confiant à des sous-traitants le transport ou le réseau de filiales (agences, etc.). Ce faisant, on estime que le personnel dans le secteur du transport a été réduit de deux tiers (WIK, Arbeitsbedingungen im Briefmarkt, Bad Honnef, 2007, p. 37).

<sup>92</sup> TorstenBrandt/Kathrin Drews/Thorsten Schulten (WSI), Liberalisierung des deutschen Postsektors - Auswirkungen auf Beschäftigung und Tarifpolitik, WSI Mitteilungen 5/2007, Düsseldorf, 2007, p. 269 (document n'existant qu'en allemand).

<sup>93</sup> Centrum für Europäische Politik, Gutachten zur Aufhebung des Briefmonopols der Deutschen Post AG zum 1.1.2008, Freiburg, 2007, p. 3 ss. (document disponible uniquement en allemand)

Suite aux rationalisations et aux évolutions technologiques, La Poste Suisse continue de supprimer des emplois en Suisse ou de les externaliser. Vraisemblablement, le cadre réglementaire actuel offre aux opérateurs privés trop peu d'incitations à investir et à créer des emplois. Une bonne politique postale doit définir les conditions-cadres de manière à ce que les réformes nécessaires soient certes réalisées mais que les collaborateurs licenciés de l'opérateur historique puissent retrouver des emplois dans le secteur. C'est pourquoi il faut saluer la décision du Conseil fédéral de libéraliser encore plus le marché des lettres. A partir du 1<sup>er</sup> avril 2009, il abaissera le monopole des lettres à 50 g, puis trois ans plus tard la nouvelle loi sur la poste permettra de libéraliser complètement le marché postal.<sup>94</sup> Tant que les opérateurs privés et La Poste Suisse ne jouiront pas de la sécurité nécessaire en matière d'investissement, les incitations à investir dans de nouveaux produits et secteurs commerciaux et donc à créer de nouveaux emplois feront défaut.

### ***Convention-cadre sur l'utilisation des infrastructures***

Fin 2005, La Poste Suisse et les opérateurs privés de KEP&Mail ont passé une convention-cadre sur l'utilisation réciproque de leurs infrastructures moyennant une indemnité. Les modalités de cet accès partiel ont été définies dès l'exercice 2007 dans des contrats individuels passés entre La Poste Suisse et les membres de KEP&Mail<sup>95</sup>.

## **4 Régulation**

### **4.1 PostReg - autorité de régulation postale**

#### ***Nécessité et utilité de la régulation du marché***

Du fait de l'ouverture progressive du marché postal suisse à la concurrence, il était nécessaire de mettre en place une autorité de régulation. Celle-ci doit garantir le service universel ainsi que le bon fonctionnement du marché postal en voie de libéralisation. Comme ce marché joue un rôle économique et politique important, une régulation rigoureuse, transparente et neutre est indispensable pour les prochaines étapes de la libéralisation.

Pour qu'une autorité de régulation puisse assumer efficacement ses tâches, il faut - selon des rapports d'experts comme celui de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) - que certaines conditions soient remplies.<sup>96</sup> Tout d'abord, le régulateur doit être doté de ressources financières et humaines suffisantes. Etant donné que l'expertise technique de l'autorité est indispensable pour pouvoir assurer un traitement indépendant des questions qui se posent, il importe de recruter du

<sup>94</sup> DETEC, Communiqué de presse du 27.2.2008 ([www.news.admin.ch/message/?lang=fr&msgid=17496](http://www.news.admin.ch/message/?lang=fr&msgid=17496)).

<sup>95</sup> Cf. Communiqué de presse de La Poste Suisse du 15.4.2008 : La Poste Suisse et DHL ont signé un contrat portant sur l'accès aux cases postales

<sup>96</sup> Cf. OCDE, Suisse: Saisir les opportunités de croissance - Examens de la réforme de la réglementation: Paris, 2006, p. 148.

personnel qualifié. Les compétences accordées à l'autorité de régulation déterminent également son efficacité.<sup>97</sup>

