



PostReg

Rapport d'activité 2008



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

PostReg - autorité de régulation postale



PostReg - autorité de régulation postale
www.postreg.admin.ch

Berne, juillet 2009

L'essentiel en bref

- Autorité de régulation postale PostReg:** Depuis le 1^{er} janvier 2004, PostReg assume des tâches de régulation dans le secteur postal en Suisse. Administrativement et en partie techniquement, PostReg est rattachée au Secrétariat général du DETEC. D'une part, PostReg garantit la qualité du service universel et veille au respect des principes de la comptabilité analytique et de l'interdiction des subventions croisées soumis à un contrôle indépendant. Elle traite en outre les dénonciations en matière de service universel. D'autre part, PostReg prépare et applique les décisions en matière postale pour le compte du DETEC. Une régulation rigoureuse, transparente et neutre est indispensable pour les prochaines étapes de la libéralisation du marché.
- Service universel:** Le service universel comprend la fourniture sur l'ensemble du territoire de prestations postales tant dans le secteur postal que dans celui des paiements. Ces prestations doivent être de bonne qualité et offertes selon les mêmes principes à des prix abordables. La Poste Suisse est tenue de fournir toutes les prestations relevant du service universel. Il s'agit notamment de l'acheminement des lettres adressées dont le poids est inférieur à 1 kg et des colis jusqu'à 20 kg ainsi que des journaux et périodiques en abonnement dans la cadre de la distribution ordinaire. Le service des paiements comprend les versements, paiements et virements. Le service universel est réparti entre les services réservés (monopole) et les services non réservés.
- Services réservés (monopole):** Prestations du service universel que la Poste est tenue de fournir et qui ne peuvent être fournies que par elle: le monopole englobe l'acheminement des lettres adressées en courrier national et des lettres jusqu'à 100 g en provenance de l'étranger (à compter du 1^{er} juillet 2009, la limite du monopole des lettres sera abaissée de 100 g à 50 g).
- Services non réservés:** Prestations du service universel que la Poste fournit en concurrence avec d'autres prestataires:

**Services libres:**

acheminement de lettres adressées de plus de 100 g en courrier national ou en provenance de l'étranger (à compter du 1^{er} juillet 2009, de plus de 50 g), de lettres à destination de l'étranger, de colis adressés jusqu'à 20 kg ainsi que de journaux et périodiques en abonnement dans le cadre de la distribution ordinaire. Les versements, virements et paiements en font également partie. La Poste est tenue d'offrir ces prestations.

Prestations que la Poste peut offrir en sus du service universel et en concurrence avec d'autres opérateurs. Il s'agit de lettres non adressées, de colis de plus de 20 kg, de journaux et périodiques en abonnement en distribution matinale.

Commission Offices de poste:

Commission extraparlamentaire qui vérifie, à la demande des communes, si la Poste respecte les conditions légales lors d'une décision de fermeture ou de transfert d'un office de poste. Elle émet des recommandations. La décision définitive incombe toutefois à La Poste Suisse.

Régime de la concession:

Les entreprises voulant offrir certaines prestations du service universel ont besoin d'une autorisation de l'autorité (concession). Est soumis à concession l'acheminement de lettres et de colis relevant des services non réservés.

Préface

Chère lectrice, cher lecteur,

Il n'existe guère d'autre pays au monde où le service universel, autrement dit le service public, revête une signification aussi sacrée qu'en Suisse. Nous disposons ainsi d'une desserte d'excellente qualité, tant en matière de transports publics (rail et autobus) ou de télécommunications que de services postaux, qui garantissent un accès aux prestations dans les coins les plus reculés du pays. Cette solidarité à l'égard de nos concitoyens dans les régions périphériques et des minorités représente l'une des valeurs clés de notre pays. Une valeur qui contribue à maintenir la cohésion d'une Suisse hétérogène mais dont nous payons le prix, que ce soit en tant que contribuable ou en tant que consommateur.

Rien d'étonnant, dès lors, que début 2009 des voix se soient élevées à travers le pays lorsque la Poste a annoncé une éventuelle réduction du nombre d'offices de poste ou sa volonté d'avancer l'heure de levée des boîtes aux lettres à certains endroits. Il est tout à fait compréhensible que la Poste essaie de rationaliser ses prestations en vue de réduire les coûts. C'est dans ce but également que les centres de tri ultramodernes de Härkingen et Eclépens ont été mis en service en 2008.

Néanmoins, ces rationalisations atteignent très vite leurs limites lorsque le service au client – notamment dans le secteur du service universel – risque d'en pâtir.

Par conséquent, une des principales et des plus importantes tâches de PostReg consiste, en collaboration avec la Commission Offices de poste, à veiller à ce que la qualité du service universel ne soit pas compromise par les mesures de rationalisation. Force est de constater qu'un certain nombre d'indicateurs reflètent effectivement une baisse de la qualité: ainsi, les délais d'acheminement des lettres en courrier A et B ont encore augmenté en 2008. Si cette évolution devait se poursuivre, cela serait inquiétant pour la qualité du service universel dans le secteur de la poste aux lettres.

Il est intéressant à ce titre d'observer à quel point la fiabilité de la Poste s'est améliorée dans le secteur des colis, où les délais d'acheminement ont baissé par rapport à l'année précédente. On constate dès lors qu'en situation de concurrence – dans le secteur des colis – la Poste a amélioré ses prestations. En revanche, les prestations se sont détériorées dans

le secteur du monopole, soit pour les lettres de moins de 100 grammes, bien que la Poste ait généré davantage de recettes avec ce secteur du monopole que l'année précédente.

PostReg continuera d'observer d'un oeil critique cette évolution dans le secteur du monopole, notamment dans l'intérêt des clients de la Poste. Il est certes réjouissant que le Conseil fédéral ait abaissé la limite du monopole à 50 grammes, mais la majorité des lettres n'atteignant pas cette limite de poids, la situation actuelle ne changera pas vraiment. Une véritable concurrence ne pourra en effet s'instaurer dans le secteur des lettres qu'au moment de la libéralisation complète du marché, à condition cependant qu'un service universel de qualité reste garanti. Toujours est-il que les résultats obtenus jusqu'ici dans le secteur des colis soumis à la concurrence sont encourageants.

Marc Furrer, Responsable de PostReg



Table des matières

1	PostReg – autorité de régulation postale	1
1.1	Organisation actuelle	1
1.2	Tâches principales	1
1.3	Traitement des dénonciations à l'autorité de surveillance	2
1.4	Relations internationales	3
2	Qualité du service universel	3
2.1	Qualité des prestations du service universel	4
2.2	Qualité de l'accès au service universel	6
2.3	Satisfaction de la clientèle	9
2.4	Adaptation de l'assortiment proposé dans les offices de poste	10
3	Commission Offices de poste	11
3.1	Procédures et critères	11
3.2	Priorités de la commission en 2008	12
4	Prix du service universel	13
4.1	Prix des lettres en Suisse – indice du prix des lettres	13
4.2	Prix dans le secteur du monopole	14
4.3	Prix du secteur non réservé	17
5	Financement du service universel / observation de l'interdiction des subventions croisées	19
5.1	Exigences en matière de présentation des coûts du service universel	19
5.2	Présentation des coûts du service universel	20
5.3	Résultat du contrôle indépendant de KPMG SA	21
5.4	Contribution aux frais d'infrastructure	21
6	Evolution générale des marchés postaux	21
6.1	Régime de la concession	22
6.2	Marché des colis	24
6.3	Marché des lettres	26
6.4	Services de messagerie / services express	28
6.5	Autres évolutions importantes du marché postal	29
7	Annexe	34
	Liste du service universel	34

1 PostReg – autorité de régulation postale

La concurrence s'est peu à peu installée dans le secteur postal depuis l'ouverture complète du marché des colis en 2004: un nombre croissant d'opérateurs privés se profilent sur ce marché et veulent s'y établir. Une autorité de régulation postale est donc nécessaire pour garantir le service postal universel. Elle est chargée de veiller à ce qu'un service universel de qualité à des prix équitables soit proposé dans un marché en voie de libéralisation, de telle manière que tous les groupes de la population puissent en bénéficier dans toutes les régions. Comme il s'agit d'un secteur important au niveau politique et économique, une régulation transparente, non partisane et forte est indispensable. Selon la volonté du Conseil fédéral, un élément crucial de la révision en cours de la législation postale consistera à préciser les compétences de l'autorité de régulation ainsi que son autonomie.

1.1 Organisation actuelle

Depuis le 1^{er} janvier 2004, l'autorité de régulation postale (PostReg) instituée par le Conseil fédéral assume les tâches de régulation dans le secteur postal en Suisse. Sur le plan administratif et en partie sur le plan technique, elle est rattachée au Secrétariat général du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC).

Marc Furrer, président de la ComCom, a pris la direction de PostReg le 1^{er} février 2008. Michel Noguét est son suppléant et responsable exécutif de PostReg. L'équipe compte cinq collaborateurs dans les domaines du droit et de l'économie, ainsi qu'un collaborateur administratif et un collaborateur chargé de la communication. A fin 2008, l'équipe comptait neuf personnes au total.

1.2 Tâches principales

PostReg contrôle si le service universel est garanti, surveille le marché et permet une concurrence efficace dans le cadre de l'ouverture progressive du marché. En tant qu'autorité de régulation postale, PostReg assume les tâches suivantes: elle garantit un contrôle indépendant de la qualité des prestations dans le cadre du service universel ainsi que l'accès à ce dernier. En outre, elle garantit un contrôle indépendant du respect des principes de la comptabilité analytique et de l'interdiction des subventions croisées. Ces tâches sont explicitées aux chapitres 2 et 5 du présent rapport.

Par ailleurs, PostReg accomplit pour le compte du département certaines tâches qui, en matière postale, relèvent de la souveraineté de l'Etat. Elle veille notamment à la mise en œuvre du régime de la concession, instruit des procédures sur la violation de l'interdiction des subventions croisées, prépare les décisions tarifaires du département et évalue l'ouverture progressive du marché à la concurrence. Les chapitres 4 et 6 du présent rapport concernent ces différentes tâches. Par ailleurs, PostReg gère le secrétariat de la Commission indépendante Offices de poste dont les activités sont présentées au chapitre 3. Outre les tâches décrites, PostReg a également pour

mandat de traiter les dénonciations à l'autorité de surveillance relatives au service universel et de s'occuper des questions internationales dans le domaine postal.

Procédure en cas de subventions croisées

La Poste a l'interdiction de réduire le prix des services libres au moyen des recettes du service universel et de pratiquer les subventions croisées. En vue de clarifier ses compétences dans la procédure en cas de suspicion de subventions croisées dans les cas d'espèce, PostReg a soumis différentes questions à l'Office fédéral de la justice (OFJ). Celui-ci a conclu que, faute de base légale, PostReg n'était pas autorisée à rendre des décisions. En tant qu'organisme chargé de l'instruction, PostReg vérifie les faits, d'office ou suite à une plainte et contrôle si, dans le cas d'espèce, il y a une subvention croisée. Si PostReg constate une subvention croisée, elle transmet le dossier au DETEC, qui rend la décision formelle. Celle-ci peut être contestée par la Poste et faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif fédéral.

Etant chargé de représenter les intérêts de la Poste (en tant que propriétaire), le DETEC assume également des tâches de régulation. Il y a donc un risque de conflit d'intérêts. Une modification de la loi est nécessaire pour résoudre ce problème. Par conséquent, cette question ne pourra être réglée que dans le cadre de la révision de la législation postale en cours. Parallèlement à l'abaissement de la limite du monopole des lettres à 50 g au 1^{er} juillet 2009, la procédure sera formulée de manière plus compréhensible dans l'ordonnance sur la poste (OPO).

Jusqu'ici, aucune procédure formelle n'a été ouverte pour cause de non-respect de l'interdiction des subventions croisées.

1.3 Traitement des dénonciations à l'autorité de surveillance

Toute personne est autorisée à présenter des réclamations à PostReg au sujet de la qualité du service universel et de l'accès à ce dernier. PostReg examine les faits incriminés et répond à l'auteur de la réclamation. Si les clarifications permettent d'établir qu'une procédure formelle doit être introduite, PostReg soumet le dossier au DETEC qui pourra ensuite rendre une décision.

En 2008, PostReg a traité 32 requêtes écrites (2007: 40) émanant de citoyens concernant le service universel. Comme ce fut déjà le cas au cours des dernières années, le nombre des réclamations a diminué. Parmi ces dénonciations, les plus fréquentes (au nombre de sept) ont porté sur les questions de distribution. Cinq réclamations ont concerné notamment le service universel en général. Par ailleurs, l'ouverture du marché, la qualité et le dédouanement ont chacun fait l'objet de quatre dénonciations.

