

Rapport annuel 2019



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Commission fédérale de la poste PostCom



Chère lectrice, cher lecteur



Géraldine Savary, présidente

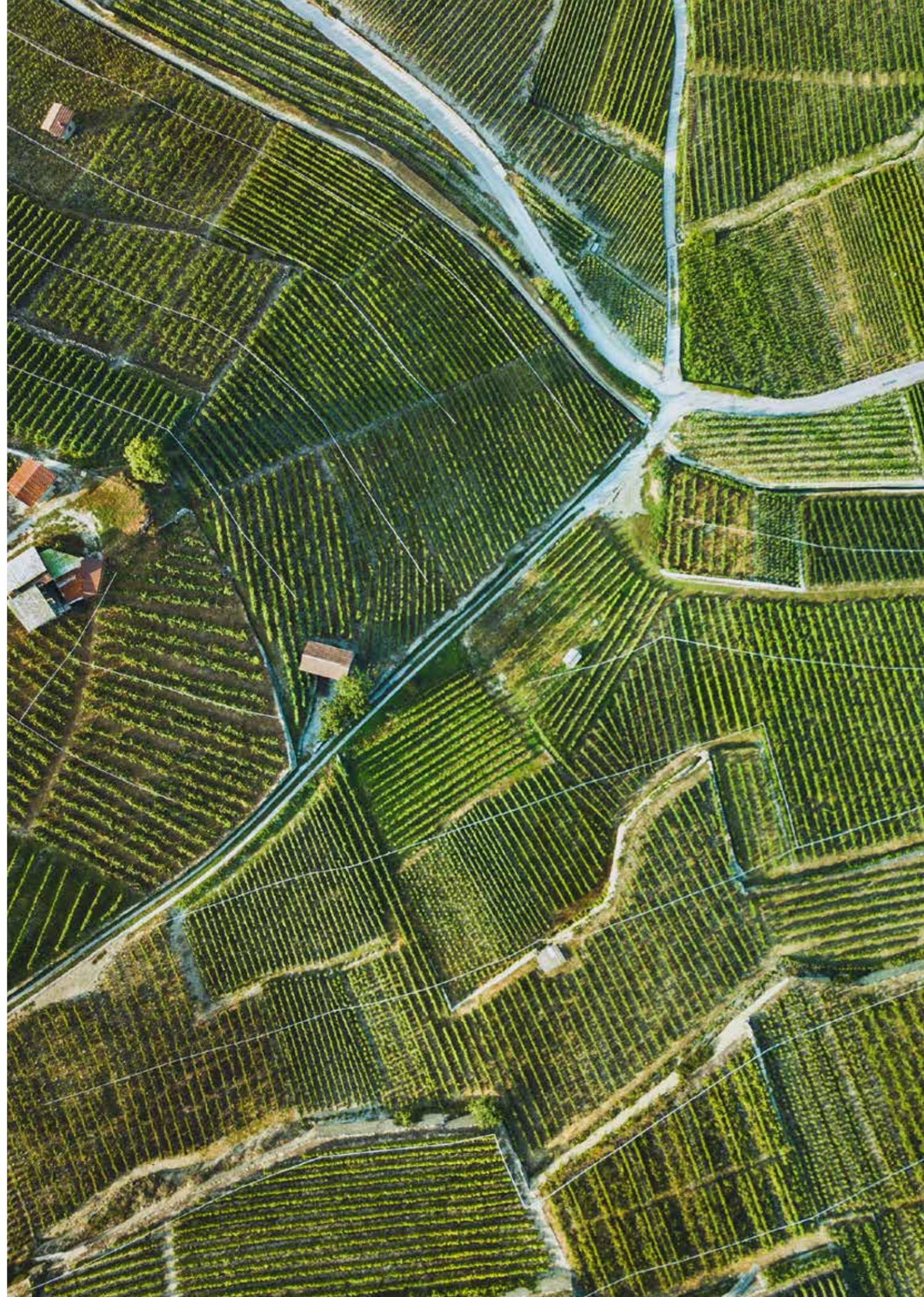
Parler des activités de la PostCom pour l'année 2019 équivaut presque à évoquer des temps lointains, tant depuis quelques mois l'épidémie du coronavirus a bouleversé nos vies, notre travail, notre avenir !

Dans le secteur postal aussi, qui a dû s'adapter très vite aux besoins de la population tout en garantissant les mesures sanitaires pour le personnel exigées par les autorités politiques. Sous la houlette du DETEC, la Poste, les prestataires privés et les commerçants stationnaires et en ligne les plus importants ont ainsi réussi, dans un temps record, à travailler ensemble pour répondre aux demandes et à traiter lettres et colis pour la population.

Indépendamment de l'actualité de la crise sanitaire que nous traversons, nous devons plus que jamais faire le bilan de l'année écoulée. Ainsi, sur des bases solides et étayées, nous serons en mesure de bien jauger la force et la capacité de résilience du marché postal. Durant 2019, la PostCom, en sa qualité d'organe de régulation a veillé à ce que le service universel soit de bonne qualité et à ce que le marché postal fonctionne de façon équitable.

La Poste traverse une période qui n'est pas sans danger. La diminution des volumes du courrier, les faibles marges sur le marché des colis ainsi que le niveau extrêmement bas des taux d'intérêt pour PostFinance affaiblissent la santé financière du géant jaune. Le rythme des fermetures des bureaux de poste a certes ralenti en 2019, mais les oppositions de la population et des autorités locales à la transformation du réseau postal restent vives. En 2019, la Poste a ainsi conclu 83 conventions avec des communes concernant des bureaux de poste (contre 134 en 2018) et 34 cas (contre 21 l'année précédente) ont été présentés à la PostCom. Pour la première fois en Suisse, il y a désormais plus d'agences postales partenaires que d'offices de poste. Les critères du service universel fixés dans la loi et les ordonnances ont néanmoins été remplis durant l'année 2019, tant du point de vue des valeurs d'accessibilité que du point de vue des délais d'acheminement des lettres et des colis. Le service universel est donc assuré par la Poste, et le réseau dans son ensemble est performant. Soulignons en outre le professionnalisme du personnel postal, qui continue à fournir des prestations de grande qualité.

Professionnalisme aussi du côté des opérateurs privés. Ces derniers dominent en particulier dans le commerce transfrontalier ainsi que dans certains marchés de niche. L'arrivée de nouveaux acteurs sur le marché postal impose à la PostCom d'exercer son rôle de régulateur avec efficacité. D'une part en rappelant aux entreprises privées l'obligation de s'enregistrer et d'autre part en faisant en sorte que l'ordonnance relative aux exigences minimales pour les conditions de travail soit respectée. Mise en application début 2019, cette ordonnance a pour but d'éviter le dumping social et de renforcer les règles de la concurrence. En multipliant les contrôles et en lançant des procédures pénales en cas de non-enregistrement ou administratives en cas de non-respect des conditions salariales minimales, la PostCom assure un suivi assidu pour faire respecter les dispositions en vigueur.



Désignée comme présidente de la PostCom en novembre 2019 par le Conseil fédéral, entrée en fonction en janvier 2020 et succédant au président sortant Hans Hollenstein, j'ai trouvé tant au secrétariat qu'au sein de la PostCom elle-même des personnes qui conjuguent grandes compétences et engagement pour les missions de régulation et la mise en application des lois et ordonnances voulues par les autorités politiques de notre pays.

Nos missions sont de première importance pour la population. D'une part garantir que chacune et chacun dispose du service universel, quel que soit le lieu de vie, l'âge ou le handicap. Faire en sorte que dans le secteur postal libéralisé, la Poste et les entreprises privées puissent déployer innovation et inventivité. Faire respecter les conditions de travail minimales tant en termes d'horaire que de salaire, gage d'une concurrence équitable, respectueuse des personnes et des savoir-faire. Développer notre expertise au service des acteurs de la branche et des autorités politiques. Être à disposition des autorités politiques pour répondre au mieux aux besoins de notre pays concernant le marché postal. Analyser la situation internationale et contribuer au débat sur le développement de nos réseaux.

À ces missions s'ajoutent de nouveaux défis pour les prochaines années. Le réseau postal est en constante évolution et il s'agira de s'assurer que la qualité du service universel soit maintenue, quel que soit le mode de distribution : office, agence partenaire ou service à domicile. De manière générale, il s'agira aussi de se demander si la définition du service universel telle qu'elle existe aujourd'hui ne devrait pas être élargie et s'adapter aux nouvelles habitudes et aux nouveaux besoins de la population, une réflexion qui a cours aujourd'hui au niveau européen et mondial.

Le marché postal aussi se transforme. La Poste et les acteurs privés renforcent leur position dans de nouveaux secteurs d'activités. La régulation du marché postal sera donc d'autant plus importante. De plus, le bilan environnemental du réseau de distribution ne devrait pas échapper aux exigences de régulation et de surveillance. La PostCom entend là aussi consolider le mandat fixé par la loi et les ordonnances. Enfin, la crise que notre pays et le monde traversent en raison de l'épidémie de coronavirus questionne la capacité du réseau de distribution à faire face à la demande croissante. Conjugée aux questions liées à la protection du climat, elle pourrait déboucher sur une transformation durable du réseau de distribution.

Dans un monde où les liens sociaux et humains sont fragilisés, l'assurance pour la population de rester néanmoins connectée à une communauté de destin dépend plus que jamais de la qualité des réseaux. Le service universel et la fiabilité du marché postal deviennent par conséquent déterminants. La PostCom entend tout mettre en œuvre pour s'en assurer.



Géraldine Savary
Présidente

L'essentiel en bref

La Suisse doit pouvoir se fier à des réseaux durables et performants. Le service universel ainsi que la fiabilité des prestations du marché postal jouent à cet égard un rôle déterminant.

La Poste a de nouveau rempli toutes les exigences légales d'accessibilité et de ponctualité.

L'évolution du marché postal a des conséquences directes sur le financement et l'offre du service universel.

La concurrence doit rester équitable, tout en favorisant le lancement de nouvelles prestations répondant aux besoins de la population et de l'économie. Les questions environnementales ainsi que la fourniture des prestations de manière socialement responsable sont appelées à jouer un rôle de plus en plus important. C'est pourquoi, la PostCom y voit la nécessité de se concentrer sur un développement durable du marché postal.

Les chiffres d'affaires réalisés sur le marché postal suisse en 2019 sont restés stables grâce à l'essor du segment des colis. Toutefois, si l'on considère les cinq dernières années, tant le chiffre d'affaires global que le volume total des envois ont diminué.

Quelque 193 opérateurs postaux de toutes tailles veillent à maintenir l'excellent niveau de la desserte postale en Suisse.

Début 2019, la PostCom a mis en vigueur son ordonnance relative aux exigences minimales pour les conditions de travail dans le domaine des services postaux. Se fondant sur cette ordonnance et sur des contrôles approfondis, elle a rendu, début 2020, une première décision de sanction contre un prestataire pour cause de non-respect des exigences minimales.

En 2019, l'organe de conciliation a traité plus de 1500 questions, sollicitations ou requêtes.

Depuis le début de 2020, la PostCom est présidée par Géraldine Savary. Celle-ci a succédé à Hans Hollenstein, qui a quitté ses fonctions pour raison d'âge.

Tous les acteurs ont été surpris par la violence et par les conséquences de la pandémie de Covid-19. En ce qui concerne le marché postal, il est important qu'à l'avenir les différentes autorités, instances et entreprises impliquées coordonnent les mesures qu'elles mettent en œuvre.