### **Un domaine d'activités diversifié**

L'autorité de régulation PostReg, instituée le 1<sup>er</sup> janvier 2004, assure les tâches de régulation du marché postal suisse. Administrativement, elle est rattachée au Secrétariat général du DETEC. Conformément à l'ordonnance sur la poste, son mandat comprend, d'une part, des tâches de régulation dans le domaine du service universel et du marché postal, d'autre part elle prépare les décisions du DETEC et du Conseil fédéral en matière de droit postal et les met en oeuvre. PostReg gère également le secrétariat de la commission extraparlamentaire et indépendante Offices de poste. PostReg joue donc un rôle qui va bien au-delà de celui d'un simple régulateur du marché. Cette double fonction a suscité diverses critiques. La directive postale de l'UE exige une séparation claire entre le régulateur et les entreprises à réguler. Cette exigence n'est pas suffisamment respectée en Suisse, étant donné que le DETEC est responsable tant de la défense des intérêts du propriétaire que de la régulation de La Poste Suisse par l'intermédiaire du service qui lui est directement rattaché.<sup>98</sup> Cet élément est notamment au centre de la révision en cours de la législation postale puisque le Conseil fédéral entend non seulement préciser les compétences de l'autorité de régulation mais également son indépendance (cf. à ce propos 2.7).

En tant qu'autorité indépendante sur le plan technique, PostReg garantit le contrôle indépendant de la qualité des prestations du service universel et de l'accès à ce dernier par un organisme indépendant. PostReg veille également à ce que le respect des principes de la comptabilité analytique et de l'interdiction des subventions croisées soit soumis à un contrôle indépendant. Elle traite en outre les dénonciations à l'autorité de surveillance relatives au service universel. PostReg est responsable de l'application du régime de la concession et du contrôle du respect des conditions de travail usuelles dans la branche. Elle prépare également des décisions en matière de prix concernant les services relevant du monopole et évalue la libéralisation progressive du marché. De plus, elle accomplit pour le compte du DETEC certaines tâches qui, en matière postale, relèvent de la souveraineté de l'Etat. Elle traite les interventions parlementaires et d'autres questions relatives au droit postal et les défend également au sein de commissions parlementaires. Elle représente les intérêts de la Suisse au sein d'organismes internationaux. En revanche, PostReg n'est pas responsable de la défense des intérêts du propriétaire qu'est la Confédération vis-à-vis de La Poste Suisse ni de la législation qui en découle sur l'organisation de la Poste.<sup>99</sup>

### **Personnel de PostReg**

En 2007, l'équipe de PostReg était composée de douze collaborateurs spécialisés dans les domaines de l'économie, du droit et de l'administration, à savoir Martin Kaiser

<sup>97</sup> Le rapport de l'OCDE (cf. note de bas de page no 82; p. 150) précise également que PostReg dispose de compétences plus restreintes que les régulateurs de nombreux pays européens.

<sup>98</sup> Concernant le manque d'indépendance, cf. rapport WIK Consult, Evaluation du marché postal en Suisse, Bad Honnef, 2005, p. 11 ss. et rapport OCDE, Suisse: Saisir les opportunités de croissance - Examens de la réforme de la réglementation: Paris, 2006, p. 147.

<sup>99</sup> Le Secrétariat général du DETEC et l'Administration fédérale des finances, rattachée au DFF, sont chargés de défendre les intérêts de la Confédération en tant que propriétaire.

(responsable jusqu'au 31.12.2007, auquel a succédé Marc Furrer, également président de la ComCom), Barbara Brosi (suppléante), Adrien de Werra, Daniel Huser, Marianne Moser, Magdalena Mühlethaler, Michel Noguét (membre de la direction), Annette Scherrer, Sibylle Stillhart, Eva von Ballmoos-Keller, Markus Weber (membre de la direction) et Verena Wiedmer-Grüter.

## 4.2 Surveillance

### *Infraction à l'art. 19 de la loi sur la poste*

PostReg est chargée d'examiner les infractions au monopole des lettres et au droit des concessions. En principe, il est légalement interdit d'acheminer des lettres adressées en Suisse ou en provenance de l'étranger d'un poids inférieur à 100 g ainsi que de fournir des prestations soumises à concession sans posséder ladite concession. Sur indication de tiers ou en fonction de ses propres observations, PostReg a, dans les limites des ressources disponibles, interpellé différentes entreprises et procédé à des investigations.

### *Dénonciations à l'autorité de surveillance selon l'art 16 de l'ordonnance sur la poste*

En 2007, PostReg a traité 40 (2006: 51) requêtes écrites émanant de citoyens et concernant le secteur postal. Ces requêtes concernaient généralement des carences effectives ou prétendues dans la fourniture de prestations légalement réglementées de la part de La Poste Suisse. Les requêtes concernant l'ouverture du marché ont fortement augmenté. PostReg a veillé à remédier aux carences constatées.