1.4 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. 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. La participation de la Suisse à cette organisation permet à notre pays d'accéder au plus grand réseau postal du monde. PostReg représente 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 soient compatibles avec notre législation nationale.

Le 24e Congrès de l'UPU a eu lieu du 23 juillet au 12 août 2008 dans notre pays. La Suisse comme pays siège a apporté son aide au Bureau international tant au niveau organisationnel que financier. Notre pays a été réélu pour les quatre prochaines années membre du Conseil d'exploitation postale. Il conserve également durant le prochain cycle son statut d'observateur au sein du Conseil d'Administration.

Comité Européen de Régulation Postale (CERP)

Le CERP regroupe 48 pays européens, dont la Suisse. Il a pour objectif d'harmoniser la régulation postale à travers l'Europe. Ses travaux portent sur toutes les questions qui ont trait au secteur postal et aux meilleures pratiques. Il s'agit pour PostReg d'une organisation importante où elle obtient des informations de première main sur les effets de l'ouverture du marché postal et le financement du service universel. Au cours de l'année 2008, la Suisse s'est vu confier par les membres du CERP l'une des deux vice-présidences de cette organisation ainsi que la direction de l'équipe de projet "Comptabilité analytique et régulation des prix".

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. PostReg recense ces normes et en évalue l'impact sur la législation postale suisse. PostReg est membre de l'Association Suisse de normalisation (SNV) qui joue en Suisse un rôle de plaque tournante des réseaux nationaux et internationaux de normalisation. En 2008, le CEN a défini ses objectifs pour une nouvelle période. Il doit poursuivre notamment son travail d'élaboration de nouvelles normes de qualité en matière de services postaux.

2 Qualité du service universel

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 qualité¹, qui fixe de manière systématique et exhaustive les exigences applicables en la matière. En particulier, les concepts de

¹ *Concept relatif au contrôle indépendant de la qualité du service universel de la Poste;*
http://www.postreg.admin.ch/fr/themen_qualitaet.htm

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.

2.1 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 fixé à l'entreprise des objectifs stratégiques² et défini des indicateurs de qualité. La Poste effectue des mesures de qualité correspondantes depuis plusieurs années, à l'instar des postes étrangères. PostReg a vérifié si la Poste a tenu compte du concept relatif à la qualité dans toutes ses mesures; tel est bien le cas pour les informations publiées ici³.

Parmi les indicateurs internationalement reconnus de la qualité des services postaux figure le délai d'acheminement des envois. Selon le concept qualité de PostReg, les modes de contrôle de la Poste doivent tenir compte de normes internationales. Le CEN a ainsi édicté une norme correspondante pour les lettres nationales en courrier A distribuées le lendemain, que les pays membres de l'UE sont tenus d'appliquer. La Poste Suisse effectue également ses mesures en fonction de cette norme CEN. La norme CEN permet une mesure des délais d'acheminement "end-to-end", c'est-à-dire qu'elle mesure le délai entre le dépôt d'un envoi (compte tenu des heures de collecte, notamment de la dernière levée du courrier) et la distribution au destinataire. Cette mesure des délais d'acheminement ne permet toutefois pas de prendre en compte le fait que la Poste vide parfois les boîtes aux lettres avant midi: une lettre postée à midi ne sera donc relevée que le lendemain matin dans certaines régions. Ainsi, le temps d'acheminement d'une lettre en courrier A pourrait dans le pire des cas être de 2,5 jours, sans que l'on puisse pour autant parler de retard dans la distribution. La Poste doit donc accepter que l'on s'interroge sur la qualité d'une lettre en courrier A si celle-ci doit être déposée le matin pour pouvoir arriver le lendemain chez son destinataire. Cette question sera encore plus d'actualité si la Poste étend son projet pilote "Nouvelle distribution" (cf. § 2.2 Qualité de l'accès au service universel) avec lequel elle teste actuellement dans différentes communes le report de la distribution à l'après-midi.

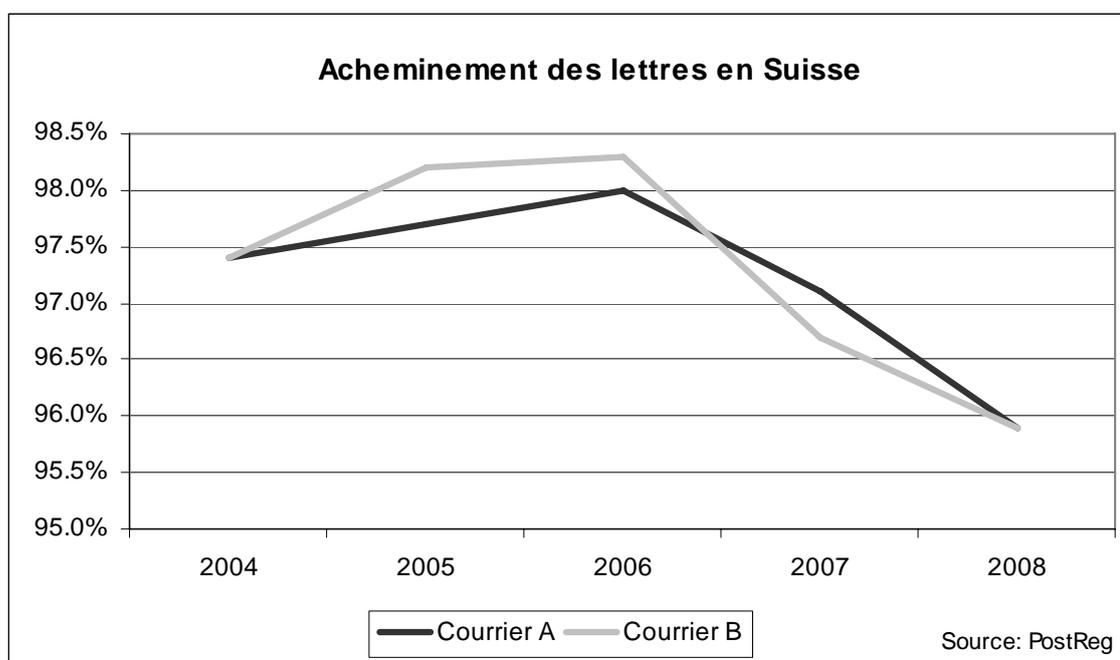
En 2008, 95,9 % (2007: 97,1 %) des lettres nationales en courrier A contrôlées et 95,9 % (2007: 96,7 %) des lettres nationales en courrier B contrôlées sont parvenues à leur destinataire dans les délais. La Poste n'a donc pas atteint les objectifs stratégiques assignés par le Conseil fédéral, selon lesquels elle doit respecter les délais d'acheminement en courrier A et B pour au moins 97 % des lettres. Depuis 2006, on constate tant pour les lettres en courrier A que pour les lettres en courrier B une dégradation continue de la qualité des délais d'acheminement. En chiffres absolus,

² Objectifs stratégiques assignés par le Conseil fédéral à la Poste Suisse de 2006 à 2009.; <http://www.uvek.admin.ch/themen/00681/00988/00992/00993/index.html?lang=fr>.

³ Le rapport de gestion de La Poste Suisse 2008 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 2010.

cela signifie qu'en 2008, quelque 121 000 envois par jour en courrier A ont été distribués en retard, contre 84 000 en 2007. Par rapport aux chiffres de l'année précédente, cela représente une hausse de 44 % des lettres distribuées en retard. Pour le courrier B, quelque 123 000 envois par jour ont été distribués en retard en 2008, contre 102 000 en 2007. La Poste explique cette évolution avant tout par la mise en service des nouveaux centres de traitement du courrier (projet REMA) et l'exploitation en parallèle des anciens centres de tri.

PostReg estime que si la dégradation des délais d'acheminement au cours des deux dernières années peut s'expliquer, elle n'en reste pas moins déplaisante. Pour PostReg, il est indispensable que cette baisse de la qualité soit suivie l'année suivante par une nette amélioration. Les problèmes techniques de la Poste ne doivent en aucun cas engendrer une nouvelle baisse de la qualité.



Au cours des dernières années, les postes européennes ont été en grande partie en mesure d'améliorer leurs délais d'acheminement des lettres en courrier A. Selon une étude européenne d'Ecorys⁴, le délai d'acheminement des lettres en courrier A est respecté dans 95 % des cas voire davantage dans près d'un quart des pays participants, dont les Pays-Bas, l'Autriche, le Luxembourg et la Suède. PostReg constate que, en raison de la baisse de qualité, la Suisse s'est alignée sur les pays européens dont les valeurs sont légèrement inférieures.

En revanche, les valeurs en termes de qualité concernant les colis postés en Suisse ont pu être une nouvelle fois améliorées en 2008: le délai d'acheminement des colis Priority s'est amélioré par rapport à l'année précédente, passant de 97,6 % à 98,0 % et

⁴ Ecorys Nederland BV, *Main developments in the postal sector (2006-2008). Final report*, Rotterdam, 11 septembre 2008, 285 p.

pour les colis Economy la valeur est passée de 97,5 % à 98,7 %. Ainsi, en ce qui concerne le marché des colis entièrement libéralisé depuis 2004, la qualité s'est continuellement améliorée au niveau des délais d'acheminement de La Poste Suisse.

2.2 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 au plus – en 30 minutes lorsque le service à domicile est proposé – par au moins 90 % de la population⁵. PostReg est tenue de vérifier le respect de ces prescriptions. Elle a défini à l'intention de La Poste Suisse, dans son concept de qualité, les exigences concernant la manière de mesurer cette accessibilité. Pour s'y conformer, la Poste a fait examiner et certifier son concept de mesure par l'EPFL. 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. La Poste a présenté les résultats suivants:

Accès à l'office de poste le plus proche, en moyenne au 30.09		
(en % de la population)	2008	2007
en 10 min.	68,6%	68,9%
en 20 min.	90,4%	90,7%
en 30 min.	95,6%	95,9%
en plus de 30 min.	4,4%	4,1%
Pour 2007 et 2008, 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 90,4 % 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.

L'annonce faite par la Poste, en février 2009, de vouloir réexaminer 500 offices de poste supplémentaires a trouvé un fort écho dans les médias et suscité une vague de résistance au sein de la population. Par la suite, elle a publié une liste de 420 offices dont elle entend analyser la situation d'ici à 2011. PostReg suit attentivement cette évolution et attend avec intérêt le rapport de La Poste Suisse pour 2009.

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'UPU⁶

⁵ *Commentaire - Révision 2004 de l'ordonnance sur la poste du 26 novembre 2003;*
http://www.postreg.admin.ch/fr/dokumentation_gesetzgebung.htm

⁶ Universal Postal Union, *Postal Statistics 2007*, Berne 2008, XI-515 p.

relatives à la densité du réseau postal, la Suisse se classe en comparaison avec les 25 pays de l'UE en quatrième position derrière Malte, Chypre et les Pays-Bas. Alors qu'en 2007 la Suisse disposait en moyenne d'un office de poste pour 16,8 km², cette densité s'élève à un pour 13,2 km² aux Pays-Bas, à un pour 26,4 km² en Allemagne, à un pour 32,3 km² en France et à un pour 43,6 km² en Autriche. Si l'on compare le nombre d'offices de poste pour 100 000 habitants, la Suisse est encore mieux placée.

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 n'est pas confrontée principalement à un problème de substitution, mais à la baisse de fréquentation des offices de poste. Pour envoyer les lettres standard, les clients privés 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 chez eux ou qu'ils puissent déposer leurs envois en contrepartie d'un rabais directement dans les centres de tri.

Vu ces évolutions, La Poste Suisse a voulu par le projet Ymago tester de nouvelles formes de fourniture des prestations dans les années 2005 à 2007. Sur la base de l'évaluation de la phase pilote, La Poste Suisse a décidé de créer 200 agences d'ici fin 2008. La Poste a signalé à PostReg que l'objectif avait été atteint. Elle considère qu'un nouveau réexamen du réseau s'inscrivant dans la foulée du projet Ymago est une tâche de longue haleine.

Entre 2001 et 2004, La Poste Suisse a déjà largement restructuré son réseau postal, le nombre des offices de poste passant de 3 396 à 2 585 unités. Puis la suppression des offices s'est nettement ralentie: fin 2008, on comptait encore 2 408 offices de poste. Entre 2007 et 2008, leur nombre a diminué de 61 unités. D'après la législation postale, les agences sont assimilées à des offices de poste; on en comptait 208 en 2008 (2007: 150). Toutefois, les agences ne fournissent pas les prestations suivantes du service universel: paiements en espèces (paiements et versements), réception des actes judiciaires et des actes de poursuite, réception de la presse internationale et des envois en nombre en courrier B. La Poste Suisse a fourni les prestations du service universel au moyen du service à domicile dans 1 097 cas (2007: 1 043). Dans 199 offices de poste (2007: 99), elle a 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 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 a confirmé à PostReg que chaque région de planification comptait au moins un office de poste offrant toutes les prestations du service universel.