Table des matières

10 Service universel

- Situation du marché
- Qualité
- Fermeture et transformation d'offices de poste
- Contrôle des points d'accès desservis et du service à domicile
- Boîtes aux lettres
- Distribution à domicile
- Prestations relevant du service universel
- Conséquences provisoires de la pandémie de Covid-19

34 Financement du service universel

42 Évolution générale des marchés postaux

- Obligation d'annoncer
- Marché postal
- Marché des colis, des services express et coursier (marché CEC)
- Marché des lettres
- Journaux et périodiques

52 Dénonciations à l'autorité de surveillance et procédures

- Traitement des dénonciations à l'autorité de surveillance
- Procédures concernant les boîtes aux lettres
- Procédures concernant la distribution à domicile
- Rapport de l'organe de conciliation

60 À propos de la PostCom

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

64 Perspectives

Service universel

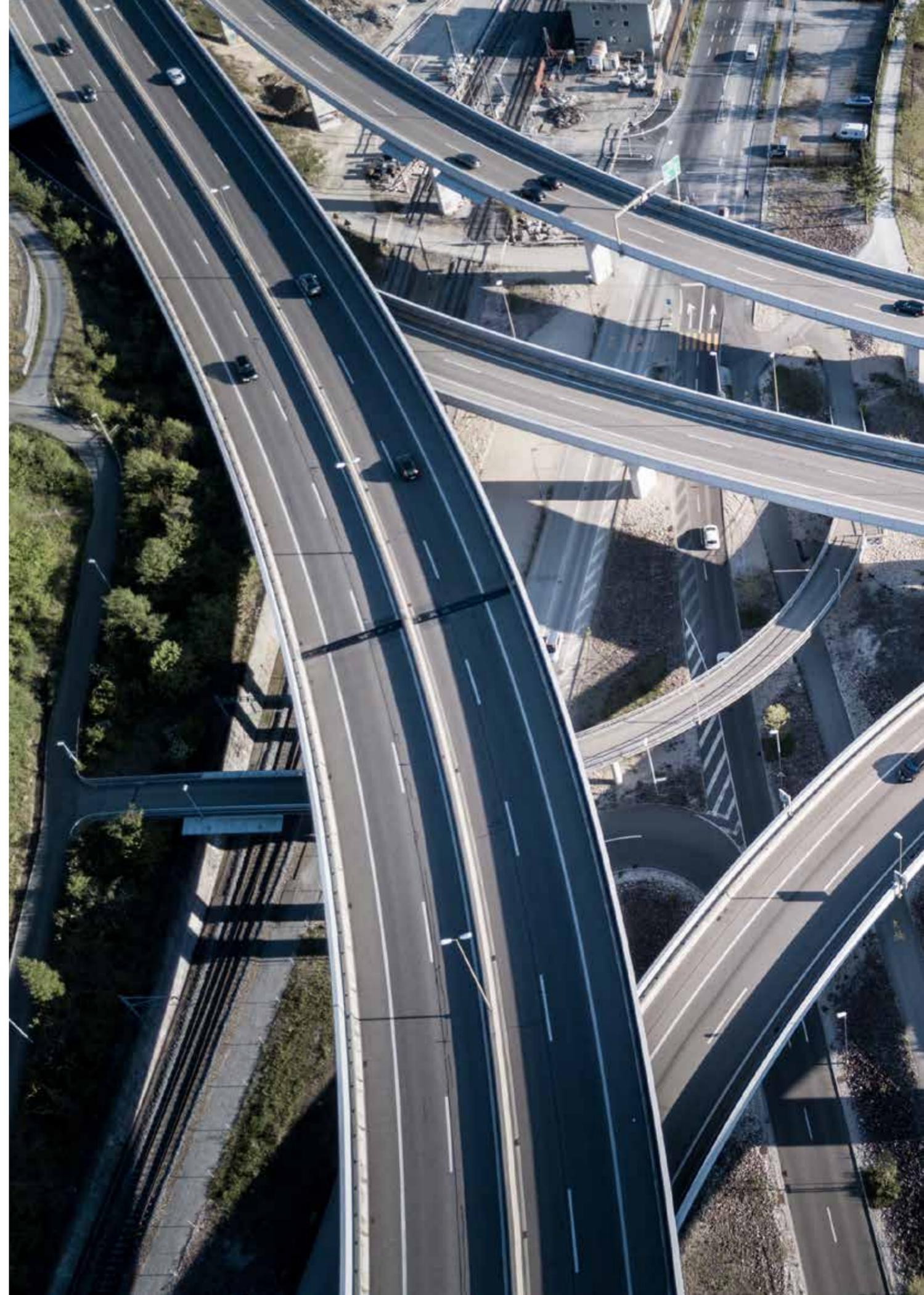
En 2019, dans un environnement difficile, la Poste a fourni un service universel de qualité, dépassant les valeurs prescrites par la législation. Les critères relatifs à la qualité, à la garantie du service universel sur tout le territoire et à l'accessibilité par canton ont tous été respectés. Le recul continu du volume des lettres et la faiblesse persistante des taux d'intérêt ont cependant pesé sur le résultat de l'exercice.

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

Service universel postal

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

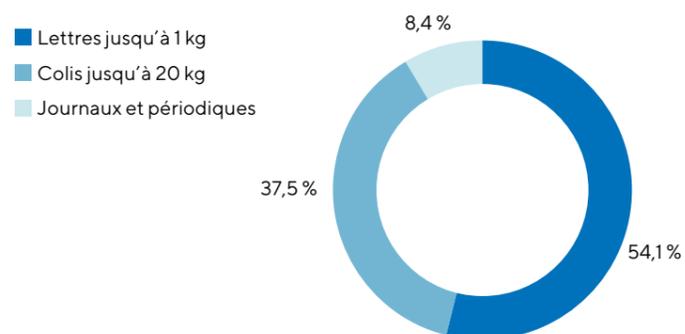
En matière de services postaux, le service universel comprend l'acceptation, le transport et la distribution de lettres jusqu'à 1 kilo et de colis jusqu'à 20 kilos en Suisse et à l'étranger, ainsi que de journaux et de périodiques en abonnement. La distribution des envois postaux doit être assurée au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



Situation du marché

En 2019, les segments du service universel se sont répartis comme suit :

Répartition du chiffre d'affaires du service universel (envois domestiques, importés et exportés)



Source : PostCom

Service universel (la Poste et opérateurs privés)

	Chiffre d'affaires en CHF	Variation du chiffre d'affaires par rapport à l'année précédente ¹
Lettres jusqu'à 1 kg (envois domestiques et transfrontaliers)	1'822 millions	-4,6 %
Colis jusqu'à 20 kg (envois domestiques et transfrontaliers)	1'258 millions	4,8 %
Journaux et périodiques en abonnement, distribution ordinaire	283 millions	-5,0 %
Total du service universel	3'363 millions	-1,3 %

Par rapport à l'année précédente, le chiffre d'affaires des lettres jusqu'à 1 kilo relevant du service universel a accusé un recul de 4,6 %, imputable – comme depuis plusieurs années – au développement des moyens de communication électronique. Tout indique que ce recul des lettres du service universel se poursuivra à l'avenir.

Le chiffre d'affaires des colis relevant du service universel a au contraire progressé de 4,8 %, une croissance à laquelle la rapide augmentation des achats en ligne a contribué de manière déterminante. Il faut s'attendre à une croissance régulière à l'avenir également.

Le chiffre d'affaires des journaux et des périodiques en abonnement relevant du service universel a reculé à 283 millions de francs. La tendance au recul devrait persister dans ce segment également.

Globalement, le chiffre d'affaires généré par le service universel présente une légère diminution de 1,3 % par rapport à l'année précédente. L'augmentation des colis jusqu'à 20 kilos n'a donc pas suffi à compenser le recul des lettres et des journaux et périodiques.

Parts de marché du service universel

Colis adressés domestiques jusqu'à 20 kilos

Le segment des colis jusqu'à 20 kilos est particulièrement intéressant du point de vue de la réglementation, car il fait partie du service universel postal tout en étant soumis dans le même temps à une concurrence aussi intense qu'innovante. L'analyse des chiffres de 2019 montre que le volume des colis adressés domestiques jusqu'à 20 kilos a atteint 164 millions d'envois (2018 : 155 millions²), pour un chiffre d'affaires de 973 millions de francs (2018 : 921 millions³).

Répartition du chiffre d'affaires des colis domestiques jusqu'à 20 kilos

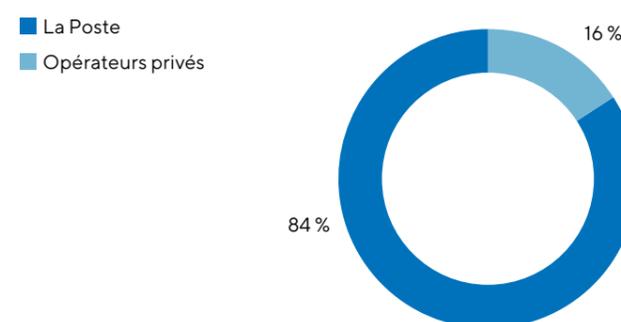
	%	Chiffre d'affaires	Volume
La Poste	84 %	818 millions	142 millions
Opérateurs privés	16 %	155 millions	22 millions
Total	100 %	973 millions	164 millions

Par rapport à l'année précédente, le chiffre d'affaires total des colis domestiques jusqu'à 20 kilos s'est accru de 5,7 % et le volume de 5,8 %.

Bien que le marché des colis soit entièrement libéralisé depuis 2004, la Poste en reste clairement le numéro un. En ce qui concerne les colis domestiques jusqu'à 20 kilos, elle a réalisé un chiffre d'affaires de 818 millions de francs pour un volume de 142 millions d'envois. Cela représente une progression de 4,8 % du chiffre d'affaires et de 6,2 % du volume par rapport à l'année précédente.

Grâce à la progression générale du commerce en ligne et s'appuyant sur son vaste réseau de points d'accès et de distribution, la Poste continue de profiter de la croissance globale du marché. En raison de l'augmentation continue du nombre de colis, la Poste a d'ailleurs dû opérer de gros investissements dans de nouveaux centres de tri.

Répartition du chiffre d'affaires des colis domestiques jusqu'à 20 kilos (service universel)



Source : PostCom

En 2019, le marché des colis domestiques relevant du service universel était contrôlé à hauteur de 84 % par la Poste, les opérateurs privés se partageant les 16 % restants. En comparaison pluriannuelle, il apparaît que cette répartition des parts de marché est relativement stable, le chiffre d'affaires étant cependant en constante progression tant pour la Poste que pour les opérateurs privés. Ces derniers ont ainsi enregistré une croissance globale de 11 % de leur chiffre d'affaires, qui est passé de 140⁴ à 155 millions de francs.

L'évolution favorable du marché des colis présente un caractère durable et le service universel profite de plus en plus du dynamisme du commerce électronique. Ce dernier est un secteur d'activité très concurrentiel, dans lequel les innovations numériques vont offrir de nombreuses nouvelles possibilités de croissance à l'avenir.

Lettres domestiques jusqu'à 1 kilo

L'ordonnance sur la poste (OPO) prévoit que dans le trafic postal national, le service universel comprend les lettres jusqu'à 1 kilo. Celles-ci constituent de loin le principal marché partiel du service universel postal, tant en nombre d'envois qu'en chiffre d'affaires. En 2019, selon les indications de la Poste et des opérateurs privés, le volume total des lettres jusqu'à 1 kg a atteint 1,895 milliard d'unités pour un chiffre d'affaires

¹ Suite aux travaux de validation des données réalisés, les chiffres des années précédentes ont été adaptés. Des explications additionnelles sont fournies dans le chapitre « Évolution générale des marchés postaux ».

² Valeur 2018 ajustée rétroactivement

³ Valeur 2018 ajustée rétroactivement

⁴ Valeur 2018 ajustée rétroactivement

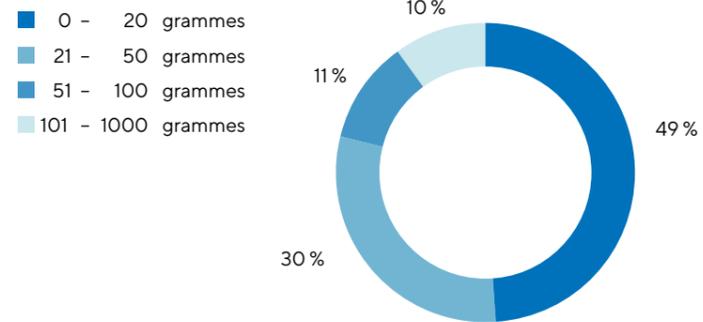
de 1,513 milliard de francs. Ces deux valeurs ont donc sensiblement reculé par rapport à l'année précédente : 3,8 % pour le volume et 3,6 % pour le chiffre d'affaires.

Lettres domestiques de la Poste

En 2019, la Poste a transporté 1,807 milliard de lettres jusqu'à 1 kilo domestiques au total, ce qui représente une diminution de 4,8 % du volume et de 4,6 % du chiffre d'affaires par rapport à l'année précédente.

Répartition par catégories de poids :

Lettres adressées domestiques de la Poste (en nombre d'envois)
1,807 milliards d'unités en 2019



Source : La Poste Suisse SA

Service réservé (monopole sur les lettres) vs marché partiel ouvert à la concurrence (sans l'import)

La majeure partie des lettres domestiques transporté par La Poste font partie du service réservé, qui comprend les lettres jusqu'à 50 grammes. Sont toutefois exclus du service réservé les envois transportés à un tarif deux fois et demi plus élevé que celui appliqué par la Poste au transport le plus rapide d'une lettre du premier échelon de poids et de format ; cf. art. 18 Loi sur la Poste. Les lettres recommandées, les actes judiciaires et les actes de poursuite ne font pas partie du service réservé.

En 2019, sur les 1,807 milliard de lettres domestiques jusqu'à 1 kilo transportées par la Poste, 79 % relevaient du service réservé (monopole) et 21 % du marché partiel ouvert à la concurrence. Quant au chiffre d'affaires, la Poste l'a réalisé à hauteur de 67 % dans le segment du monopole et de 33 % sur le marché partiel ouvert à la concurrence (2018 : 33 %⁵).