Le tableau suivant met en évidence les principaux sujets sur lesquels les requêtes ont porté :

<b>Statistique des requêtes de citoyens en 2005</b>				
<b>Objet</b>	<b>Requêtes</b>		<b>%</b>	
	<b>2007</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2006</b>
Qualité	7	8	17,5	15,7
Ouverture du marché	6	2	15,0	3,9
Distribution	5	9	12,5	17,6
Questions générales concernant le régime de la concession	4	3	10,0	5,9
Concurrence	3	3	7,5	5,9
Boîte aux lettres	3	2	7,5	3,9
Aide à la presse	2	1	5,0	2,0
Divers	10	23	25,0	45,1
<b>Total</b>	<b>40</b>	<b>51</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

### 4.3 Législation et interventions parlementaires

Dans le cadre de la révision totale en cours de la législation postale, le Conseil fédéral a, le 21 septembre 2007, défini la marche à suivre concernant l'ouverture du marché postal suisse. Ce faisant, il préconise une ouverture rapide du marché postal en deux étapes. La loi prescrira des conditions de travail usuelles dans la branche pour toutes les entreprises postales. En outre, le financement du service universel devra, si nécessaire, être garanti par un fonds ou par des indemnités de l'Etat. La consultation prévue initialement en 2007 concernant la révision totale de la législation postale a eu lieu au printemps 2008 et a duré jusqu'au 16 juin 2008.

Durant l'exercice sous revue, plusieurs nouvelles interventions parlementaires relatives au secteur postal ont été déposées. La préparation des réponses a été assurée par le Secrétariat général DETEC. Cela s'explique notamment par le fait que la direction de la révision totale de la législation postale incombe également au Secrétariat général. En annexe, vous trouverez un aperçu détaillé des interventions soumises au Parlement. En 2007 (2006), le Parlement a traité 12 interventions (2006: 16). Parmi les interventions encore en suspens à fin 2007, on compte deux questions (2006: 1), 1 interpellation (2006: 4), 8 motions (2006: 8), 1 postulat (2006: 2) et 1 initiative parlementaire (2006: 2). PostReg ne traite en aucun cas les affaires politiques concernant la participation de la Confédération dans La Poste Suisse. La représentation du rôle du propriétaire et les tâches qui y sont liées sont assumées par le Secrétariat général du DETEC et l'Administration fédérale des finances/DFF ; il s'agit notamment de la préparation des réponses aux interventions parlementaires.

En 2007, la Parlement a transmis conformément au mandat du Conseil fédéral la motion 06.3584 "Indépendance de l'autorité de régulation postale (PostReg)" du 6 octobre 2006 ainsi que le postulat 06.3555 "Rapport du Conseil fédéral sur l'avenir de la poste" du groupe radical-libéral du 7 décembre 2006. Les deux interventions doivent être remplies dans le cadre de la révision totale en cours de la législation postale.

### 4.4 Aide à la presse

La base légale permettant de garantir des prix préférentiels pour le transport des journaux et des périodiques en abonnement est devenue caduque le 31 décembre 2007. Afin de préserver la diversité de la presse, La Poste Suisse était jusqu'ici obligée de garantir des prix préférentiels. En contrepartie, elle était indemnisée par la Confédération à hauteur de 80 millions de francs par an. La suppression de l'aide à la presse sans solution de remplacement a toutefois été fortement controversée politiquement. Au moyen d'une initiative de commission, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a élaboré en 2006 un nouveau modèle d'aide à deux niveaux. Sur mandat de la CIP-N, le DETEC (PostReg) a mené une procédure de consultation sur le projet du 20 octobre 2006 au 10 janvier 2007.

Le projet a été traité par le Parlement lors des sessions de printemps et d'été. Le 22 juin, le Parlement a finalement adopté un nouveau modèle d'aide à la presse qui ne prévoit que l'octroi de rabais à la presse régionale et locale (quotidiens et hebdomadaires avec un tirage maximal de 40 000 exemplaires par édition) et à la presse associative (journaux et périodiques en abonnement d'organisations à but non lucratif avec un

tirage maximal de 300 000 exemplaires par édition). La Poste sera indemnisée à hauteur de 30 millions de francs. Par ailleurs, elle est tenue de transporter les journaux et les périodiques en abonnement selon les mêmes principes et à des prix fixés indépendamment de la distance. La nouvelle disposition est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008.<sup>100</sup>