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, l'Irlande, la

Finlande, les Pays-Bas, le Portugal et la Suède, le nombre d'agences est même nettement supérieur à celui des offices de poste traditionnels. Dans les autres pays de l'UE, la proportion des agences dans l'ensemble des offices de poste s'élevait à 40 %. En Norvège, pays qui n'est pas membre de l'UE, la proportion des agences s'élevait même à 80 %. On notera que la proportion des agences est élevée surtout dans les pays où les opérateurs postaux historiques se sont préparés assez tôt à l'ouverture du marché. Ils ont ainsi réagi à la pression accrue en améliorant la convivialité de leur réseau et en prolongeant les heures d'ouverture.

En comparaison européenne, la proportion des agences en Suisse, qui s'élevait à 8,6 % fin 2008, 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 a pas changé grand-chose. La faible proportion des agences s'explique par le fait que la Suisse est le seul pays à intégrer les prestations des services de paiement (versement en espèces, paiement en espèces, virement) dans le service universel postal. Les exigences sécuritaires (notamment la législation sur le blanchiment d'argent) ne facilitent pas l'implantation d'agences.

Boîtes aux lettres

Actuellement, la Poste redimensionne son réseau de boîtes aux lettres dans le cadre du projet "Boîtes aux lettres 2010", l'objectif étant d'uniformiser et de moderniser ces boîtes, ainsi que d'optimiser et de sécuriser leurs implantations. La Poste assure mener le projet en accord avec les autorités locales. Jusqu'à présent, elle disposait d'un réseau de 20 600 boîtes aux lettres. Une fois le projet réalisé en 2010, il n'en restera plus que 16 000. Jusqu'à fin 2008, 4 836 nouvelles boîtes ont été installées. La législation suisse ne comporte aucune disposition concrète concernant le nombre de boîtes aux lettres ou leur répartition sur le territoire, la seule prescription étant qu'il faut tenir compte des besoins de la population et de l'économie.

Depuis février 2009, une partie non négligeable des boîtes aux lettres en ville de Berne est vidée plus tôt dans la matinée. La Poste indique que dorénavant 29 % des boîtes aux lettres sont vidées à Berne avant midi, ce qui est important en comparaison avec d'autres villes de Suisse comme Bâle (0 %), Lucerne (2 %) et Lausanne (1 %). La Poste souligne qu'à l'échelon du pays, plus de la moitié des boîtes aux lettres est depuis longtemps vidée avant midi. Les médias se sont largement fait l'écho des heures de levée anticipée introduites à Berne. Articles et courrier des lecteurs ont clairement critiqué cette dégradation des prestations. La Poste a maintenant garanti qu'elle analyserait ces réactions durant le second semestre de 2009 et qu'elle procéderait si nécessaire aux ajustements en collaboration avec les autorités locales⁷.

La levée anticipée n'est pas sans poser problème du point de vue du service universel. PostReg estime qu'un nombre réduit de boîtes aux lettres, la levée anticipée et des heures de distribution retardées seraient synonymes d'une réduction tangible de la qualité du service universel.

⁷ Cf. article paru dans la *Berner Zeitung* du 18.04.2009 fournissant les explications du nouveau directeur général de La Poste Suisse, Michel Kunz.

Qualité de la distribution

En 2008, La Poste Suisse a de nouveau récolté des données sur la distribution et les a communiquées à PostReg. Sur les 1 662 975 (2007: 1 655 215) ménages auxquels la distribution des envois doit être assurée, seuls 571 (2007: 567), soit seulement 0,03 % (2007: 0,03 %) 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 distribution dans notre pays. Douze pays de l'UE ont également recouru à la possibilité de restreindre la distribution. Dans la plupart d'entre eux également, ces restrictions concernent nettement moins de 1 % de la population.

Sous le titre "Nouvelle distribution", la Poste a lancé au mois d'août 2008 un nouveau projet pilote en matière de distribution: dans le canton de Vaud, à Epalinges, Montreux et dans certains quartiers de Lausanne, seules les zones commerciales sont desservies tôt le matin. Les quartiers d'habitation ne bénéficient de la distribution matinale que pour les quotidiens, le reste du courrier pouvant être distribué jusqu'en fin d'après-midi. Selon la Poste, l'objectif est d'offrir aux clients commerciaux une distribution matinale de leur courrier et, parallèlement, de mieux utiliser le personnel.

2.3 Satisfaction de la clientèle

La Poste Suisse fait mesurer chaque année au moyen d'une enquête externe 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 2008 montre le maintien des valeurs élevées de l'année précédente dans tout l'ensemble du groupe: l'appréciation globale était bonne, voire excellente pour chaque domaine. Un degré de satisfaction élevé, quoique en baisse, a été enregistré dans le domaine des offices de poste. A nouveau, les critiques ont essentiellement porté sur le rapport prix / prestations, le traitement des problèmes ainsi que les envois égarés. C'est dans le domaine du suivi et du conseil que La Poste Suisse a le mieux répondu aux attentes des clients. Comme durant l'exercice précédent, le degré de satisfaction des clients commerciaux reste inférieur à celui des clients privés, à tous les niveaux.

Réclamations

Concernant les lettres en courrier A et les colis Priority, les clients ont été légèrement plus nombreux à réclamer qu'en 2007 en raison vraisemblablement de la mise en œuvre du projet REMA (trois nouveaux centres de tri inaugurés entre 2007 et 2009). Les réclamations portaient essentiellement sur des événements de distribution, soit sur des envois arrivés trop tard, voire jamais, chez le destinataire. PostReg renonce cependant à exiger une présentation du pourcentage de réclamations, étant donné que ces dernières ne peuvent toutes être mises clairement en relation avec le service universel ou les services libres. Néanmoins PostReg constate qu'en 2008, le nombre

de réclamations reste bas par rapport à l'ensemble des transactions. PostReg entend cependant continuer de suivre attentivement les réclamations et les publier si nécessaire dans son rapport d'activité.

2.4 Adaptation de l'assortiment proposé dans les offices de poste

Depuis le début de l'année 2008, la Poste a progressivement réduit l'assortiment proposé au guichet et destiné à la clientèle privée. Depuis le 1^{er} janvier 2008, 23 produits ne sont plus proposés dans les quelque 500 offices de poste de moindre importance, dont notamment la réception de colis encombrants et des envois de lettres d'une épaisseur comprise entre 2 et 5 cm contre supplément. Depuis le 1^{er} avril 2009, les mille autres offices de poste de "taille moyenne" ne proposent plus non plus 18 produits et notamment le dépôt de lettres "épaisses" contre supplément. Le dépôt de colis encombrants reste cependant encore possible dans ces offices. Enfin, dès le 1^{er} juillet 2009, l'offre au guichet des 100 plus grands offices de poste sera adaptée à celle des offices de taille moyenne.

Selon la Poste, seuls les clients privés qui paient les prestations au guichet sont touchés par cette réduction des prestations, qui en revanche restent disponibles pour la clientèle commerciale et les clients ayant recours à la facturation. De même, les clients qui affranchissent leurs envois au moyen d'un "Webstamp" et les préparent ainsi via Internet peuvent continuer de bénéficier de certaines prestations. En procédant de la sorte, la Poste entend simplifier l'offre au guichet pour les clients privés et désenchevêtrer les offres destinées aux deux catégories de clientèle.

PostReg a examiné les adaptations apportées à l'assortiment et a conclu qu'elles ne pouvaient être contestées en invoquant l'obligation de service universel de la Poste. Seules sont concernées par ces adaptations des prestations qui n'apparaissent pas sur la liste du service universel et que la Poste n'est donc pas tenue d'offrir (cf. annexe, § 7).

En revanche, PostReg juge insatisfaisant le fait que la Poste n'accepte plus à ses guichets le dépôt contre supplément d'objets dont l'épaisseur est comprise entre 2 et 5 cm au titre d'envoi de lettre. Par définition, il s'agit alors, non pas de lettres, mais de colis. La Poste est donc dans l'obligation de les acheminer au titre de colis et à ce tarif. Jusqu'à présent, une lettre (p. ex. 200 g et 4 cm d'épaisseur) pouvait être acheminée à un tarif de 3,60 francs en courrier A (supplément inclus), le tarif étant de 3,40 francs en courrier B. Le tarif colis pour le même envoi est de 8 francs (Priority) ou 6 francs (Economy). Dans le cas d'un objet prioritaire, cela induit plus qu'un doublement du prix pour le même envoi.

C'est pourquoi, au printemps 2008, la Fédération romande des consommateurs (FRC) est intervenue auprès de PostReg. A ce sujet, PostReg a critiqué la politique d'information de la Poste. L'homogénéisation de l'assortiment, même dans les grands offices, à compter du 1^{er} juillet 2009, mettra un terme au problème résultant d'une suppression progressive de ce produit et qui faisait que pour un même envoi, les prix variaient d'un office de poste à l'autre. Il faut encore relever que l'on peut continuer

d'envoyer de telles lettres contre supplément, pour autant qu'elles soient affranchies au moyen d'un "Webstamp".

3 Commission Offices de poste

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, puis elle émet une recommandation. Si la décision finale incombe toujours à La Poste Suisse, celle-ci doit néanmoins justifier ses décisions en cas de divergence. PostReg assure le secrétariat de la commission. La commission ne publie pas de rapport annuel; son travail est présenté dans le rapport d'activité de PostReg.

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 et ancien président de la Conférence des directeurs de l'économie publique/SO), Monika Dusong (vice-présidente, ancienne conseillère d'Etat/NE), Arnoldo Coduri (vice-président, directeur de la division de l'économie du canton du Tessin), Philippe Biéler (ancien conseiller d'Etat/VD), Peter Everts (ancien président de la Délégation administrative des coopératives Migros/BE), Hanspeter Seiler (ancien président du Conseil national/BE) et 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.

3.1 Procédures et critères

Pour que la commission puisse agir, elle doit être 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 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 si les règles de la législation postale ont bien été respectées. En ce qui concerne la procédure, elle examine si La Poste Suisse a consulté, comme elle le doit, les autorités de la commune concernée, et si les deux parties se sont suffisamment efforcées de parvenir à un accord. Matériellement, elle vérifie si 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. La dotation en transports publics de la région peut alors jouer un rôle déterminant.

3.2 Priorités de la commission en 2008

En 2008, la Commission Offices de poste a été saisie par six communes. Elle a examiné deux des six dossiers lors de deux séances, traitant à cette occasion également un cas de 2007. Elle a prononcé trois recommandations, l'une défavorable et les deux autres favorables concernant des décisions de La Poste Suisse. Les quatre cas en suspens seront traités en 2009.

	2008
Total des décisions de fermeture et de transfert	195
dont	
- arrangement entre la commune et La Poste Suisse	173
- expiration du délai de recours	15
- total des cas portés devant la commission	7
dont traité durant l'exercice;	3
Résultat:	
• Approbation	2
• Rejet	1
Encore en suspens	4

Concernant la commune dont le dossier a conduit à une recommandation de rejet de la part de la commission⁸, une solution plus adaptée a finalement été trouvée par la voie de la conciliation.

Depuis ses débuts, la commission a traité 25 requêtes émanant des communes, dont 18 provenant de Suisse alémanique, six de Suisse romande et quatre du Tessin. Les recommandations émises peuvent être consultées sur le site Internet de PostReg⁹.

On relèvera le nombre particulièrement élevé d'arrangements passés entre les communes et La Poste Suisse (173 contre 98 en 2007) dont une grande partie concerne la mise en place d'agences Ymago ou l'introduction du service à domicile. La commission en déduit que ces solutions sont bien acceptées par les communes et la population. Elle estime que le personnel de la Poste doit impérativement disposer du temps nécessaire à consacrer à ses clients pour que le service à domicile puisse fonctionner correctement.

⁸ http://www.postreg.admin.ch/fr/postreg_beurteiltePoststellen.htm

⁹ http://www.postreg.admin.ch/fr/dienstleistungen_kommissionpoststellen.htm

Afin de bénéficier des connaissances nécessaires, la commission s'est tenue informée des principaux dossiers du secteur postal tels que la révision totale de la législation postale. Elle a participé à la consultation et a défendu sa position concernant le service universel et les modalités prévalant quant à la procédure de consultation lors de la fermeture ou du transfert de points d'accès desservis. La prise de position rédigée en allemand peut être consultée sur le site Internet de PostReg¹⁰.