Qualité

Nouveau calcul des valeurs d'accessibilité depuis le 1^{er} janvier 2019

Calcul de l'accessibilité par canton (voir aussi section « Fermeture et transformation d'offices de poste »)

Depuis le 1^{er} janvier 2019, le réseau d'offices de poste et d'agences postales doit être conçu de telle sorte que 90 % de la population résidante permanente d'un canton puisse accéder à un office de poste ou à une agence postale, à pied ou par les transports publics, en 20 minutes au plus. Si la Poste propose un service à domicile, l'accessibilité doit être assurée en 30 minutes au plus pour les ménages concernés (art. 33, al. 4, OPO). Le nouveau calcul de l'accessibilité à l'échelle cantonale permet de mieux appré-

cier l'égalité de traitement des régions que le calcul d'une valeur moyenne à l'échelle nationale, tel qu'il était pratiqué jusqu'à la fin de 2018.

En raison de ces nouvelles prescriptions, la Poste a dû modifier la méthode de calcul de l'accessibilité et la soumettre à une nouvelle certification. La PostCom a approuvé la nouvelle méthode de calcul dans sa décision 19/2019 du 5 décembre 2019⁶.

Comme précédemment, le calcul repose sur la méthode dite du routing, elle-même basée sur l'horaire des transports publics. Relevons que dans les cantons à habitat dispersé et dans les régions accidentées des Préalpes, il est désormais également tenu compte des systèmes de bus à la demande, lorsqu'une telle offre existe au titre des transports publics. Les bus à la demande ne circulent qu'en cas de besoin et non selon un horaire fixe. Les résultats des calculs d'accessibilité par canton sont présentés dans le tableau ci-après. Seules les valeurs du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures (AI) tiennent compte d'un système de bus à la demande.

Accessibilité des offices de poste et des agences postales

Valeurs pour 2019	Accessibilité ≤ 20 minutes	Accessibilité ≤ 20 minutes, En cas de service à domicile ≤ 30 minutes
Accessibilité par canton à pied ou par les transports publics, en % de la population		
Valeur cible	90 %	90 %
AG	98,32 %	98,07 %
AI ⁽¹⁾	96,40 %	97,94 %
AR	88,72 %	91,86 %
BE	91,55 %	93,88 %
BL	97,20 %	98,97 %
BS	99,99 %	99,99 %
FR	83,15 %	91,07 %
GE	99,26 %	99,56 %
GL	96,26 %	97,78 %
GR	93,16 %	96,86 %
JU	91,28 %	95,14 %
LU	93,20 %	94,00 %
NE	94,68 %	96,59 %
NW	89,70 %	93,52 %
OW	83,50 %	92,77 %
SG	94,90 %	95,85 %
SH	97,09 %	98,27 %
SO	95,91 %	97,91 %
SZ	92,03 %	94,07 %
TG	92,44 %	95,22 %
TI	96,28 %	98,01 %
UR	92,35 %	93,03 %
VD	93,03 %	96,31 %
VS	89,32 %	92,06 %
ZG	95,95 %	96,01 %
ZH	98,50 %	98,73 %
National	94,66 %	96,45 %

⁽¹⁾ Y compris bus à la demande

5
Valeur 2018 ajustée

6
Voir détails sous : <https://www.postcom.admin.ch/fr/documentation/decisions/>

La Poste respecte les prescriptions d'accessibilité

La PostCom vérifie le respect des prescriptions d'accessibilité arrêtées dans l'OPO. Celle-ci prévoit que 90 % de la population résidante permanente de chaque canton doit obligatoirement pouvoir accéder à un office de poste ou à une agence postale, à pied ou par les transports publics, en 20 minutes au plus ou, si la Poste propose un service à domicile, en 30 minutes au plus pour les ménages concernés.

La PostCom a examiné les résultats des calculs d'accessibilité et constaté que la Poste a respecté ces prescriptions en 2019 également.

Pratique de la PostCom en matière d'information

Outre ces nouvelles prescriptions impératives de l'art. 33, al. 4, OPO, la PostCom a toujours eu pour pratique, dans ses rapports annuels, de renseigner sur l'accessibilité des offices de poste et des agences postales dans les 20 minutes à l'échelle nationale. Il s'agit cependant là d'une valeur fournie uniquement à titre d'information complémentaire, sans obligation légale. En 2019, un office de poste ou une agence postale était accessible dans les 20 minutes pour 94,66 % de la population résidante permanente de Suisse, soit une valeur supérieure au minimum légal. Le minimum légal était également dépassé dans la majorité des cantons. Il n'y avait en effet que dans ceux d'Appenzell Rhodes-Extérieures (AR), de Fribourg (FR), de Nidwald (NW), d'Obwald (OW) et du Valais (VS) que moins de 90 % de la population résidante permanente pouvait accéder à un office de poste ou à une agence postale en 20 minutes au plus. Si l'on tient compte toutefois de la prolongation du temps de parcours à 30 minutes lorsqu'un service à domicile est proposé, les prescriptions légales d'accessibilité étaient respectées dans ces cantons également.

Critère de densité

Le seul critère temporel d'accessibilité des offices de poste et des agences postales est insuffisant dans les villes et les agglomérations. C'est pourquoi il est désormais prescrit qu'au moins un point d'accès desservi doit être garanti dans les zones urbaines et les agglomérations définies selon la statistique fédérale. De plus, si le seuil de 15'000 habitants ou emplois est dépassé, un autre point d'accès desservi doit être exploité (art. 33, al. 5bis, OPO).

La Poste a présenté le calcul du nombre de points d'accès basé sur ce nouveau critère de densité pour la première fois pour l'année 2019. Il en ressort que la Poste respecte la nouvelle exigence légale de densité dans 82 zones urbaines et agglomérations sur 83 au total. La seule exception est Einsiedeln. La Poste doit donc y exploiter un second point d'accès. En accord avec le Conseil de district d'Einsiedeln, elle prévoyait de l'ouvrir courant 2020. Sa réalisation a cependant été repoussée et la Poste a décidé de renégocier la suite de la procédure avec le Conseil de district d'Einsiedeln. À cette exception près, le contrôle de la PostCom confirme que la Poste respecte les prescriptions légales de densité.

Régions de planification

La Poste a confirmé qu'en 2019 également chacune des 127 régions de planification comptait au moins un office de poste. Elle remplit ainsi l'obligation arrêtée à l'art. 33, al. 2, OPO.

Dialogue régulier sur la planification avec chaque canton

Conformément à l'art. 33, al. 8, OPO, la Poste mène désormais un dialogue régulier sur la planification avec chaque canton, en principe une fois par année. Ce dialogue vise à définir et à coordonner les différentes prestations et infrastructures dans les

régions (p. ex. par le biais des plans directeurs cantonaux). Il porte en particulier sur les valeurs d'accessibilité, les besoins particuliers dans le domaine postal et les développements régionaux. Les cantons assurent la coordination et la communication avec leurs communes sous une forme appropriée. La planification discutée dans ce cadre couvre une période de quatre ans au moins. Selon les informations dont dispose la PostCom, ce dialogue sur la planification a bien eu lieu en 2019.

Carte interactive sur Internet

La Poste doit mettre à disposition sur Internet un système interactif comprenant une carte et qui fournit des informations complètes sur les emplacements des différents points d'accès, ainsi que sur leur offre et leurs horaires d'ouverture. Ce système est accessible sous le lien suivant : <https://places.post.ch/>.

La Poste met régulièrement ce système à jour, afin de garantir à la clientèle la transparence nécessaire sur les emplacements des points d'accès. Le système doit en outre être accessible aux personnes malvoyantes (accès sans barrières).

Comparaison européenne

Selon les directives européennes, les États membres de l'Union européenne (UE) doivent prendre des mesures pour que la densité des points de contact et d'accès tienne compte des besoins des utilisateurs⁷. La détermination concrète du nombre et du type de points d'accès ainsi que la définition de l'offre de prestations sont cependant du ressort de chaque État membre.

Selon la dernière étude du Groupe des régulateurs européens dans le domaine des services postaux (GREP)⁸ – un organisme indépendant –, les pays européens appliquent différentes méthodes pour fixer le nombre adéquat d'offices de poste. Ils prescrivent par exemple le nombre maximal de kilomètres jusqu'à l'office de poste le plus proche ou le nombre d'habitants par secteur d'office de poste (avec souvent une distinction complémentaire entre zones urbaines et rurales), ou encore l'obligation de mettre à disposition au moins un point d'accès par commune. Ils appliquent en outre fréquemment une combinaison de critères, qui varient de pays à pays et dépendent des particularités géographiques et démographiques du pays concerné. Les directives de l'UE obligent toutefois les États membres à prendre des mesures pour que la densité des points de contact et d'accès tienne compte des besoins des utilisateurs. Une trentaine de pays européens ont adopté des prescriptions précises concernant les points d'accès, afin de garantir un nombre (minimal) adéquat d'installations postales, qu'il incombe au prestataire de services postaux établi (généralement le prestataire historique) de mettre à disposition. Ce n'est toutefois pas le cas du Danemark ni de l'Espagne, qui ne disposent pas de prescriptions légales concernant un nombre minimal d'installations postales.

Il faut souligner dans ce contexte qu'entre 2014 et 2018, la densité du réseau des offices de poste des prestataires de services postaux établis n'a que très légèrement diminué à l'échelle européenne (-0,3 %)⁹.

Selon une étude européenne sur l'évaluation des besoins, les consommateurs sont satisfaits du nombre et de la densité des points d'accès aux services postaux. Ils souhaiteraient cependant des heures d'ouverture plus étendues, en particulier pour pouvoir retirer des colis commandés en ligne. La majorité des consommateurs estiment en outre que des réseaux d'offices de poste denses seront indispensables à l'avenir également (horizon de cinq à dix ans)¹⁰.

7 Art. 3, par. 2, de la directive 2008/6/CE : « Les États membres prennent des mesures pour que la densité des points de contact et d'accès tienne compte des besoins des utilisateurs. »

8 19 décembre 2019 : GREP, Report on the quality of service, consumer protection and complaint handling 2018 – an analysis of trends, p. 34

9 17 décembre 2019 : GREP, Report on core indicators for monitoring the European postal market, p. 63

10 17 septembre 2019 : WIK, User needs in the postal sector, p. 20

Les dernières données disponibles (2018) de l'Union postale universelle (UPU) sur la densité des réseaux des offices de poste montrent que la Suisse comptait un office de poste pour 19,30 km² (année précédente : 19,4 km²). En Allemagne, la valeur correspondante était de 27,46 km². En France, on comptait un office de poste pour 31,81 km², en Italie un pour 23,51 km² et en Autriche un pour 46,82 km². La variation de ces valeurs par rapport à l'année précédente est insignifiante.

Délais d'acheminement des lettres

Selon l'OPO, 97 % des lettres domestiques relevant du service universel doivent être distribuées dans le délai d'un jour (J+1) ou de trois jours (J+3) à compter du dépôt. En 2019, la Poste a de nouveau dépassé cette valeur.

Lettres domestiques

Produit / Résultat	2015	2016	2017	2018	2019
Courrier A (J+1)	97,8 %	98,0 %	97,6 %	97,4 %	98,0 %
Courrier B (J+3)	98,9 %	98,9 %	99,0 %	98,9 %	99,3 %

J = jour du dépôt

En 2019, la Poste a assuré la distribution du courrier A et du courrier B avec encore d'avantage de ponctualité que l'année précédente : 98 % des envois du courrier A sont parvenus à leur destinataire le jour suivant leur dépôt, tandis que pour le courrier B, le taux de ponctualité a atteint 99,3 %. Ces résultats correspondent à une amélioration de respectivement 0,6 et 0,4 point de pourcentage.

Durant l'année sous revue, la Poste a traité quelque 1,8 milliard de lettres domestiques au total, dont – comme les années précédentes – environ 70 % en courrier B¹¹. En 2018, le nombre de lettres domestiques avait encore atteint environ 2 milliards d'unités.

Méthode de mesure des délais d'acheminement des lettres

Selon l'OPO, la méthode de mesure des délais d'acheminement des envois postaux doit être reconnue scientifiquement et certifiée par un organe indépendant. Elle doit en outre reposer sur des normes de qualité internationales et tenir compte de l'état de la technique¹². La méthode de mesure appliquée remplit ces exigences et conforme aux normes européennes CEN¹³.

Mesure des délais d'acheminement des lettres : comparaison européenne

Selon la dernière étude de qualité du GREP, la Suisse occupe toujours le premier rang du classement des pays européens basé sur le taux de ponctualité de la distribution des lettres domestiques prioritaires (courrier A), devant la Slovénie (95,7 %), Malte (95,1 %) et les Pays-Bas (95,0 %)¹⁴. La Suisse est le seul pays à prescrire un taux de ponctualité aussi élevé que 97 %. Ailleurs en Europe, les taux de ponctualité visés sont compris entre 80 % (p. ex. Allemagne) et 95 % (Pays-Bas, Malte, Autriche, Slovénie).

Les prescriptions minimales en matière de vitesse de transport des lettres diffèrent également d'un pays à l'autre. Dans 25 pays, le délai de distribution le plus court est de 24 heures et il a force obligatoire. Cinq pays appliquent un délai plus long (jusqu'à 48 heures ou plus), tandis que trois pays¹⁵ n'effectuent pas de mesures dans ce domaine.