## 4.5 Relations internationales

### *Union postale universelle (UPU)*

L'Union postale universelle est la deuxième plus ancienne agence spécialisée des Nations Unies. La Suisse est non seulement membre mais également pays fondateur de cette organisation, dont le siège permanent se trouve à Berne où elle emploie plus de 150 personnes. Le rôle de l'UPU est d'assurer la mise en place des règles nécessaires à l'échange rapide, fiable, dans le monde entier, des envois postaux du service universel. La participation de la Suisse à cette organisation permet à notre pays d'accéder au plus grand réseau postal du monde. PostReg défend sur mandat du DETEC les intérêts du marché postal suisse au sein de l'UPU. Le rôle de PostReg consiste à veiller à ce que les décisions prises au sein de ces organes soient compatibles avec notre législation nationale. En tant qu'Etat du siège, la Suisse y joue un rôle d'observateur auprès du Conseil d'administration de l'UPU; elle s'est notamment concentrée sur les dossiers suivants: la réforme de l'UPU, ses finances et les questions de réglementation.

En 2007, la Suisse a participé activement aux séances du Conseil d'exploitation postale (CEP) et du Conseil d'administration (CA) dans le cadre des préparatifs du 24<sup>e</sup> Congrès mondial de l'UPU, qui se déroulera en 2008.

En 2007, la Conférence stratégique de l'UPU s'est tenue à Dubaï et a permis aux décideurs de mieux comprendre les évolutions du secteur postal et de préparer la planification stratégique du prochain Congrès mondial qui aura lieu en 2008 à Nairobi.<sup>101</sup>

### *Comité Européen de Régulation Postale (CERP)*

Le CERP regroupe les 46 régulateurs européens en charge des questions postales, dont la Suisse. Ses travaux portent sur toutes les questions qui ont trait au secteur postal et aux meilleures pratiques. En 2005, PostReg s'est vu confier par les membres du CERP la direction du Economic working group. PostReg est désormais - en tant qu'unique autorité de régulation d'un Etat non membre de l'UE - membre de la direction du CERP. Pour PostReg, il s'agit d'une organisation importante qui lui permet d'obtenir des informations très précises sur les répercussions de la libéralisation du marché postal et le financement du service universel ainsi que sur les meilleures pratiques en vigueur en Europe, eu égard également à la nouvelle directive postale prévoyant pour la majorité des Etats membres de l'Union Européenne la libéralisation totale du secteur postal à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2011.

<sup>100</sup> Art. 15 de la loi sur la poste

<sup>101</sup> En raison de la situation politique au Kenya, le Conseil d'administration a décidé de transférer à Genève le congrès de l'UPU prévu en été 2008. Le Bureau international de l'UPU, qui a son siège en Suisse, assumera donc le rôle de pays hôte.

**Comité européen de normalisation (CEN)**

Le CEN a pour mission de définir des normes européennes en matière de services postaux. Les travaux du CEN tiennent compte des mesures d'harmonisation arrêtées au niveau international. L'application de ces normes est nécessaire pour l'interopérabilité des opérateurs postaux. PostReg recense ces normes et en évalue l'impact sur la législation postale suisse. Afin que d'éventuels conflits puissent être identifiés suffisamment tôt, PostReg est devenue en 2005 membre de l'Association suisse de normalisation (SNV). Cette association joue en Suisse un rôle de coordination dans le domaine des normes nationales et internationales.

**Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS)**

Le commerce des services est régi par l'Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS). Le rôle de l'AGCS est de réduire les entraves à l'accès aux marchés nationaux pour encourager la circulation des services. C'est le Secrétariat à l'économie (seco) qui dirige les discussions et les négociations dans ce domaine. PostReg, sur mandat du DETEC, suit attentivement le dossier postal et est consultée par le seco sur les questions d'ordre technique. Aucune activité notable n'est à signaler dans ce secteur depuis la suspension du Cycle de Doha en 2006.

## 5 Perspectives

En cette fin d'année 2007, l'Europe a envoyé un signal clair en vue de l'achèvement du marché postal unique. Avec l'ouverture du marché au 31 décembre 2010, c'est environ 95% du marché postal européen qui sera libéralisé. Certains pays, essentiellement les nouveaux Etats membres, disposeront d'un délai supplémentaire de deux années, jusqu'au 31 décembre 2012.

L'ouverture totale du marché postal a donc atteint un point irréversible en Europe, qui va également devoir s'imposer à la Suisse. L'ouverture du marché postal suisse va, depuis une décennie, dans la même direction que celle en Europe, mais à un rythme différent. Le 27 février 2008, le Conseil fédéral a chargé le DETEC d'ouvrir une procédure de consultation dans le but d'une révision totale de la loi sur la poste. Les points essentiels de la loi sont les suivants:

- Suppression du monopole pour les lettres et, de ce fait, ouverture complète du marché au 1er avril 2012 ;
- Définition du service universel pour les services postaux et les prestations du trafic de paiements ;
- Garantie et financement du service universel
- Ouverture du marché et surveillance sur le marché postal.