La commission a appris que le projet Ymago s'achevait avec succès. Suite aux annonces faites par la Poste, la commission examine cependant avec attention différents dossiers: réexamen supplémentaire du réseau postal, adaptations de l'assortiment au guichet pour les clients privés, projet pilote "Nouvelle distribution", changements affectant les boîtes aux lettres (densité et horaires de levée). La commission observe également l'évolution de la situation notamment en ce qui concerne les éventuelles répercussions sur le service universel.

4 Prix du service universel

La Poste Suisse doit obtenir l'approbation du DETEC pour les prix des prestations relevant des services réservés (monopole). Pour les services non réservés relevant du service universel et les services libres et à l'instar de tous les autres secteurs économiques, le Surveillant des prix est compétent pour juger des cas d'abus. En revanche, La Poste Suisse est libre d'accorder des rabais en fonction du chiffre d'affaires ou pour les prestations effectuées en amont (tri préliminaire ou transport jusqu'au centre courrier). Comme aucune autorisation et aucune transparence n'est prescrite à cet égard, la législation postale suisse ne prévoit pas de contrôle des rabais accordés aux gros clients.

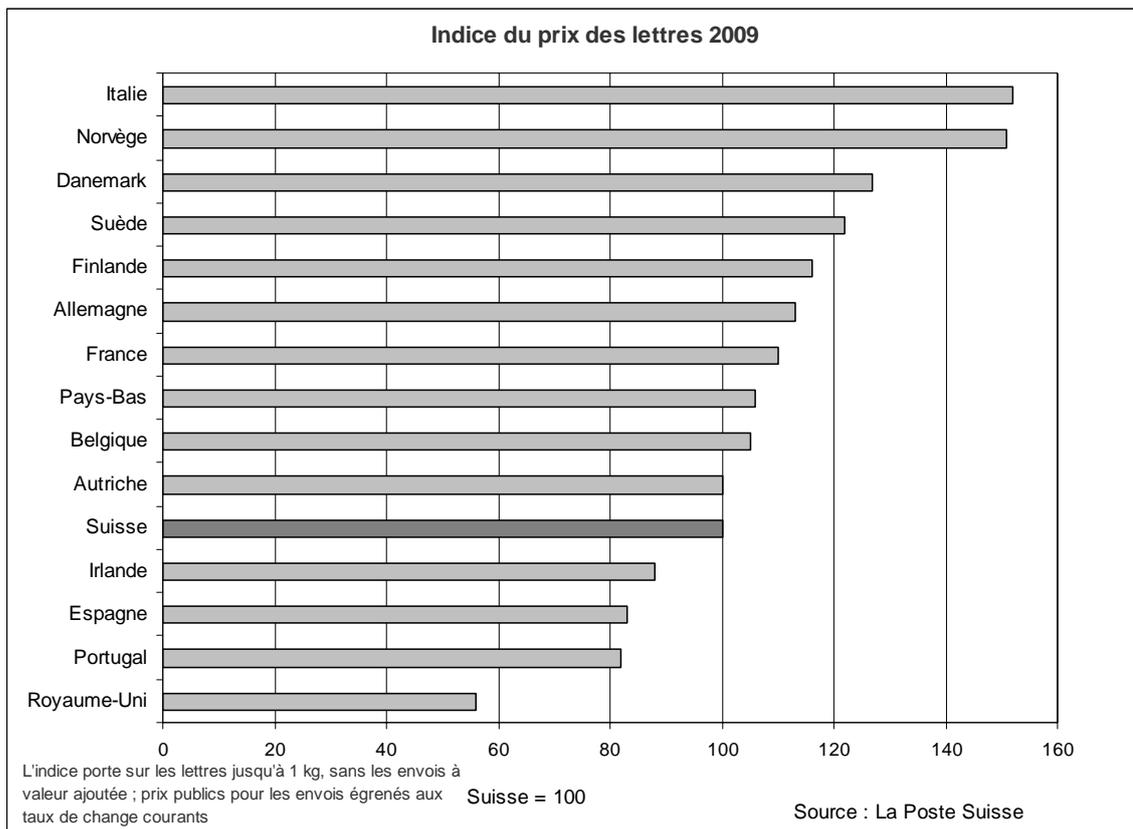
4.1 Prix des lettres en Suisse – indice du prix des lettres

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 dans le secteur du monopole prévoyant une régulation sectorielle et définissant des critères clairs pour la fixation des prix et la procédure de régulation.

L'indice du prix des lettres permet de comparer le niveau des prix pour les lettres en Suisse et à l'étranger. Cet indice, mis au point en 2006 par La Poste Suisse en collaboration avec l'Université de Fribourg, prend en compte dans chaque pays de la comparaison les prix des lettres des prestataires du service universel au taux de change courant, les prix de ce "panier" étant pondérés avec les catégories de lettres (envois isolés sans les envois à valeur ajoutée). L'indice est formé de manière

¹⁰ Vernehmlassung zur Totalrevision der Postgesetzgebung; Stellungnahme der Kommission Poststellen; http://www.postreg.admin.ch/de/postreg_kommissionpoststellen.htm

analogue à l'indice suisse des prix à la consommation (indice des prix de Laspeyres). Selon cet indice du prix des lettres, La Poste Suisse figure au cinquième rang des quinze principaux pays de la comparaison.

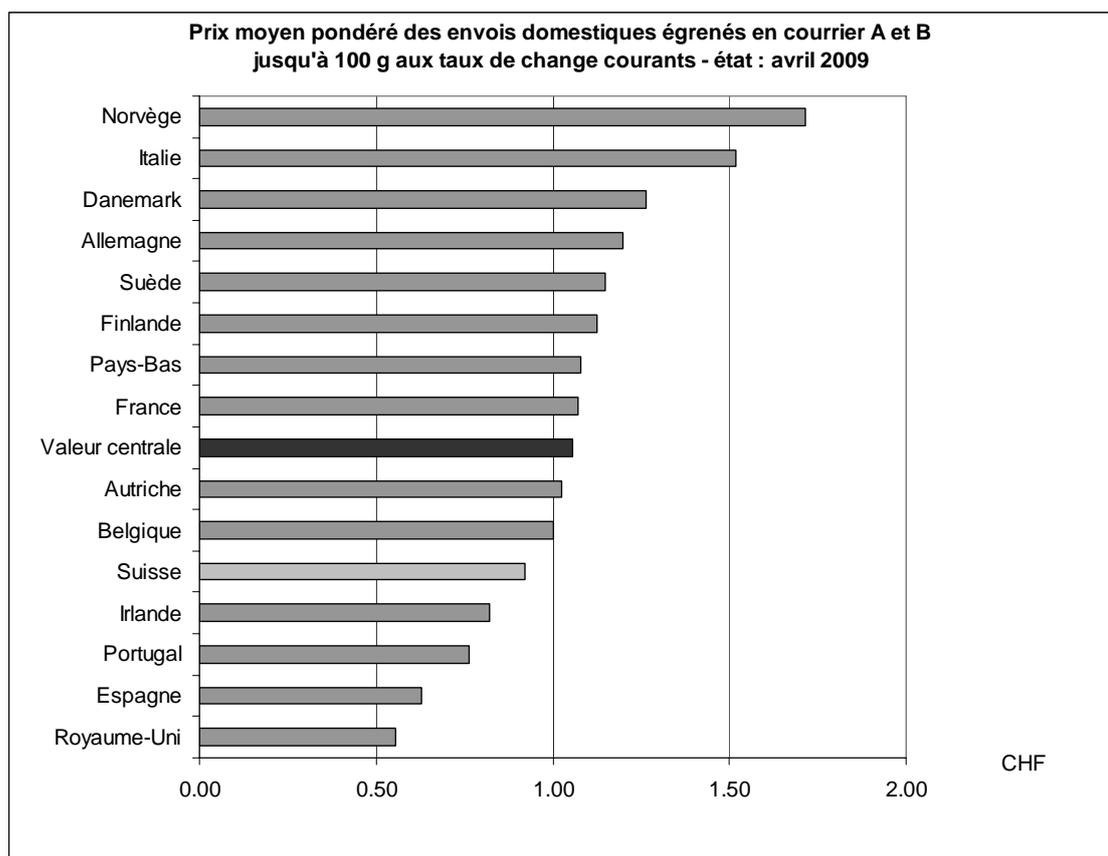


Cet indice est une moyenne; il ne renseigne cependant pas sur le positionnement tarifaire de certains produits en comparaison internationale du point de vue des consommateurs. C'est pourquoi, il y a lieu de procéder en plus à des comparaisons de prix pour les différents produits.

4.2 Prix dans le secteur du monopole

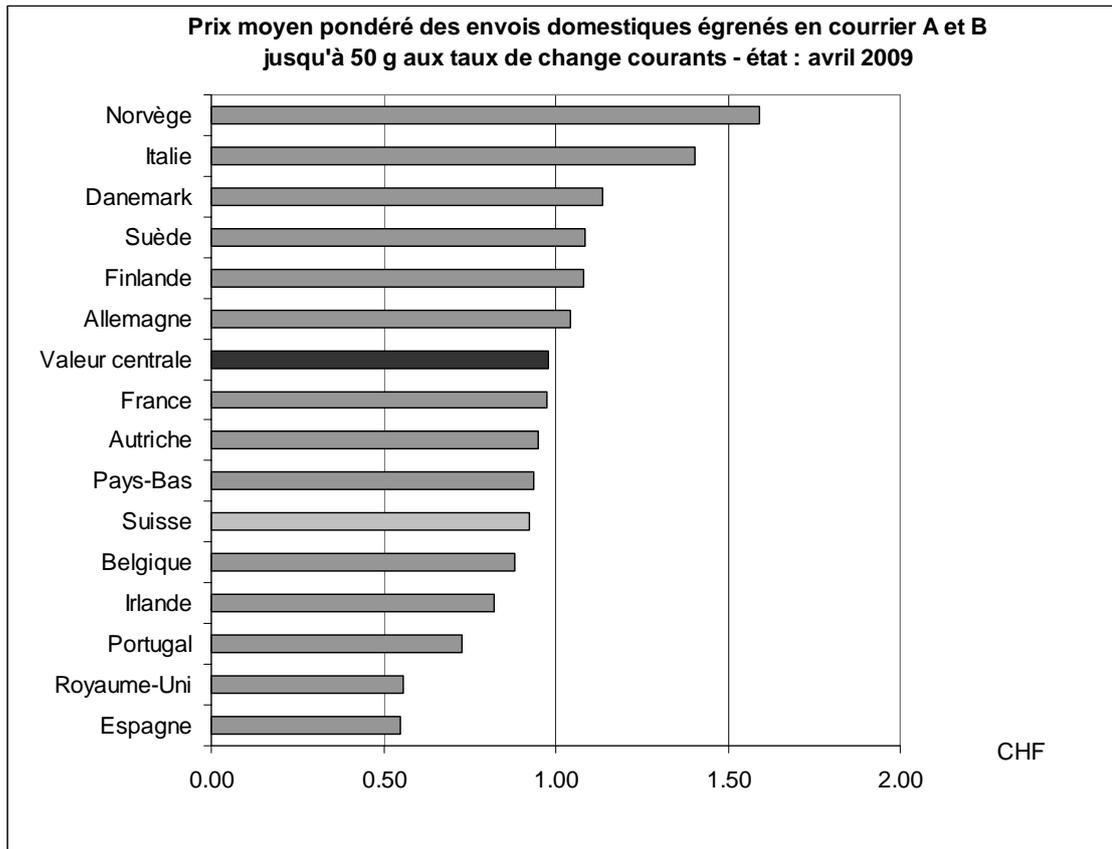
En 2008, le monopole de La Poste Suisse comprenait les lettres adressées postées en Suisse et en provenance de l'étranger jusqu'à 100 g. PostReg accorde donc une attention particulière à l'observation de l'évolution des prix sur ce segment de marché, qui présente au demeurant le plus gros volume en termes de chiffre d'affaires. En 2008, les prix courants du monopole sont restés inchangés.

Les prix pratiqués pour les principales catégories de lettres soumises au monopole sont avantageux en Suisse. Au cours du change actuel, le prix pondéré des envois nationaux de la poste aux lettres jusqu'à 100 g (soit presque la totalité du volume soumis au monopole) est bas par rapport aux autres pays industrialisés européens.