En 2018, le taux de ponctualité moyen résultant de la mesure des délais d'acheminement des lettres dans les pays européens était de 85,14 %. Il était en légère progression par rapport à 2017, du fait que plusieurs pays d'Europe orientale étaient parvenus à améliorer le respect des délais d'acheminement prescrits. Est-ce le signe d'une amélioration générale de la qualité moyenne en Europe ? Seul l'avenir le dira, car nombre de pays de l'UE présentent au contraire une baisse de qualité. Les résultats

des mesures des délais d'acheminement des lettres prioritaires effectuées en Europe depuis 2015 présentent en effet une tendance négative qui persiste.

En ce qui concerne la mesure des délais d'acheminement des lettres non prioritaires (courrier B), on observe une détérioration des résultats à l'échelle européenne. Plusieurs pays ont soit réduit leurs exigences en matière de délais d'acheminement, soit opté pour la distribution alternée. Les pays concernés réagissent ainsi à la forte diminution du nombre d'envois et cherchent aussi à garantir le financement durable du service universel. Il s'agit en l'occurrence du Danemark, de la Finlande, de l'Italie, des Pays-Bas et de la Suède¹⁶. La Belgique passera aussi à la distribution alternée en été 2020 et l'Allemagne l'envisage également.

Délais d'acheminement des colis

Selon l'OPO, 95 % des colis domestiques relevant du service universel doivent être distribués dans le délai d'un jour (J+1) ou de deux jours (J+2) à compter du dépôt. En 2019, la Poste a de nouveau dépassé cette valeur, mais de façon nettement moins marquée que les années précédentes.

Les colis prioritaires (PostPac Priority) ont été distribués dans les délais à hauteur de 95,3 %, ce qui représente une nette diminution par rapport à la valeur de 2018 (97,2 %). La ponctualité de la distribution des colis non prioritaires (PostPac Economy) a également reculé pour s'établir à 95,9 % (2018 : 97,7 %)

Colis domestiques

Produit / Résultat	2015	2016	2017	2018	2019
PostPac Priority (J+1)	97,5 %	98,1 %	96,0 %	97,2 %	95,3 %
PostPac Economy (J+2)	97,5 %	97,2 %	97,5 %	97,7 %	95,9 %

J = jour du dépôt

Durant l'année sous revue, la Poste a distribué quelque 148 millions de colis, soit environ 10 millions de plus que l'année précédente. Toutefois, elle a souligné que ce nombre record de colis traités et distribués a mis son infrastructure à rude épreuve. C'est pourquoi, afin d'être à même de distribuer le volume sans cesse croissant des colis avec ponctualité à l'avenir également, elle entend investir dans de nouvelles installations de tri et de nouveaux centres colis¹⁷.

La ponctualité de la distribution est un important indicateur de la qualité du service universel. Mesuré à l'aide d'une technologie en temps réel, cet indicateur renseigne annuellement et en détail sur la qualité de la desserte en Suisse, tout en permettant d'identifier les potentiels d'amélioration.

Méthode de mesure des délais d'acheminement des colis

Selon l'OPO, comme déjà indiqué plus haut pour les lettres, la méthode de mesure des délais d'acheminement des envois postaux doit être reconnue scientifiquement et certifiée par un organe indépendant. Elle doit en outre reposer sur des normes de qualité internationales et tenir compte de l'état de la technique¹⁸. La méthode appliquée par la Poste pour les colis est certifiée et remplit les exigences légales. Elle diffère cependant fondamentalement de la méthode utilisée pour les lettres, car aucune norme de qualité reconnue internationalement n'est prescrite en Europe pour la mesure des délais d'acheminement des colis.

La PostCom a approuvé la méthode et les instruments de mesure utilisés jusqu'à la fin de 2019. Pour ce qui est de l'approbation de la mesure à partir de 2020, des clarifications sont en cours.

11 Envois individuelles et en nombre

12 Art. 32, al. 2, OPO

13 EN 13850 et EN 14508

14 19 décembre 2019 : GREP, Report on the quality of service, consumer protection and complaint handling 2018 – an analysis of trends, p. 17

15 Danemark, Finlande et Macédoine du Nord

16 17 septembre 2019 : WIK, User needs in the postal sector, p. 10

17 Cf. communiqué de presse de la Poste du 26.3.2020.

18 Art. 32, al. 2, OPO

Mesure des délais d'acheminement des colis : comparaison européenne

Contrairement à celle des lettres, la mesure des délais d'acheminement des colis n'est pas normalisée en Europe, si bien que les méthodes diffèrent entre pays¹⁹. Certains se servent par exemple de la méthode basée sur le suivi électronique des envois (track and trace), dont les modalités techniques sont spécifiées dans la norme européenne TR 15472. Les pays européens appliquant cette méthode sont actuellement au nombre de quatre. Cinq pays appliquent les mêmes normes que celles régissant la méthode de mesure des délais d'acheminement des lettres. Enfin, plusieurs pays – dont la Suisse – se servent d'un autre procédé de mesure.

Les résultats des mesures des délais d'acheminement des colis prioritaires dans les pays européens font état d'un taux de ponctualité moyen de 82,5 %. L'analyse porte sur les résultats de sept pays et les données prises en considération sont celles de 2018. Ce taux de ponctualité moyen était en recul par rapport à 2017, car en particulier la Bulgarie et la Pologne ont présenté de moins bons résultats.

On s'attend cependant à ce que les prescriptions de qualité en matière de délais d'acheminement des colis soient généralement respectées à l'avenir dans les différents pays européens²⁰, d'autant plus que les besoins de qualité des clients du commerce électronique – distribution à une heure précise, suivi électronique des envois, distribution dans une plage horaire déterminée et nouvelle distribution – sont plus que jamais d'actualité.

Évaluation des besoins à l'échelle européenne

Au printemps 2019, une étude a été réalisée à l'échelle européenne (Suisse incluse), visant, d'une part, à évaluer quels seront les besoins des clients du secteur postal à l'avenir et, d'autre part, à examiner l'efficacité des directives postales en vigueur depuis une vingtaine d'années. Cette étude a été réalisée sur mandat de l'UE. Elle devait renseigner sur quels pourraient être les segments de clientèle importants à l'avenir. Elle a examiné en particulier si les besoins des clients plus âgés ou des clients des zones rurales en matière de services postaux différaient de ceux des jeunes ou de la population urbaine. Elle a en outre évalué quelles prestations devront faire partie du service universel à l'avenir et quelles pourraient être les conséquences de modifications des fréquences de distribution et des prescriptions de qualité.

Les premiers résultats de cette évaluation des besoins à l'échelle européenne sont connus : il apparaît que les clients accepteraient une distribution réduite dans un proche avenir. En particulier les clients privés seraient prêts à accepter une distribution se limitant à quatre jours ouvrables par semaine. Les recommandations évoquent également la possibilité d'une distribution alternée, un jour sur deux. Le but serait de s'assurer que tous les citoyens de l'UE bénéficient d'un service postal fiable moyennant la fixation d'une fréquence minimale de distribution moins élevée. Les directives postales en vigueur laissent par ailleurs une certaine marge de manœuvre aux États membres de l'UE en matière de définition du service universel. L'étude recommande de maintenir cette flexibilité.

L'UE publiera ultérieurement d'autres analyses des exigences des utilisateurs dans le secteur postal ainsi que les résultats de l'évaluation de l'adéquation des directives postales européennes²¹.

Mesure des délais d'acheminement : plusieurs cas de force majeure en raison de conditions météorologiques difficiles

Par cas de force majeure, on entend la survenance d'un événement inhabituel, imprévisible et inévitable. Selon la jurisprudence suisse, l'événement doit également être totalement inattendu et indépendant de tout comportement humain. Durant l'année sous revue, 44 envois test ont dû être exclus de la mesure des délais d'acheminement des lettres suite à des cas de force majeure. En ce qui concerne les colis, il n'y a pas eu d'exclusions.

Conformément aux normes européennes et à la directive de la PostCom relative au contrôle de la qualité, les cas de force majeure doivent obligatoirement être annoncés à la commission. La Poste s'acquiesce de cette obligation sitôt que les cas surviennent. En 2019, ils ont été causés par des conditions météorologiques hivernales extrêmes. Ils échappaient donc effectivement à tout contrôle de la Poste et sont survenus de manière inattendue. La PostCom a donc admis le caractère de force majeure des événements annoncés.

Cas de force majeure dans d'autres pays

Les autorités de régulation de toute l'Europe recensent systématiquement les cas de force majeure constatés dans le cadre de la mesure des délais d'acheminement et en rendent compte dans un rapport annuel sur la qualité²². Les événements et les exclusions ayant perturbé cette mesure présentés dans le dernier rapport en date (publié en décembre 2019 pour l'année 2018) ont duré de zéro à sept jours. Les causes d'exclusion mentionnées sont des conditions météorologiques extrêmes, des grèves et des risques de sécurité. La plupart des exclusions ont été enregistrées au Portugal, en raison notamment de conditions météorologiques hivernales difficiles dans les Açores et à Madère.

Mesures de qualité supplémentaires en Europe

Outre la mesure des délais d'acheminement des lettres et des colis, les pays européens se servent d'autres indicateurs de qualité, tels que la mesure des envois distribués en retard ou perdus. Quelques pays ont également des prescriptions s'appliquant aux délais de distribution des lettres commerciales (envois en nombre) ou des envois recommandés, ou encore des journaux et des périodiques. Dans ce dernier cas, ils appliquent généralement la méthode de mesure des délais d'acheminement conforme à la norme relative au courrier égrené non prioritaire (EN 14508) ou à celle sur le courrier en nombre (EN 14534).

Fermeture et transformation d'offices de poste

En 2019, la Poste a notifié des décisions relatives à la desserte postale à 43 communes où est situé un office de poste et à 14 autres communes également concernées.

Ces décisions portaient sur 43 offices de poste au total. Pas moins de 34 communes où est situé un office de poste ainsi que 2 communes également concernées, soit 36 communes au total, ont déposé une requête devant la PostCom. Ce chiffre inclut une commune également concernée à laquelle la Poste n'avait pas notifié de décision.

19
19 décembre 2019 : GREP, Report on the quality of service, consumer protection and complaint handling 2018 – an analysis of trends, p. 22

20
Voir étude WIK : User Needs, p. 11.

21
WIK <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/37121?locale=en>

22
19 décembre 2019 : GREP, Report on the quality of service, consumer protection and complaint handling 2018 – an analysis of trends, p. 19

Recommandations de la PostCom

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
- Conventions entre les communes et la Poste	108	101	115	127	104	134	83
- Cas portés devant la PostCom	6	7	11	30	19	21 ¹⁾	34
Cas traités dans l'année sous revue							
Résultat :	5	4	12	20	24	18	18 ⁴⁾
- Recommandations favorables	5	3	10	16	19	17	18
- Recommandations défavorables	-	-	2	2	1	1	-
- Renvois pour clarifications ultérieures ²⁾	-	1	-	2	4	-	-
- Autre type de règlement ³⁾	-	-	1	1	-	2	1
Requêtes pendantes	1	4	2	13	11	12	27

¹⁾ Dans quatre cas, outre la commune où est situé l'office de poste, une autre commune concernée a également déposé une requête devant la PostCom. Une de ces requêtes concernait un cas déjà pendant en début d'année. Durant l'année sous revue, la PostCom a donc reçu 25 requêtes au total, concernant 21 offices de poste.

²⁾ Un cas ouvert en 2017 est toujours pendant, en attendant que la PostCom émette une recommandation.

³⁾ Radiations du rôle, par exemple suite au fait que la Poste et la commune sont parvenues à accord après la saisine de la PostCom.

⁴⁾ La décision de non-entrée en matière est comptée avec les recommandations favorables.

Il est frappant de constater qu'en 2019, la proportion de solutions amiables a sensiblement diminué par rapport à l'année précédente. Le nombre de notifications de décisions par la Poste et, partant, celui des requêtes présentées à la PostCom ont par ailleurs régulièrement augmenté au fur et à mesure que l'année avançait. C'est ainsi que l'on a compté 26 notifications adressées à 21 communes où est situé un office de poste et à 5 communes également concernées rien que pendant le dernier trimestre 2019. Cela s'explique probablement par le fait que dans plusieurs procédures de dialogue ouvertes de longue date dans le cadre de la période de planification du réseau 2017-2020, la Poste et les autorités communales concernées n'ont pas trouvé d'accord.

Durant l'année sous revue, la PostCom a émis 17 recommandations. Elle a en outre décidé de ne pas entrer en matière sur la requête d'une commune, au motif que cette dernière avait saisi la PostCom après l'expiration du délai de 30 jours prévu à cet effet.

Délai pour saisir la PostCom

- Les autorités des communes concernées peuvent saisir la PostCom dans les 30 jours suivant la communication de la décision de la Poste (art. 34, al. 3, OPO). Dans la notification de sa décision, la Poste attire systématiquement l'attention des autorités communales sur l'existence de ce délai de 30 jours. Depuis un certain temps, la PostCom applique en outre par analogie la disposition de l'art. 22a de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA ; RS 172.021) relative aux fêtes. Le délai de trente jours pour saisir la PostCom ne court pas :
 - a. du 7^e jour avant Pâques au 7^e jour après Pâques inclusivement ;
 - b. du 15 juillet au 15 août inclusivement ;
 - c. du 18 décembre au 2 janvier inclusivement.