Le Conseil fédéral a par ailleurs annoncé son intention d'abaisser, par une modification d'ordonnance, la limite du monopole pour les envois de correspondance de 100 à 50 grammes au 1er avril 2009.

L'abaissement de la limite du monopole des envois de correspondance à 50g au 1er avril 2009, en Suisse, ne devrait avoir que très peu d'impact, dans la mesure où environ 75% des lettres demeureront sous le monopole. Par ailleurs l'expérience de l'abaissement du monopole à 50g dans l'Union européenne, au 1<sup>er</sup> janvier 2006, montre que cela a notamment eu des effets positifs en matière de qualité de service, de l'adaptation des prestations aux besoins des consommateurs. Par ailleurs, les opérateurs postaux historiques européens ont tous été en mesure de financer eux-mêmes un service universel offert à un prix abordable et cela, sans avoir besoin de réduire les prestations, de demander des subventions ou d'avoir recours au fonds de compensation (exception faite de l'Italie).

Ainsi, les différentes expériences en Europe et les études menées en Suisse attestent que le service universel ne sera pas remis en cause par la prochaine étape d'ouverture. Par ailleurs, ces mêmes études montrent également que la Poste Suisse est bien préparée à l'ouverture totale du marché, mais que des réformes doivent pouvoir se poursuivre.

Alors que les opérateurs postaux historiques en Europe et en Suisse ont continué d'enregistrer de bons, voire de très bons résultats financiers, les nouveaux opérateurs sur le marché des lettres ont relativement plus de difficultés du fait des faibles volumes

pouvant être transportés (maintien du monopole à 50g en Europe, respectivement 100g en Suisse), mais aussi en raison du positionnement des opérateurs historiques et du maintien de certains privilèges. Sur ce dernier point, il est nécessaire que les opérateurs qui exercent des activités dans le service universel puissent tous bénéficier des mêmes conditions cadres. Ainsi, par exemple, une solution pragmatique devra rapidement être trouvée en ce qui concerne la question du droit de circuler le dimanche et la nuit. Il convient de préparer dès aujourd'hui la période de transition vers l'ouverture totale du marché postal en Suisse.

## 6 Annexe

### 6.1 Répartition des tâches conformément à la législation postale

La liste ci-dessous présente l'attribution des tâches essentielles inscrites dans la législation postale (loi sur l'organisation de la Poste, loi sur la poste et ordonnance sur la poste) aux différentes autorités compétentes en matière de poste:

	LOP, LPO, OPO	Art., Al.	CF	DE- TEC	PostReg
<input checked="" type="checkbox"/> Compétence législative <input type="checkbox"/> Compétence administrative <input type="checkbox"/> Compétence en matière d'info/ proposition ••▶ Proposition / information					
<b>Service universel et marché</b>					
Service universel (SU): contenu et étendue	LPO OPO	3 <sup>3</sup> 4 <sup>2</sup> 41 <sup>2c</sup>	<input checked="" type="checkbox"/>	••▶ <input type="checkbox"/>	••▶ <input type="checkbox"/>
SU : Etendue - règlement des modalités	OPO	4		<input type="checkbox"/>	••▶ <input type="checkbox"/>
SU : Décision concernant les prix des services réservés (monopole) et de l'acheminement des journaux et périodiques en abonnement	LOP LPO OPO	14 <sup>2</sup> 15 <sup>1</sup> 41 <sup>2b</sup>		<input type="checkbox"/>	••▶ <input type="checkbox"/>
SU: Définition des objectifs qualitatifs à l'intention de la Poste	OPO	14	<input checked="" type="checkbox"/>	••▶ <input type="checkbox"/>	
SU: Garantie du contrôle indépendant de la qualité des prestations, de l'accès et de la satisfaction de la clientèle	OPO	15 41 <sup>1a</sup>			<input type="checkbox"/>
SU: Garantir le contrôle indépendant du respect des principes de financement du SU	OPO	41 <sup>1b</sup> 19 <sup>1</sup>		◀••▶	<input type="checkbox"/>
SU: Introduction de redevances à percevoir auprès des concessionnaires privés en vue de combler un éventuel découvert	LPO OPO	6 <sup>1</sup> 29		<input type="checkbox"/>	••▶ <input type="checkbox"/>
SU: Garantie du contrôle indépendant de l'interdiction générale des subventions croisées et de cette interdiction dans les cas particuliers	OPO OPO OPO	18 <sup>1</sup> 18 <sup>2,3</sup> 41 <sup>1b</sup>		◀••▶	<input type="checkbox"/>
SU: Traitement des dénonciations	OPO	16 41 <sup>1c</sup>			<input type="checkbox"/>
Définition des services libres	LPO	9 <sup>2</sup>	<input checked="" type="checkbox"/>	••▶ <input type="checkbox"/>	••▶ <input type="checkbox"/>
Devoir de renseignement sur l'évolution du SU et du marché postal	OPO	41 <sup>3</sup>		◀••▶	<input type="checkbox"/>
Evaluation de l'ouverture progressive du marché	OPO	41 <sup>2c</sup>		◀••▶	<input type="checkbox"/>
Surveillance de la garantie du SU, surveillance du marché et conditions permettant d'instaurer une concurrence efficace	OPO	40 <sup>2</sup>		◀••▶	<input type="checkbox"/>
Gestion de la commission indépendante offices de poste	OPO	7 <sup>2</sup>			<input type="checkbox"/>