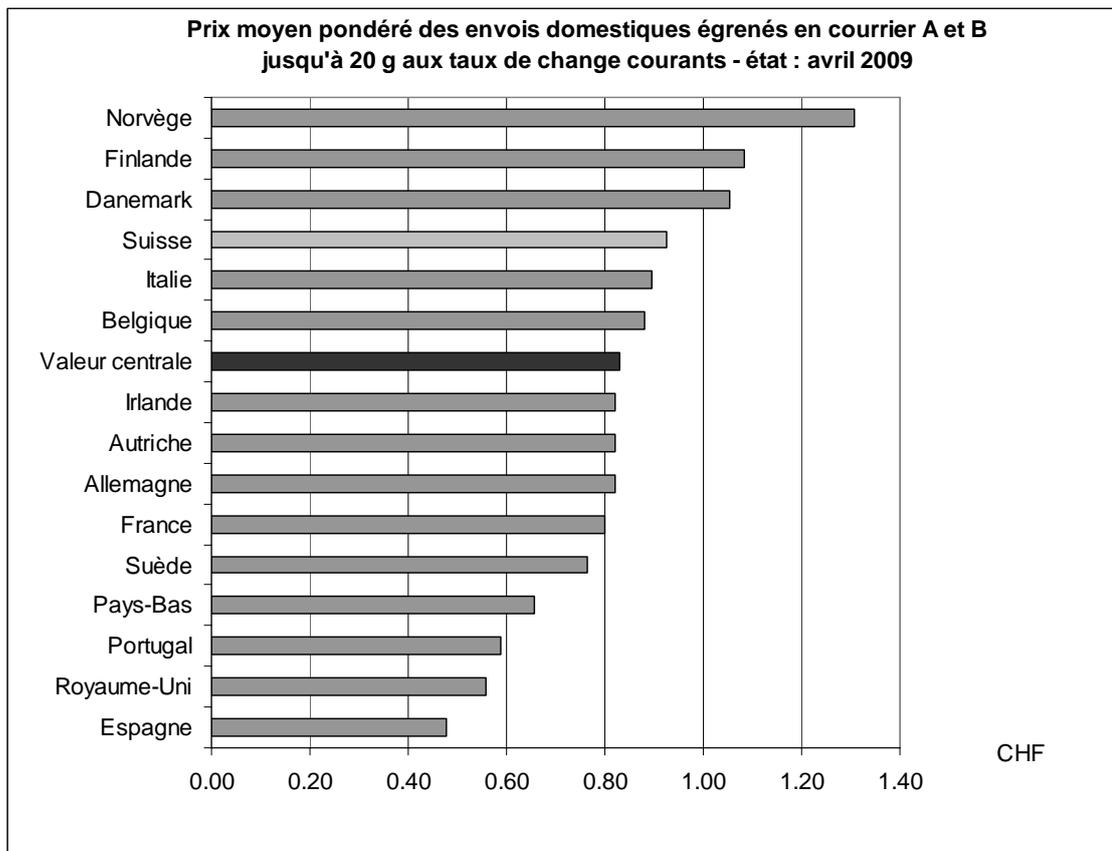
Source: Tarifs pratiqués par les entreprises postales européennes, Analyse PostReg

Les envois de lettres en Suisse jusqu'à 50 g représentent la majorité, presque les trois quarts des lettres postées en Suisse. Au cours du change actuel, le prix pondéré des envois nationaux de la poste aux lettres jusqu'à 50 g est de 5,5 % inférieur à la moyenne des pays industrialisés européens.



Source: Tarifs pratiqués par les entreprises postales européennes, Analyse PostReg

Etant donné que 40 % des lettres postées en Suisse pèsent 20 g au maximum, le prix de cette catégorie est particulièrement significatif. En comparaison européenne, le tarif pratiqué en Suisse pour cette importante catégorie d'envoi est un des plus élevés. Au cours du change actuel et par rapport aux autres pays, La Poste Suisse exige des prix élevés pour les envois jusqu'à 20 g. Seuls les clients des postes norvégiennes, finlandaises et danoises doivent payer davantage. A l'autre bout du classement figurent l'Espagne, la Grande-Bretagne et le Portugal où les envois de cette catégorie sont les plus avantageux.



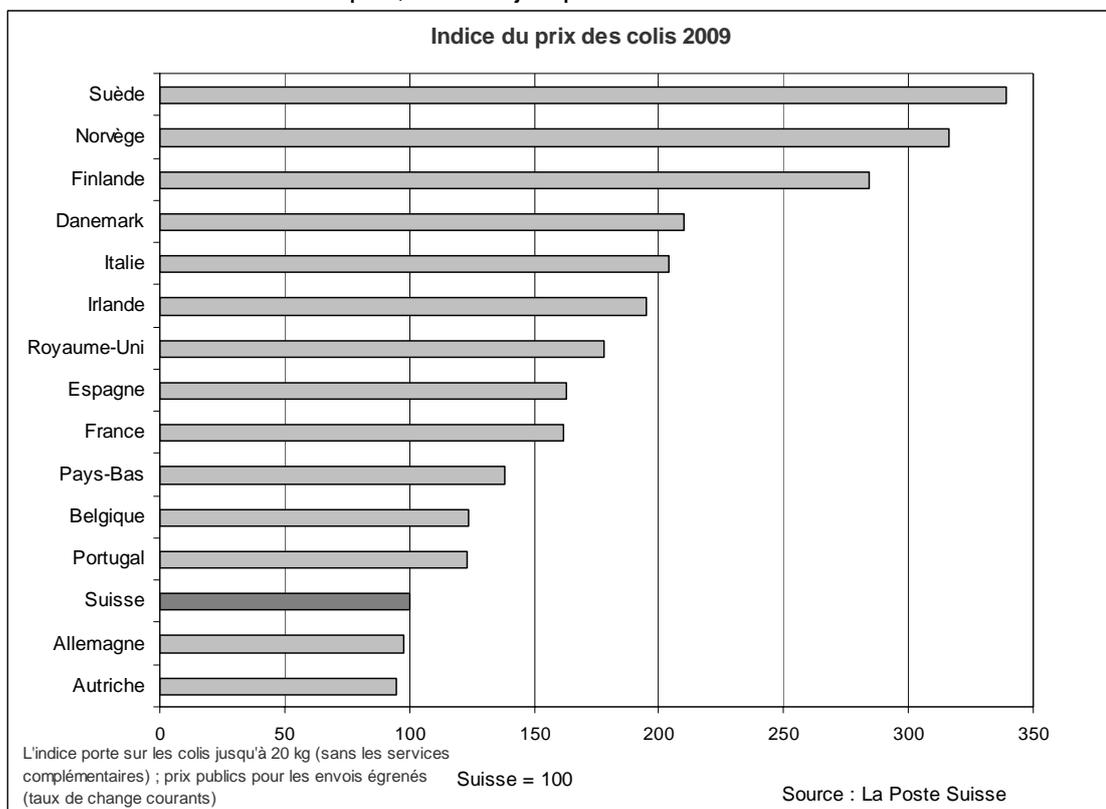
Source: Tarifs pratiqués par les entreprises postales européennes, Analyse PostReg

Finalement, une comparaison des prix pratiquée pour les lettres de moins de 100 g montre que le monopole suisse est un des plus avantageux d'Europe, La Poste Suisse exigeant par contre des prix élevés en comparaison internationale pour les envois nationaux de moins de 20 g.

4.3 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. Aussi bien pour les lettres qui ne relèvent pas du monopole que pour les colis nationaux, La Poste Suisse propose

des prix avantageux, en comparaison des principaux pays européens et après correction des effets de change. Les prix actuels sont le fruit d'un accord passé entre la Poste et le Surveillant des prix, valable jusqu'au 1^{er} avril 2010.



Les prix ne doivent être approuvés par le DETEC que pour l'acheminement de certains journaux et périodiques en abonnement étant donné que la Confédération alloue des subventions à la Poste pour cette prestation. Avec l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2008, de la nouvelle réglementation relative à l'aide à la presse, l'approbation du DETEC ne sera plus requise que pour les tarifs appliqués à la presse régionale et locale ainsi qu'à la presse des organisations à but non lucratif (presse associative) étant donné que seules ces catégories de presse bénéficient de tarifs préférentiels.

Depuis le 1^{er} janvier 2008, les indemnités versées par la Confédération à la Poste pour l'acheminement des journaux et périodiques en abonnement ont baissé de 50 millions de francs pour s'établir à 30 millions de francs, alors qu'elles se montaient encore à 80 millions de francs à fin 2007. La Poste Suisse n'a que partiellement répercuté sur les éditeurs la baisse de recettes qui en découle. Au 1^{er} janvier 2008, les prix ont augmenté de 4,4 % pour les titres bénéficiant de l'aide à la presse (compensation du renchérissement) et de 14,1 % en moyenne pour la distribution quotidienne de journaux et périodiques qui ne peuvent plus bénéficier de cette aide.

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

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 territoire¹¹. Selon ce concept, La Poste Suisse doit financer le service universel par les profits générés par ledit service 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.

La législation postale interdit de réduire les 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, conformément à l'art. 18, al. 1 de l'ordonnance sur la poste. PostReg garantit un contrôle indépendant du respect des principes de la comptabilité analytique et de l'interdiction des subventions croisées.

5.1 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.¹² La Poste 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.

Selon l'art. 17 de l'ordonnance sur la poste, la Poste présente chaque année les coûts du service universel. Cette présentation comprend deux phases: dans la première, la Poste 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 gérer l'entreprise de manière durable afin d'en maintenir l'intégrité 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, telles que définies dans la directive de

¹¹ *Vue d'ensemble de l'évolution future du marché postal en Suisse – Rapport du Conseil fédéral et message relatif à la modification de la loi sur l'organisation de la Poste du 22 mai 2002*; <http://www.postreg.admin.ch/fr/gesetzgebung/22mai2002.pdf>

¹² *Directive 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*; http://www.postreg.admin.ch/fr/themen_finanzierung.htm

PostReg et son annexe, conformément à l'ordonnance sur la poste. L'optique régulatoire 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 services. L'approche régulatoire permet d'évaluer si le service universel est encore bien financé ou s'il faut demander aux autres prestataires de s'acquitter d'une redevance de concession, ainsi que le prévoit le concept de financement du Conseil fédéral. 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 d'éventuelles prochaines mesures de libéralisation.

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

5.2 Présentation des coûts du service universel

La Poste Suisse présente les coûts du service universel et des services libres pour l'exercice 2008 comme suit. Elle l'a confirmé pour l'année sous revue. Les services libres couvrent globalement leurs coûts.

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

	Services réservés		Service universel				Services libres		Total services	
	2008	2007	Services non réservés		Total service universel		2008	2007	2008	2007
en milliers de CHF			2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007
Produits d'exploitation	1'835'082	1'892'834	2'408'411	2'492'642	4'243'493	4'385'476	2'749'481	2'534'737	6'992'973	6'920'213
Coûts d'exploitation	1'714'299	1'812'808	2'010'327	2'060'702	3'724'627	3'873'510	2'828'920	2'484'552	6'553'546	6'358'062
Résultat d'exploitation	120'783	80'026	398'084	431'940	518'866	511'966	-79'439	50'185	439'427	562'150
Part du résultat revenant aux prestataires internes	-39'742	-43'512	-18'653	-21'906	-58'395	-65'418	30'283	-9'461	-28'112	-74'880
Part du résultat revenant aux services fonctionnels	-27'957	-29'658	-32'785	-33'714	-60'743	-63'372	-46'134	-40'648	-106'876	-104'020
Résultat conformément à la comptabilité analytique	53'084	6'855	346'646	376'321	399'728	383'176	-95'290	75	304'440	383'251
Intérêts calculés	88'505	88'446	102'400	99'249	190'905	187'695	141'288	118'868	332'193	306'563
Intérêts selon relevé fiscal	-174	-184	-201	-206	-375	-390	-278	-248	-653	-638
Amortissements calculés	55'300	55'383	63'982	62'147	119'282	117'530	88'281	74'431	207'563	191'961
Amortissements financiers selon les normes IFRS	-55'196	-55'255	-63'861	-62'003	-119'056	-117'258	-88'113	-74'260	-207'169	-191'518
Répartition des pertes et profits ventes d'immobilisations corporelles et d'immeubles	48'090	39'258	36'539	29'841	84'629	69'099	0	0	84'629	69'099
Répartition du résultat de la trésorerie du groupe	21'140	2'449	138'047	134'415	159'187	136'863	0	27	159'187	136'890
Autres ajustements	81'177	86'139	-58'603	-61'196	22'574	24'943	-22'574	-24'943	0	0
Présentation régulatoire										
Résultat du service universel et des services libres	291'927	223'090	564'949	578'568	856'875	801'658	23'314	93'950	880'189	895'608

Source: La Poste Suisse

Présentation des comptes 2008 conformément aux prescriptions adaptées de PostReg. Pas de restatement pour l'exercice 2007.