La PostCom invite la Poste à préciser dans les notifications de décision avant les fêtes judiciaires non seulement le délai de 30 jours pour saisir la PostCom conformément à l'art. 34, al. 3, OPO, mais également la suspension de ce délai pendant les fêtes, conformément à la pratique de la PostCom.

- Pour la PostCom, le délai de 30 jours prévu à l'art. 34, al. 3, OPO n'est pas un simple délai d'ordre, car il sert la sécurité du droit. S'il expire sans avoir été utilisé, la Poste est en droit d'exécuter sa décision relative à la desserte postale de la commune concernée. C'est pourquoi la PostCom n'est pas entrée en matière sur la requête d'une commune présentée tardivement. Elle a considéré que les conditions de restitution du délai pour cause d'inobservation non fautive n'étaient pas réunies dans ce cas d'espèce (décision 18/2019).

Pratique de la PostCom en 2019

Durant l'année sous revue, la PostCom s'est prononcée sur cinq cas de fermeture d'offices de poste prévoyant un service à domicile comme solution de remplacement. Douze recommandations concernaient la transformation d'offices de poste en agences postales. Dans quatorze cas, la PostCom a recommandé à la Poste de prendre des mesures supplémentaires visant à atténuer les conséquences de la fermeture de l'office de poste. Il s'agissait en particulier de mesures de protection de la discrétion dans des agences postales et de la mise en place d'installations de cases postales avec garantie de distribution à 9 h au plus tard les jours ouvrables. La PostCom a également recommandé différentes mesures en faveur des clients commerciaux, telles que l'ouverture de points clientèle commerciale non desservis lorsque le besoin en est démontré ainsi que des solutions garantissant la prise en charge d'espèces auprès des entreprises locales. Enfin, compte tenu de l'importance économique de la commune de Manno (TI), elle a demandé à la Poste d'élaborer un concept de desserte de la clientèle commerciale dans cette commune (recommandation 10/2019).

Entrée en vigueur du nouveau droit: valeurs d'accessibilité par canton

Selon l'art. 33, al. 4, OPO, le réseau d'offices de poste et d'agences postales doit être conçu de telle sorte que 90 % de la population résidante permanente d'un canton puisse accéder à un office de poste ou à une agence postale, à pied ou par les transports publics, en 20 minutes au plus. Si la Poste propose un service à domicile, l'accessibilité doit être assurée en 30 minutes au plus pour les ménages concernés. Jusqu'à la fin de 2018, ce taux d'accessibilité était déjà calculé chaque année, mais en tant que valeur moyenne nationale. Depuis le 1^{er} janvier 2019, le calcul doit être effectué à l'échelle cantonale.

Pour les recommandations émises en 2019, la PostCom s'est basée sur les estimations des valeurs d'accessibilité cantonales résultant des calculs test provisoires réalisés par la Poste. Elle n'a en l'occurrence émis de recommandations relatives à des offices de poste que dans les cantons où ces valeurs d'accessibilité estimées à titre provisoire étaient si élevées que l'on pouvait exclure qu'elles tombent au-dessous de 90 % lorsqu'elles seraient calculées selon la méthode définitivement approuvée.

Critère de densité

Conformément à l'art. 33, al. 5bis, OPO, au moins un point d'accès desservi doit être garanti dans les zones urbaines et les agglomérations définies selon la statistique fédérale ainsi que dans les autres villes non prises en compte statistiquement. Si le seuil de 15 000 habitants ou emplois est dépassé, un point d'accès desservi supplémentaire doit être exploité. Pour déterminer les zones urbaines et les agglomérations, il convient de s'appuyer sur la typologie des communes de l'Office fédéral de la statistique (OFS), notamment sur la définition de l'espace à caractère urbain de 2012.

Le respect de ces prescriptions a été examiné en détail dans toutes les recommandations émises en 2019.

Respect des prescriptions relatives aux services de paiement

En vertu de l'art. 63, let. a, OPO, la surveillance des services de paiement relevant du service universel incombe à l'Office fédéral de la communication (OFCOM). Il lui incombe également d'approuver la méthode de mesure de l'accès aux services de paiement (art. 44, al. 3, OPO). Lorsqu'elle émet une recommandation, la PostCom demande toujours l'avis de l'OFCOM et l'intègre à la recommandation.

Conclusions

- Depuis l'entrée en vigueur du nouveau droit postal en 2012, la PostCom a émis 101 recommandations (y c. une décision de non-entrée en matière). Dans six d'entre elles, elle a recommandé à la Poste de totalement renoncer aux mesures envisagées.
- Dans 46 autres cas, la PostCom a recommandé à la Poste de prendre une ou plusieurs mesures supplémentaires visant à atténuer les conséquences de la fermeture de l'office de poste concerné (recommandations assorties de conditions).
- Dans sept cas, la PostCom a considéré que le dialogue mené par la Poste avec la commune était insuffisant. Elle a donc renvoyé le dossier à la Poste, en lui demandant d'améliorer ce dialogue.
- Enfin, dans 42 cas, la PostCom a approuvé les mesures prévues par la Poste, sans ordonner de mesures d'atténuation de leurs effets.

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

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle législation postale en 2012, les offices de poste et les agences postales sont regroupés sous l'appellation générique de « points d'accès desservis ». Fin 2019, le réseau postal comptait 981 offices de poste en exploitation propre et 1136 agences postales, soit 2117 points d'accès desservis au total. Le nombre d'agences était pour la première fois plus élevé que celui des offices de poste.

Par rapport à l'année précédente, le nombre de points d'accès desservis a diminué de 22 unités, soit un recul du même ordre de grandeur que précédemment. Dans la plupart des cas, les offices de poste ont été transformés en agences postales. Selon ses indications, la Poste n'a opté pour le service à domicile comme solution de remplacement que lorsqu'il n'était pas possible d'ouvrir une agence postale.

Nombre d'offices de poste et d'agences postales

Points d'accès desservis	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Offices de poste	1'662	1'562	1'464	1'323	1'189	1'078	981
Agences postales	569	660	735	849	968	1'061	1'136
Total offices de poste et agences postales	2'231	2'222	2'199	2'172	2'157	2'139	2'117
Variation par rapport à l'année précédente	-23	-9	-23	-27	-15	-18	-22

Service à domicile

Une nouvelle définition des régions desservies par un service à domicile est en vigueur depuis le début de 2019. La précédente définition interne à la Poste a été remplacée par une définition cohérente, valable sur l'ensemble du territoire national et reposant sur des données publiquement accessibles. La notion de « région » repose désormais sur le répertoire officiel des localités suisses de l'Office fédéral de la statistique (OFS).

Points d'accès

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2019 (selon la nouvelle définition de « région »)
Offices de poste	1'662	1'562	1'464	1'323	1'189	1'078	981	981
dont sans transactions en espèces	14	7	7	6	5	3	1	1
Agences postales	569	660	735	849	968	1'061	1'136	1'136
Régions avec service à domicile	1'269	1'278	1'295	1'319	1'326	1'341	1'384	1'775
Total	3'500	3'500	3'494	3'491	3'483	3'480	3'501	3'892

La nouvelle définition a eu un effet sur le nombre de régions avec service à domicile. C'est ainsi qu'en 2019, selon la nouvelle définition, la Poste a assuré la fourniture des prestations du service universel par le biais d'une solution de service à domicile dans 1775 régions. Calculé selon l'ancienne définition, ce nombre aurait été de 1'384 régions. L'augmentation effective du nombre de régions avec service à domicile est donc comparable à celle enregistrée depuis plusieurs années.

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

Service à domicile	2019
Nombre de régions avec service à domicile	1'775
Nombre de ménages dans les régions avec service à domicile	380'925
dont nombre de ménages sans service à domicile dans les régions avec service à domicile*	2'893
Nombre total de ménages (Suisse)	4'288'429
Part en % de ménages avec service à domicile (Suisse)	8,9 %

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

La part des ménages suisses desservis par un service à domicile est de 8,9 %. Eu égard à la topographie largement alpine du pays, ce ratio peut être considéré comme peu élevé.

Enfin, outre les points d'accès prescrits par la réglementation, la Poste propose des points d'accès alternatifs. Ceux-ci incluent en particulier des points de dépôt et de retrait d'un genre nouveau (p. ex. des stations colis non desservies ou des points de dépôt de colis chez des détaillants).

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

La PostCom n'a pas de compétences directes en matière de réglementation des heures d'ouverture des offices de poste et des agences postales, mais elle intègre néanmoins cet aspect du service postal dans son examen global de la situation. Si l'on fait la synthèse des heures d'ouverture des offices de poste et des agences postales, on obtient les résultats suivants :

Heures d'ouverture des offices de poste et des agences postales, répartition en % (état au 3 décembre 2019)

Heures d'ouverture par jour	Offices de poste	Agences postales
Jusqu'à deux heures	1 %	1 %
De deux à quatre heures	2 %	4 %
De quatre à six heures	8 %	7 %
De six à huit heures	50 %	12 %
Plus de huit heures	38 %	76 %

(Avec différences d'arrondi)

On constate que la répartition en pour-cent des différentes durées d'ouverture quotidienne n'a pratiquement pas varié par rapport à l'année précédente.

Seuls 3 % des offices de poste sont ouverts pendant moins de quatre heures par jour, tandis que la majorité des offices de poste et des agences postales (88 % pour chacune des deux catégories) ouvrent pendant plus de six heures par jour. On constate en outre qu'en 2019 comme dans les années précédentes, la part relative la plus importante des offices de poste (50 %) ont ouvert leurs portes entre six et huit heures par jour. Quant aux agences, elles étaient plus des trois quarts (76 %) à proposer leurs services pendant plus de huit heures par jour.

En chiffres absolus, on constate que dans un contexte d'augmentation régulière de la proportion d'agences postales, le nombre de celles qui ouvrent huit heures par jour ou plus s'accroît : au 3 décembre 2019 (jour de référence), on en comptait 867, alors qu'un an auparavant, elles n'étaient que 803. Ainsi, grâce à la transformation d'offices en agences, les clients profitent de plus en plus d'heures d'ouverture plus étendues.

Les heures d'ouverture de chaque office de poste et agence postale sont disponibles en ligne, sur le site Web de la Poste, sous le lien : www.places.post.ch.

Fréquentation des offices de poste et des agences

En 2019, la fréquentation journalière moyenne des offices de poste a de nouveau progressé par rapport à l'année précédente. Il ne s'agit toutefois que d'un effet statistique résultant du fait que la transformation de petits offices peu fréquentés induit une augmentation de la fréquentation moyenne des offices restants.

Pour ce qui est des agences, leur fréquentation journalière moyenne est nettement inférieure à celle des offices de poste. En 2019, elle n'a pratiquement pas varié par rapport à l'année précédente.

Fréquentation journalière moyenne des offices de post et des agences postales

Type de point d'accès	2018*	2019	Variation par rapport à l'année précédente
Offices de poste	398	410	+12
Agences postales	34	35	+1

* Valeurs ajustées

En 2019, la fréquentation moyenne des offices de poste était de 410 clients par jour, tandis que celle des agences postales n'a atteint que le dixième de ce chiffre environ. Il s'agit cependant de moyennes nationales. À l'échelon local, on observe d'énormes différences de fréquentation. Les chiffres globaux montrent néanmoins que même si les agences postales sont plus nombreuses, les clients continuent à effectuer leurs opérations postales de préférence dans les offices de poste.

Accès pour personnes handicapées

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

La Poste a confirmé à la PostCom qu'en cas de construction d'un nouvel office de poste, les exigences légales en matière d'accessibilité des services postaux aux personnes handicapées sont remplies. De plus, lors de la planification, de l'adjudication et de la réalisation de travaux de transformation d'offices de poste, la Poste se réfère à la norme SIA 500/2009 « Constructions sans obstacles ». Cette norme est systématiquement appliquée dans le cadre de la transformation de sites présentant des obstacles.

Il ressort de l'analyse réalisée par la PostCom que lors des constructions ou transformations d'offices de poste réalisées en 2019, la Poste a satisfait aux exigences applicables en matière d'accès sans obstacles et de solutions de guichet adaptées aux personnes handicapées. Il en est de même pour la plupart des constructions ou transformations d'agences.

Afin d'offrir une vue d'ensemble transparente de la situation, la Poste a lancé un projet qui doit permettre de se renseigner en ligne sur les différentes possibilités d'accès de chaque office de poste et agence postale. Les clarifications nécessaires à cet effet sont en cours.