	LOP, LPO, OPO	Art., Al.	CF	DETEC	PostReg
■ Compétence législative ■ Compétence administrative □ Compétence en matière d'info/ proposition ••▶ Proposition / information					
<b>Régime de la concession</b>					
Enregistrement des entreprises soumises à l'obligation d'annoncer	OPO	21 <sup>1</sup>			■
Instruction de la procédure de concession, exécution du régime de la concession (notamment les conditions de travail usuelles dans la branche)	OPO	26 <sup>2</sup> 41 <sup>2a</sup>			■ □
Octroi, renouvellement, révocation, retrait, modification, transfert et suppression de la concession	LPO OPO	5 <sup>3</sup> 26 <sup>1</sup>		■▶•••□	□
Poursuite des infractions à l'encontre du monopole, des acheminements d'envois sans la concession requise, des atteintes aux dispositions régissant le régime de la concession	LPO OPO	19 <sup>2</sup> 41 <sup>2a</sup>		■▶•••□	□
<b>Autres tâches, en matière de poste, relevant de la souveraineté de l'Etat</b>					
Policy advice (adaptation et exécution de la législation postale)	OPO	41 <sup>2</sup>	■▶••□*	■▶••□*	□
Représentation dans les organisations internationales	OPO	41 <sup>2</sup>		■▶••□*	■
<b>Défense des intérêts du propriétaire par rapport à la Poste</b>					
Adaptation et exécution de la LOP	LOP		■▶••□*		
Assignment des objectifs stratégiques	LOP	6	■▶••□*		
Controlling du respect des objectifs stratégiques (approbation du rapport sur la réalisation des objectifs, utilisation du bénéfice)	LOP		■▶••□*		

\* en collaboration avec l'AFF, direction DETEC

**Abréviations**

- CF Conseil fédéral
- AFF Administration fédérale des finances
- SU Service universel
- LPO Loi fédérale du 30 avril 1997 sur la poste (RS 783.0)
- LOP Loi fédérale du 30 avril 1997 sur l'organisation de la Poste (RS 783.1)
- Poste La Poste Suisse
- PostReg Autorité de régulation postale
- DETEC Département fédéral des transports, de l'énergie et de la communication
- OPO Ordonnance sur la poste du 26 novembre 2003 (RS 783.01)

## 6.2 Liste des prestations selon l'art. 42, al. 1, let. g de l'ordonnance sur la poste

La liste des prestations du service universel<sup>102</sup> a été complétée par l'aperçu des principaux services libres proposés par la Poste Suisse<sup>103</sup>.

### Lettres<sup>104</sup>, journaux et périodiques en Suisse

Services réservés	Services non réservés	Services libres
Courrier A jusqu'à 100 g <sup>105</sup> Envoi isolé du courrier B jusqu'à 100g <sup>106</sup> Envois en nombre du courrier B jusqu'à 100g <sup>107</sup> avec justificatif de distribution <sup>108</sup>	Courrier A de plus de 100 g <sup>109</sup> Envoi isolé du courrier B de plus de 100 g <sup>110</sup> Envois en nombre en courrier B de plus de 100 g <sup>111</sup> Lettre de plus de 100 g avec justificatif de distribution <sup>112</sup> Quotidiens en abonnement en distribution ordinaire Autres journaux et périodiques en abonnement en distribution ordinaire	Courrier en courrier accéléré <sup>113</sup> Promopost (envois non adressés) Journaux (distribution matinale, distribution spéciale, journaux gratuits), services d'adresses, prestations selon conventions particulières (p. ex. affranchissement), etc.