En 2008, le service universel a couvert ses coûts. La situation s'est même améliorée. Le résultat régulateur du service universel a augmenté de 6,9 %. Cette évolution est due à deux changements: une forte hausse du résultat des services réservés (+ 30,9 %) et une légère baisse de celui des services non réservés (- 2,4 %). Le résultat régulateur des services non réservés (564,9 millions de francs) est effectivement légèrement inférieur à celui de 2007 (578,6 millions de francs) et à celui de 2006 (573,8 millions de francs) mais nettement supérieur à celui de 2005 (421,2 millions de francs).

Le résultat global (résultat du service universel et des services libres) a baissé de 15,4 millions de francs pour s'établir à 880,2 millions de francs (2007: 895,6 millions de francs). En 2008, le résultat régulateur des services services libres a été positif (23,3 millions de francs, en baisse de 70,6 millions de francs), celui des services non réservés étant de 564,9 millions de francs (soit une baisse de 13,6 millions de francs). Le recul du bénéfice de 84,3 millions de francs s'explique notamment par une baisse d'environ 89 millions de francs imputable au segment PostFinance (prestations des secteurs services de paiement, placements, prévoyance et financements qui font partie à la fois des services non réservés du service universel et des services libres). En 2008, PostFinance a réalisé un résultat d'exploitation de 229 millions de francs, inférieur à celui de l'année précédente (318 millions de francs).

5.3 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 2008.

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

Elle a estimé que l'interdiction de subventions croisées était généralement respectée, c'est-à-dire qu'aucune subvention croisée au sens de l'art. 18, al. 1 de l'ordonnance sur la poste n'a eu lieu.

5.4 Contribution aux frais d'infrastructure

La contribution aux frais d'infrastructure a été redéfinie en 2007, tenant compte pour la première fois des coûts du réseau postal optimal (nécessaire à l'exploitation).

Le monopole doit contribuer au financement des frais d'infrastructure. En 2008, ceux-ci se montaient à 204 millions de francs (2007: 212 millions de francs).

6 Evolution générale des marchés postaux

En libéralisant complètement le marché des colis le 1^{er} janvier 2004, le Conseil fédéral a aussi instauré un régime de la concession pour les services postaux non réservés. Le transport des colis adressés jusqu'à 20 kg, des lettres postées en Suisse ou en provenance de l'étranger de plus de 100 g ainsi que des lettres à destination de

l'étranger peut être assuré par des concessionnaires. 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 ni les services financiers relevant du service universel. Il ne concerne pas davantage les envois express qui relèvent des services libres.

6.1 Régime de la concession

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 et à demander au DETEC de prendre d'autres mesures pouvant aller jusqu'au retrait de la concession.

Entreprises soumises à concession et entreprises soumises à l'obligation d'annoncer

En 2008, PostReg a donné suite à plusieurs demandes d'entreprises concernant les concessions et l'obligation d'annoncer. Une entreprise a demandé une concession qui a pu être octroyée; le DETEC a supprimé la concession d'une autre entreprise. Ainsi, le nombre des concessionnaires s'est maintenu à 26. Durant l'année sous revue, deux entreprises se sont soumises à l'obligation d'annoncer et deux autres entreprises ont été rayées de la liste des prestataires soumis à l'obligation d'annoncer. 24 entreprises étaient ainsi soumises à l'obligation d'annoncer en 2008, soit le même nombre qu'en 2007¹³.

Dans l'Union européenne, la directive postale 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 (par exemple la Belgique, la Finlande, la Grèce, l'Italie, le Portugal et l'Espagne) ont introduit un régime de concession comparable à celui de la Suisse pour les colis et les lettres¹⁴. En Suisse, les concessionnaires doivent toutefois, en matière de conditions de travail usuelles dans la branche, satisfaire à des exigences plus élevées que dans les pays de l'UE. En outre, 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. En Grande-Bretagne, le secteur soumis à concession comprend

¹³ La liste des concessionnaires et des entreprises soumises à l'obligation d'annoncer est publiée sous http://www.postreg.admin.ch/fr/dienstleistungen_konzessionaere.htm et http://www.postreg.admin.ch/dfr/dienstleistungen_meldepflichtigen.htm

¹⁴ Ecorys Nederland BV, *Main developments in the postal sector (2006-2008). Final report.*

l'acheminement des envois postaux jusqu'à 350 g ; en Allemagne, il inclut les envois jusqu'à 1 kg (à l'intérieur de l'UE, les envois jusqu'à 2 kg sont considérés comme des lettres). Dix-huit pays de l'UE ont donc introduit une concession ou une licence obligatoire pour le secteur des lettres.

Conditions de travail usuelles dans la branche

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 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.

Lors du reporting annuel, PostReg n'a constaté en 2008 aucun changement au niveau des conditions de travail tant chez les concessionnaires que chez les entreprises soumises à l'obligation d'annoncer: pratiquement tous les collaborateurs bénéficient d'un salaire annuel minimum brut de 42 000 francs pour un poste à temps plein. Les cinq semaines de vacances pour tous les collaborateurs sont devenues la norme. La durée du temps de travail hebdomadaire est de 43 heures par semaine, celle des chauffeurs de véhicules de moins de 3,5 tonnes est de 44 heures. Pour les chauffeurs de poids lourds, une durée maximale du temps de travail hebdomadaire de 46 heures est considérée 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 dérégulés, l'effet de cette réglementation dépasse en outre largement le secteur soumis à concession. Une nouvelle CCT a par exemple été conclue entre l'entreprise Valora et le syndicat Syna. Elle est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2009. La Poste Suisse (CCT Poste) applique une durée contractuelle du temps de travail de 41 heures. Force est de constater que dans l'ensemble les entreprises postales privées offrent également de bonnes conditions de travail.

A la demande de la Commission tripartite, le DETEC a confié en 2008 à l'Observatoire Universitaire de l'Emploi (OUE) de l'Université de Genève une étude sur les conditions usuelles de travail dans la branche. Cette étude a pour objectif de définir un salaire d'usage dans le secteur des colis soumis à concession, afin de s'assurer que l'ouverture du marché postal n'entraîne pas de dumping social. L'exploitation d'un questionnaire rempli par les concessionnaires et leurs sous-traitants, ainsi que La Poste Suisse et ses sous-traitants, constitue la base de l'étude. A la différence de l'enquête de l'Office fédéral de la statistique (OFS) où des sondages sont effectués avec un certain nombre d'employés, l'étude porte sur les données de tous les employés exerçant une activité dans le secteur des colis soumis à concession. Seules les personnes occupées dans l'administration, les travailleurs temporaires et les apprentis ne sont pas pris en considération. L'OUE présentera ses conclusions au DETEC au cours du second semestre de l'année 2009. Il serait souhaitable de disposer d'une convention collective de travail valable pour l'ensemble du secteur postal.

En Allemagne, les conditions de travail et les salaires minimums font l'objet de vifs débats politiques. La discussion porte essentiellement sur la décision du gouvernement allemand d'instaurer pour les facteurs dans l'ensemble de la branche un salaire minimum, ce dernier étant en vigueur depuis 2008. Suite aux recours déposés par les concurrents de Deutsche Post contre la décision du gouvernement allemand, le tribunal administratif d'appel de Berlin-Brandebourg a déclaré en décembre 2008 que l'application de ce salaire minimum à l'ensemble des entreprises de la branche était contraire au droit¹⁵. Le litige n'est pas encore réglé puisque la décision du ministère compétent a été portée devant le Tribunal administratif fédéral. Il ne faut pas attendre une décision rapide en la matière.

6.2 Marché des colis

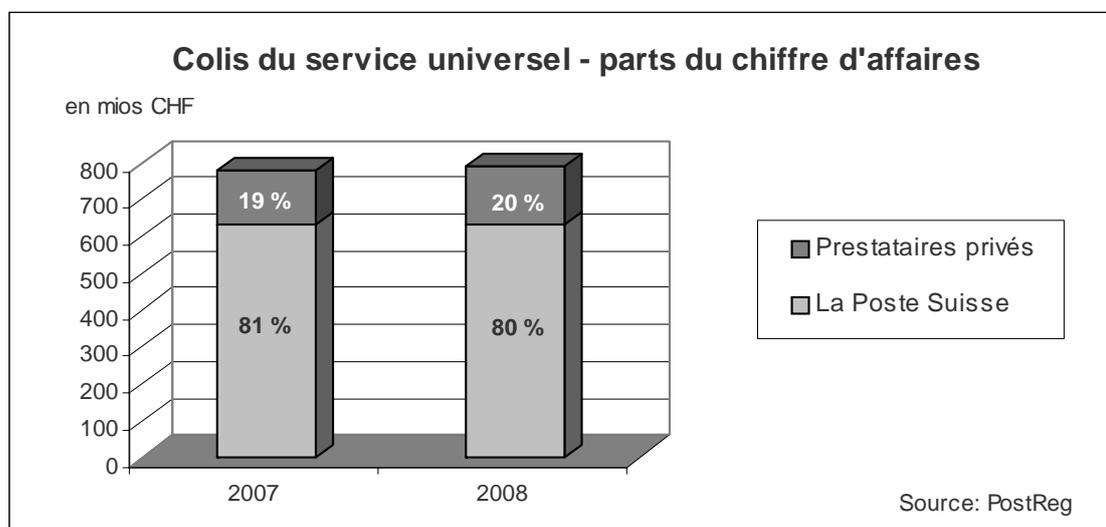
Les données disponibles pour le marché des colis proviennent de déclarations faites par toutes les entreprises implantées sur ce marché (y compris La Poste Suisse). PostReg analyse ces données afin de remplir son devoir d'observateur et d'autorité de surveillance du marché. L'analyse montre que le volume des colis envoyés dans le secteur non réservé jusqu'à 20 kg est légèrement en hausse par rapport à 2007. Le volume des colis est passé de 116 millions en 2007 à 117 millions en 2008. Le chiffre d'affaires réalisé avec des colis jusqu'à 20 kg est passé de 777 millions de francs en 2007 à 789 millions en 2008.

Faute 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 services de messagerie et des envois express, dans lequel d'importantes entreprises internationales comme UPS ou Fedex sont présentes et où règne 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 des services de messagerie et d'envois express que dans celui des colis.

Parts de marché sur le marché intérieur

Malgré l'ouverture complète du marché des colis en 2004, La Poste Suisse y reste le numéro un incontesté. Par rapport à l'année précédente, la part du chiffre d'affaires des entreprises concessionnaires ou obligées de s'annoncer a de nouveau légèrement augmenté, passant de 19 à 20 %. Les deux plus grands prestataires du secteur soumis à concession sont le numéro 2, DPD (Suisse) SA, et le numéro 3 du marché, DHL Express (Suisse) SA. Ensemble, ils représentent plus de 80 % du chiffre d'affaires global des entreprises concessionnaires et obligées de s'annoncer.

¹⁵ Décision du tribunal du 18 décembre 2008, *Postmindestlohnverordnung auch in zweiter Instanz beanstandet*, Communiqué de presse No 30/2008 du 18.12.2008; <http://www.berlin.de/sen/justiz/gerichte/ovg/presse/archiv/20081218.1655.117135.html>



En comparaison européenne, les opérateurs privés détiennent une faible part de marché en Suisse¹⁶. 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.

Colis à destination de l'étranger

L'acheminement des colis adressés à destination de l'étranger jusqu'à 20 kg fait également partie du service universel. En 2008, 11 entreprises soumises à concession, contre 9 en 2007, et quelques opérateurs soumis à l'obligation d'annoncer étaient actifs dans ce secteur. Sur les 117 millions de colis conformes à la définition du service universel, 2 % ont été expédiés à l'étranger. Ce chiffre correspond à celui de l'année précédente. En termes de volume, la part des concessionnaires au marché des colis destinés à l'étranger s'élève cependant à plus de 70 %. De cette part, plus de 80 % sont détenus par les entreprises Deutsche Post Global Mail (Switzerland) AG, DPD (Suisse) SA et MPC Mail & Packet Company AG.