Accès aux services en ligne de la Poste

Depuis 2004, toutes les offres Internet des autorités fédérales, cantonales et communales et de tous les organismes publics, ainsi que celles de la Poste, doivent être rendues accessibles aux personnes handicapées. La Poste applique systématiquement cette obligation de mise en place d'un accès sans barrières à Internet depuis 2008. Lancé le 30 juin 2019, son nouveau site Web est très bien adapté aux personnes ayant un handicap, tant sensoriel que moteur. Selon les indications de la Poste, il est actuellement en cours de certification

Boîtes aux lettres

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

La Poste a confirmé à la PostCom qu'en 2019, chaque localité suisse comptait au moins une boîte aux lettres publique, faisant toutefois état de 131 exceptions (comme l'année précédente). Sur les 131 localités faisant exception, autrement dit sans boîte aux lettres publique, 38 n'ont jamais bénéficié de ce service de la Poste. Dans les autres, les boîtes aux lettres ont été supprimées ces dernières années, en accord avec les communes concernées.

La Poste met à disposition dans sa Post-App²³ un système interactif de recherche des emplacements de boîtes aux lettres. Basé sur une carte, ce système permet de rapidement localiser la boîte aux lettres la plus proche, que ce soit dans l'app ou sur le portail Internet de la Poste. Des indications pratiques, telles que les heures de levée, permettent en outre de choisir la boîte aux lettres la plus appropriée parmi celles situées à proximité.

Fin 2019, la Poste desservait 14'495 boîtes aux lettres publiques.

Boîtes aux lettres publiques

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation 2018/2019	Variation 2018/2019 en %
Nombre de boîtes aux lettres publiques	15'002	14'927	14'823	14'729	14'617	14'583	14'495	-88	-0,6%

Le nombre de boîtes aux lettres publiques recule légèrement, mais régulièrement, depuis plusieurs années (2019 : -0,6 % ; 2018 : -0,2 %). Selon la Poste, ce recul s'explique généralement par leur suppression du fait qu'elles sont peu utilisées pour certaines ou en accord avec la commune concernée pour d'autres.

Cette diminution continue du nombre de boîtes aux lettres publiques exploitées par les prestataires de services postaux établis s'observe partout en Europe²⁴. À l'avenir, les échanges d'informations se feront de plus en plus sous forme numérique, et non plus physique. Les utilisateurs sont donc de plus en plus fréquemment appelés à choisir entre continuer à recevoir leur courrier dans leur boîte aux lettres, comme d'habitude, ou le recevoir par voie électronique. Force est en outre de constater que les jeunes (génération Y) envoient et reçoivent moins de lettres que les personnes plus âgées. Ils reçoivent en revanche davantage de colis²⁵.

Pertes d'envois postaux et réclamations concernant le service universel

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

S'appuyant sur la norme européenne régissant les réclamations²⁶, la Poste établit donc chaque année un rapport réglementaire sur les pertes d'envois et les réclamations en relation avec le service universel. À noter qu'elle intègre désormais aussi dans ce rapport toutes les réclamations concernant les services postaux ne relevant pas du service universel.

S'agissant du service universel, ce dont les clients se sont plaints le plus fréquemment en 2019 comme en 2018, c'est de la perte d'envois, en particulier de colis Priority et Economy. Il y a également eu une augmentation des réclamations pour erreurs de distribution du courrier A.

En 2019, la Poste a enregistré 316 379 réclamations de clients. Ces dernières ont augmenté dans tous les secteurs, mais pour des raisons très différentes d'un secteur à l'autre, selon la Poste.

Chez PostLogistics, par exemple, l'augmentation des réclamations serait due à la forte croissance du volume des colis : quand le nombre d'envois augmente, celui des réclamations augmente en conséquence. Une autre raison serait le recours accru des clients à certains services en ligne de la Poste comme « Mes envois » : le client est informé à l'avance, par SMS ou par courrier électronique, de l'arrivée d'un envoi et peut déterminer le moment et le lieu de la distribution. Si le moment ou le lieu prévu – mais non garanti – n'est pas respecté, de nombreux clients réagissent immédiatement par une réclamation.

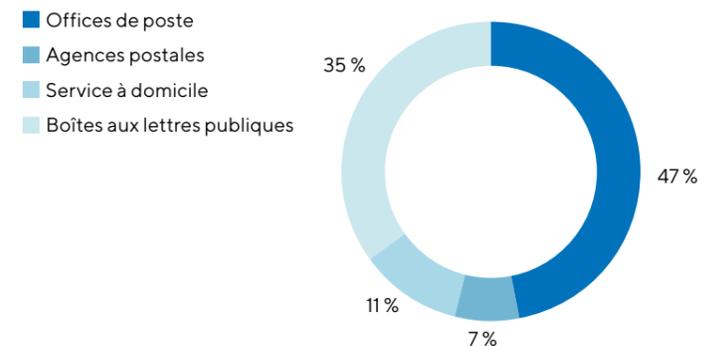
Chez PostMail, c'est en particulier le traitement des retours dans les segments des lettres recommandées et des actes judiciaires qui a connu quelques problèmes, d'où une augmentation des réclamations.

Il n'en reste pas moins que le nombre de réclamations par rapport au nombre d'envois est toujours nettement inférieur au pour-mille, avec 0,028 réclamation pour 1000 lettres et 0,83 pour 1000 colis.

En 2019, la plupart des réclamations ont de nouveau été présentées verbalement (par téléphone ou au guichet) et la durée moyenne de traitement d'une réclamation s'est élevée à 6,3 jours. Elle a donc augmenté par rapport à 2018 (3,8 jours).

La Poste a par ailleurs reçu 5027 réclamations concernant les points d'accès prescrits par la réglementation.

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



Près de la moitié d'entre elles (47%) se rapportaient à des offices de poste, ce qui signifie que la Poste a enregistré environ deux réclamations de clients par office de poste en moyenne. Les réclamations concernant les agences postales sont nettement moins nombreuses.

Par rapport au nombre total de réclamations de clients, celles concernant spécifiquement les points d'accès prescrits par la réglementation peuvent être considérées comme peu nombreuses.

Distribution à domicile

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

Selon l'art. 14, al. 3, LPO, la Poste est tenue d'assurer la distribution à domicile dans toutes les zones habitées à l'année. Le Conseil fédéral a cependant limité cette obligation de la Poste par voie d'ordonnance, en précisant dans l'OPO qu'elle ne s'applique pas aux ménages auxquels des difficultés démesurées empêchent d'accéder. De plus, selon l'art. 31, al. 1, let. a et b, OPO, la Poste n'est tenue de distribuer les envois postaux à domicile que si la maison concernée fait partie d'une zone comprenant au moins cinq maisons habitées à l'année et regroupées sur une surface maximale d'un hectare, ou si le temps nécessaire (aller et retour) pour desservir une maison habitée à l'année à partir d'une telle zone ne dépasse pas deux minutes.

24 GREP, Report on core indicators for monitoring the European postal market, p. 71

25 17 septembre 2019 : WIK, User needs in the postal sector, p. 16

26 EN 14012:2019 (Services postaux – Qualité du service – Principes de traitement des réclamations)

- Le droit des clients à la distribution à domicile s'éteint en outre dans les cas suivants :
- la Poste ne pourrait s'acquitter de son obligation de distribution qu'en surmontant des difficultés démesurées, telles que des mauvaises conditions de circulation, ou en mettant le personnel de distribution en danger ;
 - le destinataire et la Poste ont convenu d'un autre lieu (p. ex. case postale) ou d'une autre forme de distribution ;
 - les prescriptions des art. 73 à 75 OPO régissant les boîtes aux lettres et les batteries de boîtes aux lettres ne sont pas respectées (art. 31, al. 2, OPO).

Lorsqu'elle n'a pas l'obligation d'assurer la distribution à domicile, la Poste doit proposer une solution de remplacement au destinataire. Elle peut notamment réduire la fréquence de distribution ou désigner un autre point de distribution. Le cas échéant, elle est tenue de préalablement consulter le destinataire (art. 31, al. 3, OPO).

Fin 2019, on comptait en Suisse 1 770 713 maisons habitées à l'année (2018 : 1 757 842). Selon les indications de la Poste, 1983 d'entre elles (2018 : 1524) ne bénéficiaient pas du service ordinaire de distribution à domicile. Les solutions de remplacement convenues consistaient en la distribution dans des cases postales, dans des batteries de boîtes aux lettres ou dans des boîtes aux lettres situées hors des propriétés concernées, ou encore en la diminution de la fréquence de distribution (moins de six fois par semaine).

Distribution à domicile

	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de maisons habitées à l'année	1'715'157	1'729'439	1'743'006	1'757'842	1'770'713
Variation par rapport à l'année précédente, en %		0,8 %	0,8 %	0,9 %	0,7 %
Nombre de maisons habitées à l'année avec solution de remplacement*	1'005	1'133	1'277	1'524	1'983
Variation par rapport à l'année précédente, en %		12,7 %	12,7 %	19,3 %	30,1 %

* Par maisons habitées à l'année avec solution de remplacement, on entend les maisons ne bénéficiant pas de la distribution à domicile régulier, car elles se situent hors du périmètre de distribution.

Le nombre de maisons habitées à l'année bénéficiant d'une solution de remplacement n'a cessé d'augmenter ces dernières années, avec une progression plus marquée que précédemment entre 2018 et 2019 (30,1 %). Ce nombre de cas se compte en pour milles si on le compare avec le nombre total de maisons habitées à l'année.

En cas de litige concernant l'obligation de la Poste d'assurer la distribution à domicile, la PostCom examine – dans le cadre d'une procédure de surveillance – si cette obligation s'applique dans le cas d'espèce et rend une décision. Chacune des parties au litige, autrement dit le client concerné et la Poste, peut attaquer la décision devant le Tribunal administratif fédéral (TAF).

Durant l'année sous revue, la PostCom a rendu deux décisions en matière de distribution à domicile. Les deux cas concernaient des maisons situées à l'écart, dans des régions à faible densité de population. L'une d'entre elle était de nouveau habitée à l'année, mais la Poste estimait ne pas être tenue d'y assurer la distribution à domicile. L'autre bénéficiait certes de longue date de la distribution à domicile, mais ne remplissait clairement pas les conditions de cette dernière énoncées à l'art. 31, al. 1, OPO. La PostCom a conclu dans les deux cas qu'il n'y avait pas d'obligation de distribution à

domicile. Dans son arrêt A-2274/2019 du 9 octobre 2019, le TAF a par ailleurs confirmé une décision de la PostCom qui avait été contestée par le plaignant concerné (cf. commentaire à ce sujet sous « Dénonciations à l'autorité de surveillance et procédures »).

La PostCom considère la distribution à domicile comme une composante importante du service universel. Elle y est donc particulièrement attentive, d'autant plus que les maisons sans distribution à domicile n'ont pas non plus droit au service à domicile comme solution de remplacement d'un office de poste ou d'une agence postale.

Il faut distinguer entre distribution à domicile et service à domicile. Ce dernier est souvent proposé comme solution de remplacement après la fermeture d'un office de poste ou d'une agence et comprend la collecte d'envois postaux et la fourniture de services de paiement au domicile du client (« Guichet postal sur le pas de la porte »). La Poste ne fournit le service à domicile que dans certaines régions et il n'existe aucun droit à en bénéficier.

Prestations relevant du service universel

La Poste détermine elle-même, compte tenu des prescriptions de l'OPO, lesquelles de ses prestations relèvent du service universel. Elle est cependant tenue de soumettre la liste des prestations qu'elle intègre au service universel à la PostCom une fois l'an, pour contrôle et approbation.

Cette liste sert de base à l'attribution des coûts et des recettes aux différentes prestations et, partant, à l'établissement de la preuve que l'interdiction des subventions croisées est respectée.

En 2019, la Poste a apporté les modifications suivantes à son offre relevant du service universel :

- dans l'assortiment des produits pour clients commerciaux, la limite de poids supérieure des maxilettes à destination de l'étranger est passée de 1 à 2 kilos. Cette mesure a été décidée pour adapter le produit à la réglementation de l'UPU, ainsi qu'à des fins d'harmonisation avec l'assortiment des produits pour clients privés, qui connaissait déjà une limite de poids supérieure de 2 kilos. L'assortiment relevant du service universel destiné aux clients privés est resté inchangé ;
- la Poste a revu la conception de son offre de réacheminement du courrier (auparavant : « Demande de réexpédition temporaire »). Désormais, dans le segment des clients commerciaux, le réacheminement du courrier ne fait partie des prestations du service universel que s'il ne dure pas plus de trois mois (« Réacheminement du courrier jusqu'à trois mois »). Pour le réacheminement de plus longue durée ou de durée indéterminée, la Poste a développé un service spécialement destiné aux clients commerciaux et ne relevant pas du service universel. Dans l'assortiment pour les clients privés, la prestation a également été rebaptisée « Réacheminement du courrier », mais elle est proposée au titre du service universel même pour une durée indéterminée.

La PostCom a approuvé la liste 2019 des prestations relevant du service universel par une décision rendue le 28 janvier 2019. La liste est disponible (en allemand) sur le site Web de la PostCom.