<sup>102</sup> Conformément à la liste approuvée par le DETEC selon l'article 4 de l'ordonnance sur la poste, valable à compter du 1er janvier 2007.

<sup>103</sup> Contrairement aux prestations du service universel, La Poste Suisse a le choix de proposer ou non des services libres.

<sup>104</sup> Par envoi de la poste aux lettres, on entend tout envoi dont les dimensions n'excèdent pas le format B4 (353 x 250 mm), l'épaisseur 2 cm et le poids 1 kg (art. 1, let. f, OPO).

<sup>105</sup> Le courrier A englobe les échelons tarifaires suivants : lettre standard et grande lettre.

<sup>106</sup> L'envoi isolé du courrier B comprend les échelons tarifaires suivants : lettre standard et grande lettre.

<sup>107</sup> Les envois en nombre du courrier B comprennent les échelons tarifaires suivants: lettre standard et grande lettre.

<sup>108</sup> Comprend les envois recommandés, les actes judiciaires et les actes de poursuite.

<sup>109</sup> Le courrier A comprend les échelons tarifaires suivants : midilette et grande lettre.

<sup>110</sup> L'envoi isolé du courrier B comprend les échelons tarifaires suivants: midilette et grande lettre.

<sup>111</sup> Les envois en nombre du courrier B comprennent les échelons tarifaires suivants: midilette et grande lettre.

<sup>112</sup> Comprend les envois recommandés, les actes judiciaires et les actes de poursuite dont le poids est compris entre 100 g et 1000 g.

<sup>113</sup> Par lettre en courrier accéléré, on entend tout envoi de la poste aux lettres transporté pour un prix trois fois plus élevé que celui appliqué par La Poste Suisse au transport en courrier A d'une lettre du premier échelon de poids et de format (art. 1, let. h, OPO).

**Colis<sup>114</sup> en Suisse**

	<b>Services non réservés</b>	<b>Services libres</b>
	Colis Priority jusqu'à 20 kg Colis Economy jusqu'à 20 kg	Colis en courrier accéléré <sup>115</sup> Colis (Economy, Priority) dès 20 kg Envoi de détail (Economy, Priority) Fragile (FRA) Recommandé Remise en mains propres (RMP) Remboursement (N), etc.

**Envois internationaux**

<b>Services réservés</b>	<b>Services non réservés</b>	<b>Services libres</b>
<u>Réception:</u>  Lettre Priority jusqu'à 100 g Lettre Economy jusqu'à 100g	<u>Réception:</u>  Lettre Priority de plus de 100 g Lettre Economy de plus de 100 g Colis jusqu'à 20 kg Presse internationale  <u>Envoi:</u>  Lettre <sup>116</sup> Colis jusqu'à 20 kg Presse internationale	Envoi et réception de courrier en courrier accéléré <sup>117</sup> , colis d'un poids supérieur à 20 kg, réception de lettres avec valeur déclarée, réception de colis valeur, envoi de colis en courrier accéléré <sup>118</sup> , réception de préaffranchis (EMS), envoi recommandé, envoi contre remboursement, réexpédition, etc.

<sup>114</sup> Par colis, on entend tout envoi, ne relevant pas de la poste aux lettres et pesant jusqu'à 30 kg (art. 1, let. g, OPO).

<sup>115</sup> Par colis en courrier accéléré, on entend tout colis transporté pour un prix deux fois plus élevé que le prix de base appliqué par La Poste Suisse au transport d'un colis du premier échelon de poids (art. 1, let. i, OPO).

<sup>116</sup> Les lettres comprennent les échelons tarifaires suivants: lettre standard, grande lettre et maxillette.

<sup>117</sup> Par lettre en courrier accéléré, on entend tout envoi de la poste aux lettres transporté pour un prix trois fois plus élevé que celui appliqué par La Poste Suisse au transport en courrier A d'une lettre du premier échelon de poids et de format (art. 1, let. h, OPO).

<sup>118</sup> Par colis en courrier accéléré, on entend tout colis transporté pour un prix deux fois plus élevé que le prix de base appliqué par La Poste Suisse au transport d'un colis du premier échelon de poids (art. 1, let. i, OPO).