Evaluation

La Poste Suisse sort certainement renforcée de l'ouverture du marché des colis. Il est clair que le marché tel qu'il est régulé 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 de Noël, PostReg a procédé pour la deuxième fois au mois de décembre à une comparaison des tarifs des trois principaux opérateurs dans le secteur des colis qui possèdent un réseau de distribution couvrant toute la Suisse. L'analyse a montré que la clientèle peut profiter de différentes offres et que la tendance à l'augmentation du nombre de points de dépôt se confirme. Au total, fin 2008, on comptait plus de 300 points de dépôt privés. 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 autres prestataires

¹⁶ Ecorys Nederland BV, *Main developments in the postal sector (2006-2008). Final report.*

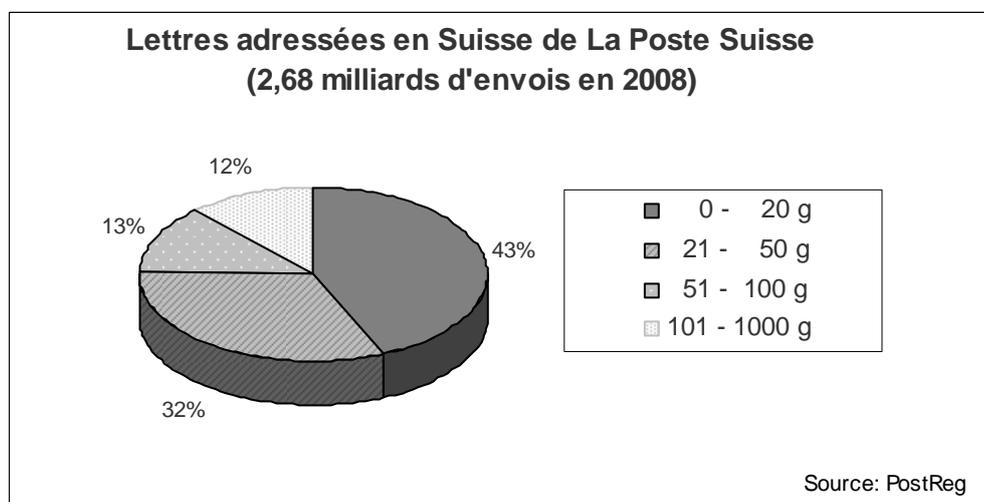
proposent parfois leurs produits à meilleur marché, la plupart des clients continue de préférer l'offre de La Poste Suisse. Par ailleurs, PostReg a constaté que l'orientation de l'offre vers le client s'est améliorée, certaines filiales de La Poste Suisse et certains points de dépôt de DHL et de DPD étant par exemple ouverts le week-end jusque tard en soirée.

6.3 Marché des lettres

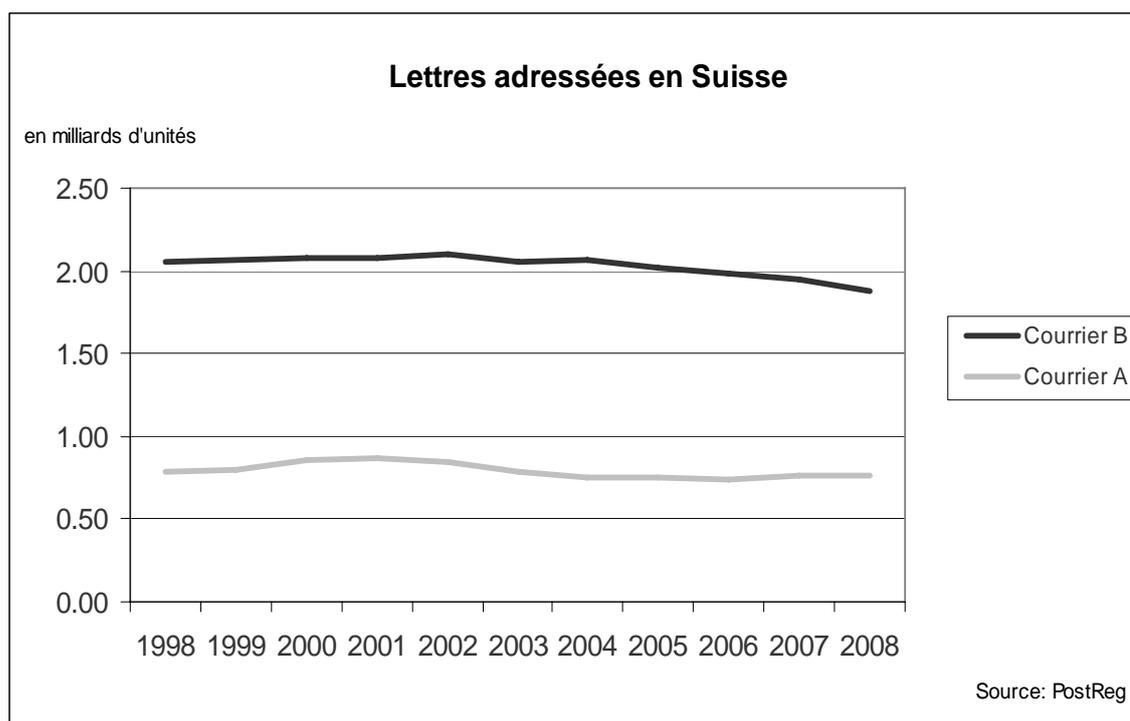
Les analyses ci-dessous se fondent aussi sur les données que PostReg a récoltées sur la base des informations que doivent lui fournir les entreprises actives sur le marché. Le service universel comprend le marché des lettres adressées (postées en Suisse, en provenance ou à destination de l'étranger). 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 g; il était déjà ouvert auparavant pour les lettres à destination de l'étranger. Selon les informations de La Poste Suisse et des concessionnaires pour l'exercice 2008, le volume de l'ensemble des lettres relevant du service universel s'élevait à 3,12 milliards d'envois (2007: 3,18) et le chiffre d'affaires, à 2,50 milliards de francs (2007: 2,51). Près de 8 % du volume global des lettres était destiné à l'étranger et près de 6 % provenait 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 universel postal. Selon les informations fournies par La Poste Suisse et les concessionnaires pour l'exercice 2008, le volume du marché des envois s'élevait à 2,68 milliards d'envois (contre 2,74 en 2007), et le chiffre d'affaires à 2,05 milliards de francs (2007: 2,07).

Selon les informations de La Poste Suisse, l'ouverture du marché aux lettres de plus de 100 g a rendu 12 % de l'ensemble des lettres postées en Suisse accessibles à la concurrence (près de 18 % en termes de chiffre d'affaires). Ce chiffre passera à 25 % (30 % en termes de chiffre d'affaires), avec l'abaissement de la limite du monopole à 50 g le 1^{er} juillet 2009, décidé par le Conseil fédéral.



Le volume des lettres adressées en Suisse continue de diminuer. En 2008, cette baisse était de 2,2 % par rapport à l'année précédente. La Poste Suisse explique cela notamment par le fait que les clients commerciaux ont davantage regroupé les envois. Par ailleurs, la tendance générale consistant à recourir aux moyens d'information électroniques s'est poursuivie. Toutefois, le volume des envois prioritaires (courrier A) a légèrement augmenté.



Le fait que plus de 85 %¹⁷ de tous les envois émanent de clients commerciaux disposant de clientèle dans l'ensemble du pays est aussi un facteur déterminant dans le marché des lettres.

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

Durant l'exercice 2008, les concessionnaires ont acheminé 166 000 (contre 98 000 en 2007) lettres postées en Suisse ou en provenance de l'étranger de plus de 100 g. Malgré cette augmentation, La Poste Suisse détenait encore une part de marché de 99,9 % dans ce segment de marché libéralisé.

¹⁷ Ecorys Nederland BV, *Main developments in the postal sector (2006-2008)*. Final report, p. 108ss.

Lettres à destination de l'étranger

Près de 8 % de toutes les lettres relevant du service universel sont acheminées à destination de l'étranger. Dix entreprises disposent d'une concession dans ce secteur. Ces concessionnaires ont pu maintenir leurs parts de marché à 46 % durant l'exercice. 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

Depuis 2008, près de la moitié du volume européen des lettres est ouvert à la concurrence. En revanche, cette part est seulement de 12 % en Suisse; avec sa limite du monopole des lettres à 100 g (jusqu'au 30 juin 2009 puis abaissement de la limite à 50 g au 1^{er} juillet 2009), la Suisse figure pour l'heure en queue du classement européen. Il n'est dès lors guère étonnant qu'aucune concurrence n'y ait pu se former.

La Suisse est le seul pays en Europe à connaître un monopole sur les lettres jusqu'à 100 g. Cependant, ce n'est pas le seul facteur expliquant l'absence de concurrence sur ce marché. D'autres éléments freinent également la concurrence, notamment les privilèges dont jouit La Poste Suisse, sa notoriété liée au réseau postal couvrant l'ensemble du territoire ainsi que 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. En Suisse, chaque habitant reçoit en moyenne 717 envois adressés par an¹⁸. Ce volume élevé de lettres permet à la Poste de réaliser d'importantes synergies et de profiter d'économies d'échelle¹⁸.

La position des opérateurs historiques sur le marché reste également incontestée dans d'autres pays européens: même en Suède, où le marché des lettres a déjà été complètement libéralisé en 1993, la part de marché de l'ancien opérateur public est toujours supérieure à 90 %. Aussi dans les autres pays de l'UE dont le marché des lettres a été complètement libéralisé en 2008 – la Grande-Bretagne, l'Allemagne et la Finlande – les concurrents de la poste ne sont pas encore parvenus à gagner une part de marché notable¹⁹.

6.4 Services de messagerie / services express

Les services de messagerie et d'envois express font partie des services libres, que les autres prestataires 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 services de messagerie ou les services express et certaines prestations du service universel se posent.

¹⁸ PricewaterhouseCoopers, *The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009. Final Report*, Sint-Stevens-Woluwe, May 2006, p. 35.

¹⁹ Ecorys Nederland BV, *Main developments in the postal sector (2006-2008). Final report*, p. 113ss.

6.5 Autres évolutions importantes du marché postal

Emplois

Alors que le nombre total des effectifs de La Poste Suisse a légèrement augmenté en 2008 (1,7 %), le nombre des unités de personnel (une unité correspondant à un taux d'occupation de 100%) en Suisse a diminué pour s'établir à 37 600 (contre 38 000 en 2007). En 2008, 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 33 000 unités de personnel (contre 33 400 en 2007). La part des unités de personnel employées selon la CCT Poste s'élevait encore à 71 % (2007: 74 %).

La réduction du personnel a eu lieu en priorité dans les unités PostMail et Réseau postal et Vente où les deux projets REMA et Ymago ont été mis en œuvre. En revanche, 180 unités de personnel supplémentaires ont été créées chez PostFinance. Dans l'ensemble, la baisse des effectifs de la maison-mère a été compensée par une hausse de 467 unités de personnel dans les sociétés du groupe appartenant totalement ou en partie à la Poste.

Les concessionnaires et les entreprises tenues de s'annoncer ont légèrement augmenté leurs effectifs travaillant dans le secteur soumis à concession: fin 2008, ils disposaient d'environ 1400 unités de personnel (contre 1 300 en 2007). Le nombre des employés chez les sous-traitants s'est maintenu à 1 200 unités de personnel. Ces chiffres ne comprennent pas les emplois dans les services libres et les données se basent sur des extrapolations fondées sur le chiffre d'affaires qui ne sont valables que pour le secteur soumis à concession. Des données concrètes seront disponibles à partir de l'automne 2009, au moment où l'étude de l'Université de Genève sur les conditions de travail usuelles dans la branche sera publiée.

Suite aux rationalisations et aux évolutions technologiques, la Poste continue de supprimer des emplois en Suisse ou d'externaliser des emplois dont la disparition ne sera pas compensée par de nouvelles embauches auprès des autres prestataires. Vraisemblablement, le cadre réglementaire actuel offre aux opérateurs privés encore 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 au nom de l'efficacité soient certes réalisées mais que les collaborateurs licenciés par l'opérateur historique puissent retrouver un emploi dans le secteur. Une libéralisation plus poussée du marché doit permettre d'atteindre cet objectif. C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé de poursuivre progressivement la libéralisation du marché postal. A partir du 1^{er} juillet 2009, il abaissera le monopole des lettres à 50 g puis la nouvelle loi sur la poste permettra de libéraliser complètement le marché postal.

Il ressort de l'étude suisse sur le marché de la logistique en 2009²⁰ que le secteur de la poste et des lettres stagne. Cette tendance devrait se poursuivre à l'avenir. Selon cette étude, le marché des messageries, express et colis (MEC) devrait connaître une augmentation du volume entre 5 et 8 %. En Allemagne également, la croissance

²⁰ *Logistikmarkt 2009*, Universität St. Gallen, 2008, 537 p.

dynamique du marché des MEC a été confirmée²¹. Selon des études européennes, le marché des colis devrait connaître une croissance moyenne de 6 % jusqu'en 2012²². On ne sait pas encore comment cette évolution se répercutera sur le marché suisse de l'emploi. Une stagnation devrait se dessiner dans le secteur du service universel. Il est toutefois très probable que des emplois pourront être créés dans le marché des MEC, compte tenu des prévisions de croissance annoncées pour ce secteur.