Conséquences provisoires de la pandémie de Covid-19

Les art. 12 LPO et 28 OPO donnent au Conseil fédéral, dans des situations extraordinaires, de larges compétences en matière de maintien ou de restriction de la fourniture des services postaux. C'est ainsi que dans l'ordonnance de nécessité qu'il a édictée (ordonnance 2 COVID-19 ; RS 818.101.24), il a habilité le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) à approuver, sur demande motivée de la Poste, des restrictions ou une suspension ponctuelle temporaires des prestations du service universel. En raison de la diminution des capacités de la Poste en matière de traitement et de transport, de l'absence de personnel et de la forte augmentation du volume des colis dues à la pandémie de Covid-19, le DETEC a donc effectivement approuvé différentes restrictions de la fourniture des services postaux relevant du service universel, notamment en ce qui concerne la qualité de service (délais d'acheminement et accessibilité).

A la suite de l'augmentation massive du nombre de colis et au vu de ses capacités de traitement diminuées – en raison notamment des prescriptions de distanciation sociales imposées par la Confédération –, la Poste a souhaité continger les colis déposés par les gros expéditeurs. Le DETEC a autorisé ce contingentement pour la durée d'une semaine, soit la semaine de Pâques 2020. En contrepartie, une table ronde réunissant les acteurs du secteur du commerce en ligne (commerçants, logisticiens, partenaires sociaux) s'est tenue le 7 avril 2020, durant laquelle différentes mesures visant à décharger les centres colis de la Poste ont été adoptées.

La Poste a par ailleurs restreint le transport des envois encombrants par le canal des colis en réduisant les grandeurs maximales admises de ces envois. En effet, si les envois présentent des dimensions telles qu'ils doivent inévitablement être portés par deux personnes, les prescriptions de distanciation sociale ne peuvent pas être respectées. À la différence des colis standard, les envois encombrants ne relèvent pas du service universel, si bien que la Poste est libre d'imposer de telles restrictions.

En raison du manque de capacités de transport, le DETEC a en outre autorisé la Poste, pour toute la durée de la situation extraordinaire, à ne plus accepter d'envois internationaux (exportation) à destination de pays dans lesquels leur transmission n'est pas possible. Inversement, l'importation d'envois a également été fortement perturbée.

Enfin, le Conseil fédéral a autorisé les prestataires de services postaux enregistrés auprès de la PostCom à distribuer le dimanche également les denrées alimentaires et les biens de consommation courante commandés en ligne. Les prestataires concernés n'avaient donc pas à demander d'autorisation exceptionnelle à cet effet.

Financement du service universel

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

Coûts nets

La Poste est tenue de financer la fourniture du service universel par ses propres moyens. Elle a la possibilité à cet effet de compenser les coûts découlant de l'obligation de fournir le service universel (dits coûts nets) en procédant à des paiements de transfert entre les sociétés du groupe (compensation des coûts nets). Selon la loi, la Poste peut s'appuyer sur toutes les prestations de services pour assurer le financement du service universel. La PostCom approuve annuellement le calcul des coûts nets ainsi que la preuve du respect des prescriptions régissant la compensation de ces derniers.

La compensation des coûts nets n'influe pas sur le résultat financier global du groupe, ni sur les résultats financiers des différents segments opérationnels. Le contrôle du reporting financier du groupe Poste n'est pas de la compétence de la PostCom. Celle-ci n'a donc aucune influence sur les méthodes appliquées pour calculer les résultats des segments du groupe et le déficit du réseau postal, ni n'a le droit de contrôler ces données. Les attributions et les compétences de la PostCom sont réglées en détail dans la législation postale.

Interdiction des subventions croisées dans un cas d'espèce

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

En vertu de l'art. 58 OPO, la PostCom a arrêté dans sa directive 1/2013 du 15 mars 2013 des prescriptions administratives réglant les modalités selon lesquelles la Poste doit fournir la preuve du respect de l'interdiction des subventions croisées dans un cas d'espèce. La directive présente les principes applicables en la matière et définit les critères techniques relatifs à la fourniture de la preuve et à son contrôle.

Enfin, en application de l'art. 19, al. 3, LPO, la PostCom peut, d'office ou sur plainte, exiger de la Poste qu'elle fournisse cette preuve. Elle n'a pas fait usage de cette possibilité en 2019, pas plus qu'en 2018. Pour les détails de la procédure, voir ci-après sous « Preuve du respect de l'interdiction des subventions croisées dans un cas d'espèce ».

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

La législation postale définit les coûts supplémentaires découlant de l'obligation de fournir le service universel comme coûts nets du service universel. Selon l'art. 49, al. 1, OPO, les coûts nets résultent de la comparaison entre le résultat que la Poste et les sociétés du groupe réalisent effectivement en ayant l'obligation de fournir le service universel (résul-



tat réel) et celui, hypothétique, qu'elles réaliseraient si elles n'avaient pas cette obligation. L'al. 2 du même article précise la méthode de calcul des coûts nets. Pour les déterminer, la Poste soumet à la PostCom un scénario hypothétique rendant compte de ce que seraient ses activités commerciales sans l'obligation de fournir le service universel. Le résultat réalisable selon ce scénario hypothétique est ensuite comparé au résultat effectif. La différence entre les deux résultats donne les coûts nets. Ceux-ci correspondent donc à la différence entre les coûts que la Poste pourrait éviter sans le mandat de service universel et les recettes qu'elle ne réaliserait pas sans ce mandat (art. 50, al. 1, OPO).

C'est en 2013 déjà que la PostCom a approuvé la méthode de calcul des coûts nets (décision 1/2013 du 7 février 2013) ainsi que le scénario hypothétique sans obligation de fournir le service universel (décision 7/2013 du 4 septembre 2013). En 2016, le scénario hypothétique a été mis à jour et la PostCom en a également approuvé la nouvelle version (décision 10/2016 du 12 mai 2016).

Calcul des coûts nets

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

Le tableau ci-dessous présente les résultats de ce calcul.

En millions de CHF	2014	2015	2016	2017	2018	2019
- Recettes non générées	577	546	499	452	428	343
+ Coûts proportionnels évités	343	327	291	262	244	174
+ Coûts structurels évités	627	590	554	515	455	450
Résultat	392	371	346	325	271	281

Source : La Poste Suisse SA

En 2019, les coûts nets se sont élevés à 281 millions de francs, soit 10 millions de plus qu'en 2018. Cette augmentation s'explique principalement par des coûts uniques de réorganisation des offices de poste. La Poste souligne toutefois que sans ces coûts de réorganisation uniques, les coûts nets de 2019 auraient été inférieurs à ceux de l'année précédente, grâce au développement continu du réseau postal ainsi qu'aux mesures de gain d'efficacité mises en œuvre. En comparaison pluriannuelle, on observe donc une diminution régulière des coûts nets.

Selon l'entreprise de révision mandatée par la Poste conformément à l'art. 57 OPO (voir ci-après sous « Résultat du contrôle indépendant »), le calcul des coûts nets pour 2019 respecte tous les points essentiels des dispositions de l'OPO.

Financement du service universel

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

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

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

Ces paiements de transfert ont cependant pour conditions que :

- le service réservé couvre ses propres coûts et ne soit grevé au maximum que des coûts nets découlant de l'obligation de fournir les services postaux et les services de paiement relevant du service universel (cf. art. 51, al. 2, let. b, OPO) ;
- les services financiers ne supportent au maximum que les coûts nets découlant de l'obligation de fournir les services de paiement relevant du service universel (cf. art. 51, al. 2, let. c, OPO).

Résultat du service réservé

Le tableau ci-dessous présente, pour comparaison, les résultats du service réservé de 2014 à 2019.

Résultat du service réservé (lettres jusqu'à 50 g)	Service réservé					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
En millions de CHF						
Recettes	1'213	1'225	1'161	1'153	1'106	1'046
Coûts	1'097	1'118	1'115	1'057	966*	935
Résultat	116	107	46	96	139	112
Coûts inclus provenant de la compensation des coûts nets	80	106	81	96	96*	96
Coûts nets de la Poste	392	371	346	325	271	281

* Valeur ajustée rétroactivement

Source : La Poste Suisse SA

Les chiffres ci-dessus montrent que le service réservé couvre globalement ses propres coûts. En 2019, le résultat s'est élevé à 112 millions de francs après compensation des coûts nets. Ce résultat est grevé du montant de 96 millions de francs relevant de la compensation des coûts nets et il est inférieur aux coûts nets totaux découlant de l'obligation de fournir les services postaux et les services de paiement relevant du service universel (281 millions). Il est donc conforme aux prescriptions de l'OPO.

Le tableau ci-après présente les montants et la répartition de la compensation des coûts nets pour 2019. Une valeur positive correspond à un paiement compensatoire effectué (débit) et une valeur négative à un paiement compensatoire perçu (crédit).

Compensation des coûts nets

En millions de CHF	PostMail	PostLogistics	PostFinance
Compensation des coûts nets*	107	-36	-71

* Une valeur positive correspond à un débit et une valeur négative à un crédit.

Source : La Poste Suisse SA

En 2019, la Poste a profité de la possibilité prévue à l'art. 51, al. 1, OPO de compenser les coûts nets de l'année précédente et de les attribuer aux prestations et produits correspondants. En 2018, selon le calcul approuvé par la PostCom le 9 mai 2019, les coûts nets totaux se sont élevés à 271 millions de francs, dont 107 millions au total ont été compensés entre les segments en 2019. Ce montant a été entièrement débité de l'unité PostMail et crédité à hauteur de 36 millions de francs à l'unité PostLogistics et de 71 millions à l'unité PostFinance.

La présentation du montant des coûts nets découlant de l'obligation de fournir les services de paiement relevant du service universel permet de vérifier que les dispositions de l'art. 51, al. 2, let. c, OPO sont respectées. Ces dispositions précisent que les services financiers de PostFinance ne peuvent supporter au maximum que les coûts nets découlant de l'obligation de fournir les services de paiement relevant du service universel. Le tableau ci-dessous montre que ces dispositions ont été respectées.

Comparaison des coûts nets / Compensation des coûts nets

En millions de CHF	Services postaux	Services financiers
Compensation des coûts nets*	71	- 71
Coûts nets	214	67

* Une valeur positive correspond à un débit et une valeur négative à un crédit.

Source : La Poste Suisse SA

Preuve annuelle 2019 du respect de l'interdiction des subventions croisées

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

Dans ses comptes réglementaires 2019, la Poste a présenté les résultats suivants :

Résultat des prestations relevant du service universel et résultat du groupe

En millions de CHF	Services relevant du service universel			Services ne relevant pas du service universel	Total groupe
	Services postaux	Services de paiement	Total		
Recettes	2'588	690	3'278	4'102	7'380
Coûts	2'344	701	3'045	4'381	7'426
Résultat avant compensation des coûts nets	244	-11	233	-279	-46
Compensation des coûts nets	71	-71	0	0	0
Résultat après compensation des coûts nets	173	60	233	-279	-46

Source : La Poste Suisse SA

Le résultat réglementaire des deux mandats de service universel s'est élevé à 233 millions de francs au total, alors que celui du groupe s'est chiffré à -46 millions. Cela signifie que le résultat des prestations hors service universel est négatif à -279 millions de francs.

Par conséquent, comme pour 2018, la Poste n'est pas en mesure de fournir la preuve du respect de l'interdiction des subventions croisées pour l'exercice 2019 comme prévu à l'art. 55, al. 3, OPO. La fourniture de la preuve annuelle selon l'art. 55, al. 3, OPO repose sur la comparaison du résultat global des deux mandats de service universel avec le résultat du groupe. Cette comparaison permet de mettre en évidence une éventuelle sortie de fonds provenant du service universel en faveur des segments hors service universel. Une telle sortie de fonds n'est toutefois interdite que s'il s'agit de produits du service réservé²⁷. La non-fourniture de la preuve annuelle selon l'art. 55, al. 3, OPO n'est donc pas suffisante pour conclure qu'il y a eu des subventions croisées non autorisées dans un cas d'espèce, mais indique simplement que cela pourrait être le cas.

Preuve du respect de l'interdiction des subventions croisées dans un cas d'espèce

Pour prouver qu'il y a eu des subventions croisées non autorisées dans un cas d'espèce²⁸, il faut que les deux critères cumulatifs suivants soient remplis :

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

Les coûts incrémentaux correspondent aux coûts marginaux d'une prestation et aux coûts fixes spécifiques à la prestation (art. 1, let. g, OPO). Les coûts de fourniture isolée sont les coûts d'une prestation quand elle est seule à être proposée (art. 1, let. h, OPO).

Ce n'est que lorsque les deux critères ci-dessus sont remplis (existence d'un objectif et d'une origine des subventions croisées) qu'il y a des subventions croisées non autorisées dans un cas d'espèce. Étant donné que la Poste n'avait pas pu apporter la preuve du respect de l'interdiction des subventions croisées selon l'art. 55, al. 3, OPO pour l'exercice 2018, la PostCom avait exigé la fourniture de la preuve dans un cas d'espèce. Dans sa décision 20/2019 du 5 décembre 2019, la PostCom a constaté que la preuve selon l'art. 55, al. 4, OPO (couverture des coûts incrémentaux des prestations hors service universel) n'avait pas été apportée pour certains produits de tiers vendus dans les offices de poste. En revanche, la preuve reposant sur la présentation des coûts de fourniture isolée dans le service réservé selon l'art. 55, al. 5, OPO avait été fournie. La PostCom l'a admise, constatant ainsi qu'il n'y avait pas eu de subventions croisées non autorisées. Elle a informé sur ses conclusions dans un communiqué de presse daté du 17 décembre 2019. La décision est publiée sur le site Web de la PostCom (<https://www.postcom.admin.ch/fr/documentation/decisions/>). Pour 2019, la PostCom a procédé de la même manière.