**Services de paiement**

Services réservés	Services non réservés	Services libres
	<p>Versement sur son propre compte ou le compte de tiers en Suisse</p> <p>Ordre de paiement</p> <p>Retrait d'argent liquide</p> <p>Virement de compte à compte (propre ou appartenant à un tiers)</p>	<p>yellownet, yellowbill, yellowpay, Postcard, Postcard Euro, offices de poste EFT/POS, mandats permanents et ordres de paiement électronique en Suisse, virements postaux ou bancaires à l'étranger avec mandats permanents et ordre de paiement électronique, virements postaux ou bancaires à partir de l'étranger, versements par virements postaux ou bancaires à l'étranger, PostCash à l'étranger, opérations de commission, etc.</p>

**Timbres-poste**

Services réservés	Services non réservés	Services libres
<p>Vente initiale de timbres-poste valables</p>		<p>Articles de philatélie, accessoires (catalogues, albums, etc.), vente d'articles en merchandising, etc.</p>

### 6.3 Interventions parlementaires

La liste ci-dessous donne un aperçu des interventions parlementaires concernant le marché postal. Les indications concernant le traitement de chaque intervention sont celles de la banque de données du Parlement (Curia Vista).<sup>119</sup>

Abréviation:

Q = Question; HQ = Heure des questions; Ip = Interpellation; Mo = Motion; Pe = Pétition; Iv. pa. = Initiative parlementaire; Po = Postulat Initiative parlementaire; Po = Postulat

<b>Interventions parlementaires relatives au secteur postal, encore pendantes au 31.12.2006 et traitées en 2007</b>			
<b>Titre</b>	<b>Type</b>	<b>Auteur</b>	<b>No</b>
Rapport du Conseil fédéral sur l'avenir de la Poste	Po	Groupe radical-libéral (Groupe RL)	06.3655
Lutte contre le recours aux anglicismes	Q	Berberat Didier	06.1146
Indépendance de l'autorité de régulation postale	Mo	Germanier Jean-René	06.3584
Augmentation massive des taxes pour les versements en espèces aux guichets postaux	Ip	Joder Rudolf	06.3559
Encouragement de la presse par une participation aux frais de distribution	Iv. pa.	Commission des institutions politiques CN (CIP-CN)	06.425
Poste. Transparence des coûts du réseau de distribution	Ip	Germanier Jean-René	05.3836
Libéralisation des services en Europe. Directive Bolkestein	Ip	Rennwald Jean-Claude	05.3125

<b>Interventions parlementaires déposées et traitées en 2007</b>			
<b>Titre</b>	<b>Type</b>	<b>Auteur</b>	<b>No</b>
Poste en relation avec l'étude BDO/WIK	Q	Germanier Jean-René	07.5360
Poste. Etude concernant le service universel	Q	Germanier Jean-René	07.5329
Fermeture des offices de poste	Q	Zisyadis Josef	07.5260
Annuaire téléphonique	Q	Zisyadis Josef	07.5159
Postfinance, Ymago, syndicats et consommateurs: quels liens?	Ip	Germanier Jean-René	07.3273

<sup>119</sup> [www.parlament.ch/su-curia-vista.htm](http://www.parlament.ch/su-curia-vista.htm); Curia vista est gérée par les services du Parlement.

<b>Interventions parlementaires relatives au secteur postal et encore pendantes au 31.12.2007</b>			
<b>Titre</b>	<b>Type</b>	<b>Auteur</b>	<b>No</b>
Permanence téléphonique des offices de poste	Q	Schenk Simon	07.1121
Compétitivité de la Poste Suisse	Q	Hutter Markus	07.1120
Poste. Contrôle des prix et bénéficiaires de la Poste	Mo	Germanier Jean-René	07.3762
Loi sur les autocollants publicitaires	Mo	Zisyadis Josef	06.3870
Renoncer à une banque postale, baisser les tarifs postaux et limiter l'emploi du bénéfice par la Poste	Mo	Joder Rudolf	06.3763
Douane-poste à Genève. Non à un démantèlement injustifié et incohérent	Mo	Sommaruga Carlo	06.3410
La Poste soumise à l'impôt	Mo	Germanier Jean-René	06.3383
Marché postal. Baisse rapide du monopole sur les lettres à 50 grammes	Ip	Rime Jean-François	06.3269
Gratuité de gestion des comptes bancaires ou postaux pour les salariés	Mo	Zisyadis Josef	06.3201
Suppression totale des monopoles de la Poste	Po	Kaufmann Hans	04.3740
Suppression de l'interdiction de circuler la nuit pour les transporteurs de paquets	Mo	Giezendanner Ulrich	04.3716
Réseau postal. Péréquation des charges	Mo	Germanier Jean-René	04.3358
Service public. Desserte de base dans la Constitution	Iv. pa.	Maissen Theo	03.465