Exception à l'interdiction de circuler le dimanche et la nuit

Dans le cadre d'une procédure d'audition de décembre 2007 portant sur un projet de modification de l'Ordonnance sur les règles de la circulation routière (OCR; RS 741.11), l'Office fédéral des routes proposait notamment que, non seulement La Poste Suisse dans le cadre du service universel – comme cela est le cas actuellement – mais également les entreprises mandatées par elle, bénéficient à l'avenir de la possibilité de circuler le dimanche et la nuit.

Dans une prise de position du 26 février 2008, PostReg a défendu l'avis qu'avec la modification proposée, les entreprises concessionnaires ne seraient pas traitées de la même manière que La Poste Suisse et les entreprises que celle-ci mandaterait. PostReg a donc préconisé comme solution qu'aussi bien La Poste Suisse dans le cadre du service universel que les concessionnaires dans le cadre de leur concession bénéficient de l'exception à l'interdiction de circuler le dimanche et la nuit. Pour sa part, la Commission de la concurrence (COMCO) a également recommandé en novembre 2008 au Conseil fédéral d'abolir le privilège susmentionné dont bénéficie La Poste Suisse, le régime consacré par l'ordonnance en vigueur discriminant les entreprises de logistique privées dans la distribution du courrier²³. Dans ce contexte, une interpellation (08.3809) déposée le 15 décembre 2008 par le Groupe libéral-radical demande au Conseil fédéral s'il est disposé à mettre en œuvre rapidement la recommandation de la COMCO et s'il est d'avis que ledit privilège doit être étendu aux entreprises concessionnaires ou au contraire refusé à la Poste. Selon Kep&Mail, cela concerne environ 20 courses par nuit que les prestataires privés n'ont pas le droit d'effectuer actuellement.

Procédure douanière particulière

Parallèlement à l'introduction de la nouvelle loi sur les douanes en 2007, le dédouanement d'office en matière de trafic postal a été supprimé. En tant que personne soumise à l'obligation d'annoncer, la Poste a dû reprendre l'auto-déclaration. Par conséquent, il a fallu créer une procédure douanière spéciale pour les envois acheminés par la Poste dans le cadre du service universel. La procédure simplifiée de dédouanement s'applique désormais aussi aux autres prestataires postaux dans le cadre de leur concession. La demande de PostReg et du Secrétariat général du DETEC d'une procédure simple, rapide et peu coûteuse indépendamment du

²¹ MRU GmbH, *Primärerhebung auf den Märkten für Kurier-, Express- und Paketdienste*, im Auftrag der Bundesnetzagentur, Hamburg, Februar 2009, 69 p.

²² Datamonitor, *The Future of B2C Parcel Delivery. Analysis of Business-to-Consumer Parcel Distribution*, 20 mars 2008, 33 p.

²³ La COMCO exige un traitement identique des entreprises privées, Communiqué de presse du 6.11.2008; <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/fr/22537>

fournisseur de la prestation a été prise en compte dans la nouvelle législation douanière. (art. 145 de l'ordonnance sur les douanes en vigueur depuis le 1^{er} mai 2007). Le Conseil fédéral a octroyé à la Poste un délai transitoire jusqu'à fin 2008 pour remplacer le dédouanement d'office. Entre-temps, la Poste a mis en œuvre la procédure spéciale de dédouanement pour la poste aux lettres, une procédure similaire ayant été introduite pour les colis en octobre 2008.

La loi sur la poste est actuellement en cours de révision. L'interférence entre le droit des douanes et le droit postal suppose une adaptation de la procédure spéciale de dédouanement. C'est pourquoi, l'administration des douanes examine actuellement la possibilité d'appliquer une procédure douanière simplifiée aux petits envois dans la procédure "destinataire agréé". Ceci indépendamment du fait que le destinataire bénéficie ou non d'une concession. L'administration des douanes décidera au courant du printemps 2009 de la marche à suivre.

Distribution matinale

Depuis le milieu des années 90, la Poste détient des participations dans des entreprises spécialisées dans le domaine de la distribution matinale et coopère avec plusieurs éditeurs de journaux dont elle assure la distribution matinale. Avec la mise en place de sa propre structure de distribution matinale au mois de mars 2008, elle a renforcé son engagement dans ce secteur. Depuis, la Poste continue d'étoffer son offre en matière de distribution matinale et renforce sa position sur ce segment de marché. Au mois de juin 2008, elle a repris la société de portage Prevag (Presse-Vertriebs AG). Au mois d'octobre 2008, elle a annoncé son intention de reprendre également l'organisation de distribution Zuvo AG du groupe NZZ et Tamedia. Suite à cette annonce, Kep&Mail a déposé une plainte auprès de la COMCO. Après un examen préalable, la COMCO a décidé de procéder à un examen approfondi du dossier. Il s'agira surtout de déterminer s'il existe une concurrence potentielle à la Poste en matière de distribution matinale et si un tel concurrent est susceptible d'entrer sur le marché²⁴.

Seul l'acheminement par la Poste des journaux et périodiques en abonnement dans le cadre de la distribution ordinaire fait partie des services non réservés du service universel. La distribution matinale relève des services libres que la Poste peut offrir en sus du service universel et en concurrence avec d'autres prestataires.

Législation

Dans le cadre de la révision totale de la législation postale en cours (loi sur la poste et loi sur l'organisation de la Poste), le DETEC a été chargé en 2008 de soumettre le projet à consultation. Celle-ci a eu lieu entre le 18 mars et le 16 juin 2008²⁵. Le 22 octobre 2008, le Conseil fédéral a pris connaissance du résultat de la procédure de consultation. Sur la base des résultats, il a décidé d'abaisser lui-même le monopole des lettres de 100 à 50 g au 1^{er} juillet 2009. La suppression complète du monopole des

²⁴ Communiqué de presse COMCOM, 27.05.2009.

²⁵ Projet mis en consultation et rapport de consultation sous <http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/ind2008.html>

lettres devra faire l'objet d'un autre projet, distinct de la révision totale de la législation postale, lequel sera soumis au Parlement. Le projet de loi sur la poste doit notamment comprendre un mandat légal à l'intention de la Poste pour la fourniture du service universel postal et la création d'une autorité de régulation postale indépendante. Les messages relatifs à la révision totale de la loi sur la poste et de la loi sur l'organisation de la poste ont été adoptés par le Conseil fédéral le 20 mai 2009.

L'abaissement du monopole des lettres à 50 g par le Conseil fédéral au 1^{er} juillet 2009 a suscité des réactions au Parlement. La Commission des transports et des télécommunications du Conseil des Etats (CTT-E) a exigé de la part du Conseil fédéral, via une motion, qu'il renonce à l'abaissement du monopole des lettres et qu'il la soumette plutôt au Parlement dans le cadre de la révision de la législation postale²⁶. Le Conseil fédéral a proposé le rejet de la motion en invoquant le fait que le financement du service universel est garanti à long terme, même dans le cas d'une limite du monopole des lettres à 50 g. En outre, depuis 2006, les voisins européens ont déjà abaissé la limite du monopole à 50 g, et certains ont même supprimé ce dernier. La motion a été acceptée par le Conseil des Etats le 16 décembre 2008; le Conseil national l'a en revanche rejetée le 5 mars 2009. Le 22 avril 2009, le Conseil fédéral a décidé de procéder à l'abaissement de la limite du monopole par le biais d'une modification de l'ordonnance sur la poste avec entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2009.

Dans le cadre de la modification de cette ordonnance, le Conseil fédéral a décidé parallèlement – à des fins de clarification des compétences entre PostReg et le DETEC – de préciser la disposition régissant la procédure en cas de suspicion de subventions croisées dans le cas d'espèce²⁷. En outre, PostReg sera à l'avenir amenée à traiter les dénonciations à l'autorité de surveillance non seulement en matière de qualité du service universel et d'accès à ce dernier mais également en matière de service universel en général²⁸. Les dénonciations concernant les prix restent toutefois exclues. Postreg ne sera toujours pas autorisée à se prononcer à ce sujet.

Faits marquants en Europe

La nouvelle directive postale européenne a été publiée au Journal Officiel de l'Union Européenne et, par là même, est entrée en vigueur le 27 février 2008²⁹. L'accent y 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

²⁶ 08.3762 Motion CTT-E; *Pas d'abaissement de la limite du monopole avant le débat sur la révision de la loi sur la poste.*

²⁷ Art. 18, al. 2 et 3 OPO.

²⁸ Art. 16, al. 1 OPO.

²⁹ Directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté (http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/legislation/2008-06_fr.pdf).

maximum³⁰. Une clause de réciprocité provisoire s'applique aux Etats faisant usage de cette possibilité.

Actuellement six pays ont ouvert complètement leur marché postal: l'Allemagne, la Finlande, la Suède, le Royaume-Uni, l'Estonie et les Pays-Bas. La libéralisation dans ce dernier pays est effective depuis le 1^{er} avril 2009.

.

³⁰ Chypre, République tchèque, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pologne, Roumanie, Slovaquie.

7 Annexe

Liste du service universel

La liste des prestations du service universel comprenant toutes les prestations que la Poste doit fournir dans le cadre du service universel n'a pas changé sur le fond en 2008. Elle est toujours approuvée par le DETEC.

Lettres, journaux et périodiques en trafic national

Produit	Prestations complémentaires
Services réservés: lettres jusqu'à 100 g (à compter du 1^{er} juillet 2009: 50 g)	
Courrier A	Mandat de réexpédition Envoi contre remboursement
Envoi isolé en courrier B	Mandat de réexpédition Envoi contre remboursement
Envois en nombre en courrier B	Mandat de réexpédition Envoi contre remboursement
Lettres avec justificatif de distribution ³¹	Mandat de réexpédition Remise en mains propres / réception Envoi contre remboursement
Services non réservés: lettres de plus de 100g (à compter du 1^{er} juillet 2009: 50 g) et journaux	
Courrier A	Mandat de réexpédition Envoi contre remboursement
Envoi isolé en courrier B	Mandat de réexpédition Envoi contre remboursement
Envois en nombre en courrier B	Mandat de réexpédition Envoi contre remboursement
Lettres avec justificatif de distribution ³²	Mandat de réexpédition Remise en mains propres / réception Envoi contre remboursement
Journaux et périodiques en abonnement en distribution ordinaire	Mandat de réexpédition
Autres journaux et périodiques en abonnement en distribution ordinaire	Mandat de réexpédition

Colis en trafic national

Produit	Prestations complémentaires
Services non réservés	
Colis Priority jusqu'à 20 kg	Mandat de réexpédition
Colis Economy jusqu'à 20 kg	Mandat de réexpédition

³¹ Comprend les envois recommandés, les actes judiciaires et les actes de poursuite

³² Comprend les envois recommandés, les actes judiciaires et les actes de poursuite

Explications

Dans le cas des colis, le mandat de réexpédition n'est fourni que sur demande expresse du destinataire; pour la simple et bonne raison que le destinataire doit s'acquitter une nouvelle fois du prix du transport pour la réexpédition de chaque colis (traitement équivalent à la remise d'un nouveau colis).

Lettres, journaux et périodiques en trafic international

Produit	Prestations complémentaires
Services réservés réception: lettres jusqu'à 100 g (à compter du 1^{er} juillet 2009: 50 g)	
Lettre Priority réception	Remise en main propre/ contre remboursement/ recommandé
Lettre Economy réception	Remise en main propre/ contre remboursement/ recommandé
Services non réservés réception	
Lettre Priority réception de plus de 100 g (à compter du 1 ^{er} juillet 2009: 50 g)	Remise en main propre/ contre remboursement/ recommandé
Lettre Economy réception de plus de 100 g (à compter du 1 ^{er} juillet 2009: 50 g)	Remise en main propre/ contre remboursement/ recommandé
Colis jusqu'à 20 kg	-
Presse internationale	-
Services non réservés réception	
Lettre	Remise en main propre/ contre remboursement/ recommandé
Colis jusqu'à 20 kg	Assurance
Presse internationale	-

Prestations relevant du trafic de paiement

Prestation	Explication:
Services non réservés	
Versement	Versement en espèces sur son propre compte ou sur le compte de tiers en Suisse
Virement	Virement de compte à compte (propre ou appartenant à un tiers)
Retrait d'argent liquide	Versement en espèce sur le compte d'un titulaire de compte postal
Ordre de paiement	Compte postal -> versement en espèce
Ordre de paiement	Ordre de paiement -> versement en espèce

Timbres-poste

Services réservés
Vente initiale de timbres-poste valables