Calcul des coûts incrémentaux hors service universel pour 2019 (art. 48, al. 1, let. a, OPO)

Le résultat négatif de -279 millions de francs des prestations hors service universel est imputable, pour l'essentiel, à PostFinance. La Poste renvoie en l'occurrence à l'environnement de marché difficile résultant de la faiblesse persistante des taux d'intérêt ainsi qu'au modèle économique de PostFinance, bridé par la loi.

Chez CarPostal, le résultat hors service universel est négatif en raison d'un effet extraordinaire. Enfin, chez RéseauPostal, la Poste invoque des produits de tiers non rentables comme principale cause du déficit. Il faut s'attendre à ce que le résultat des prestations hors service universel fournies par la Poste reste négatif à l'avenir également. Du point de vue réglementaire, le résultat négatif de RéseauPostal est largement imputable à la structure des coûts des produits de tiers non rentables. En effet, l'analyse de la structure des coûts des produits de tiers a montré que pour certains d'entre eux, les coûts incrémentaux n'étaient pas couverts.

Étant donné que pour ces produits de tiers, les recettes nettes ne couvrent pas les coûts incrémentaux, il est possible que l'un ou l'autre d'entre eux ait bénéficié de subventions croisées. Rappelons toutefois que celles-ci ne sont interdites que si elles proviennent des recettes du service réservé (conformément à l'art. 48, al. 1, let. b, OPO).

27
Cf. art. 19 LPO.

28
Cf. art. 48, al. 1, OPO.

La Poste a indiqué que l'assortiment des produits de tiers de RéseauPostal était en cours de réexamen. Courant 2019, plusieurs produits en ont été éliminés et divers contrats (dont certains conclus à long terme) ont été résiliés. Ce réexamen de l'assortiment des produits de tiers se poursuivra en 2020. La Poste vise à ce que tous les produits de tiers couvrent au moins leurs coûts incrémentaux

Calcul des coûts de fourniture isolée dans le service réservé pour 2019 (Art. 48 Abs. 1 Bst. b VPG)

Les coûts de fourniture isolée (stand-alone costs) sont les coûts qui seraient occasionnés à la Poste dans l'hypothèse où elle ne proposerait que les prestations relevant du service réservé. Pour calculer ces coûts, il faut donc commencer par élaborer un scénario hypothétique (scénario stand-alone), selon lequel la Poste proposerait uniquement les prestations du service réservé.

Rappelons que le service réservé comprend le transport des lettres jusqu'à 50 grammes. En sont toutefois exclues les lettres transportées à un tarif deux fois et demi plus élevé que celui appliqué par la Poste au transport le plus rapide d'une lettre du premier échelon de poids et de format (p. ex. les envois express ou recommandés), ainsi que les lettres à destination de l'étranger (exportation)²⁹.

La Poste a développé la méthode applicable et élaboré un scénario stand-alone détaillé courant 2019. La PostCom a approuvé ce scénario au printemps 2020. La plausibilité des hypothèses et le calcul des résultats ont en outre été examinés et validés par une société de révision indépendante.

Se fondant sur son scénario stand-alone détaillé, la Poste a calculé les coûts de fourniture isolée pour l'exercice 2019 à hauteur de 1357 millions de francs.

Les recettes du service réservé s'élèvent à 1046 millions de francs et les coûts de fourniture isolée à 1357 millions, ce qui donne une différence de 311 millions. Si l'on tient compte de la compensation des coûts nets, la différence atteint même 407 millions de francs. Étant donné que les coûts de fourniture isolée dépassent les recettes du service réservé, il n'y a pas eu de subventions croisées non autorisées en 2019 (cf. art. 48, al. 1, let. b, OPO).

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

En millions de CHF	2019
Recettes du service réservé ³⁰	1'046
Coûts de fourniture isolée (sans compensation des coûts nets)	1'357
Différence (sans compensation des coûts nets)	-311
Compensation des coûts nets	-96
Coûts de fourniture isolée (avec compensation des coûts nets)	1'454
Différence (avec compensation des coûts nets)	-407

Récapitulation

- La Poste n'était pas en mesure de fournir la preuve du respect de l'interdiction des subventions croisées pour l'exercice 2019 comme prévu à l'art. 55, al. 3, OPO.
- Toutefois, aucune violation de l'interdiction des subventions croisées dans un cas d'espèce au sens des art. 19, al. 1, LP et 48, al. 1, OPO ne pouvait être constatée. Dans le même temps, chez RéseauPostal, certains produits de tiers non rentables ne relevant pas du service universel ne couvraient pas leurs coûts incrémentaux, si bien qu'il existait un objectif possible pour des subventions croisées. Les coûts de fourni-

ture isolée du service réservé étant cependant supérieurs à ses recettes, il n'existait par contre pas d'origine pour de telles subventions.

- Ainsi, grâce au calcul des coûts de fourniture isolée du service réservé, la Poste a pu fournir la preuve du respect de l'interdiction des subventions croisées dans un cas d'espèce comme prévu à l'art. 55, al. 5, OPO.

La PostCom n'a donc pas constaté l'existence de subventions croisées non autorisées pour l'exercice 2019.

Résultat du contrôle indépendant

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

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

Ont été contrôlées pour l'exercice 2019 : Poste CH SA, PostFinance SA et SecurePost SA.

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

Approbation

La PostCom a pris connaissance du rapport de l'entreprise de révision mandatée. Compte tenu de l'évaluation globale positive de l'entreprise de révision ainsi que de l'examen approfondi des facteurs à l'origine du résultat négatif des prestations ne relevant pas du service universel, la PostCom a approuvé le calcul des coûts nets, la preuve du respect des prescriptions régissant la compensation de ces derniers ainsi que la preuve du respect de l'interdiction des subventions croisées – basée sur la présentation des coûts de fourniture isolée du service réservé – pour l'exercice 2019.

29
Art. 18, al. 1 et 2, LPO

30
Cf. tableau « Résultat du service réservé (lettres jusqu'à 50 g) ».

Évolution générale des marchés postaux

La transformation de la branche postale continue d'être largement influencée par le processus de numérisation et les nouvelles habitudes de consommation et de communication qui en résultent et dont on ne connaît pas encore tous les effets. En 2019, sur ce marché dynamique, la PostCom a notamment contrôlé pour la première fois que les prestataires respectent les exigences minimales pour les conditions de travail fixées dans la nouvelle ordonnance de la PostCom. De même, la PostCom a voulu savoir dans quelle mesure les entreprises publient des données relatives à l'impact environnemental de leurs prestations.

Obligation d'annoncer

En mai 2020, le nombre d'entreprises enregistrées auprès de la PostCom en tant que prestataires de services postaux s'élevait à 193, soit 14 de plus qu'une année auparavant. De ces entreprises, 52 (+5) sont soumises à l'obligation d'annonce ordinaire et 141 (+9) à l'obligation d'annonce simplifiée. Les listes correspondantes, qui sont actualisées en permanence, peuvent être consultées sur le site Internet de la PostCom.

Les nouveaux enregistrements découlent pour la plupart d'une intervention de la PostCom. En effet, après avoir constaté, à la faveur des recherches qu'il effectue régulièrement, que des entreprises non enregistrées opéraient sur le marché postal, le secrétariat de la PostCom leur a enjoint d'observer leur obligation d'annoncer. Parallèlement au processus d'enregistrement, la PostCom a en outre procédé à des éclaircissements en vue d'une éventuelle ouverture d'une procédure pénale administrative contre les personnes responsables de l'obligation d'annoncer. Afin de faciliter l'identification des activités postales et la délimitation des différents services, la PostCom est en train d'actualiser son guide relatif à l'obligation d'annoncer.

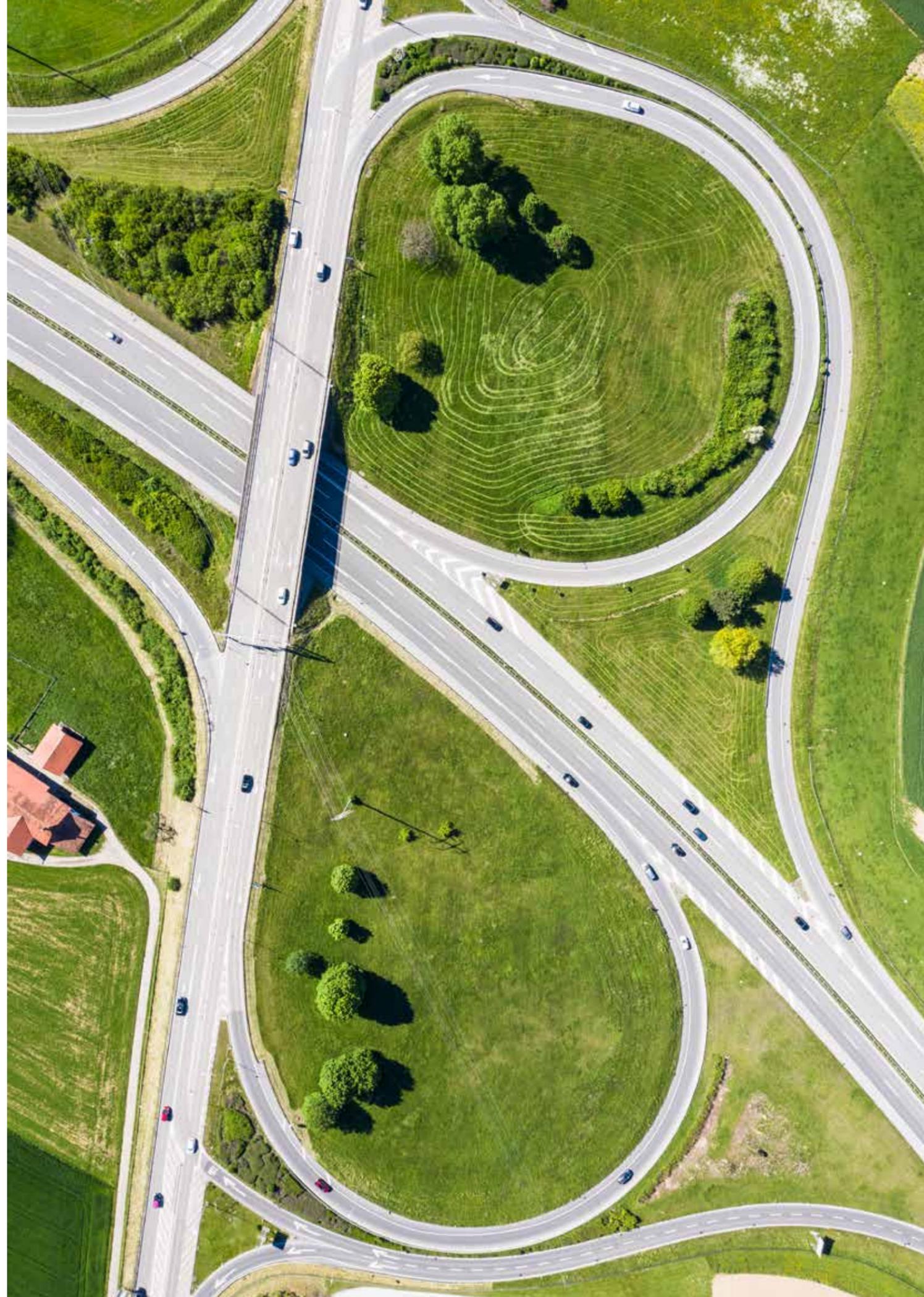
Toute entreprise opérant sur le marché en son nom propre et à titre professionnel en tant que prestataire de services postaux est tenue de s'enregistrer auprès de la PostCom dans les deux mois suivant le début de son activité. Les prestataires de services postaux transportent des colis adressés jusqu'à 30 kilos, des lettres adressées jusqu'à 2 kilos, des journaux et des périodiques, ainsi que des envois express et coursier. Ils sont soumis à l'obligation d'annonce ordinaire si leur chiffre d'affaires est d'au moins 500 000 francs et à l'obligation d'annonce simplifiée s'il est inférieur à ce montant.

Taxe de surveillance

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

Preuve du respect des conditions de travail usuelles dans la branche

Toutes les entreprises soumises à l'obligation d'annoncer sont tenues de respecter les conditions de travail usuelles dans la branche et il incombe à la PostCom de vérifier que c'est bien le cas. Les prestataires de services postaux soumis à l'obligation d'annonce ordinaire sont tenus d'indiquer s'ils ont conclu une convention collective de travail (CCT) dans le cadre du reporting annuel ou s'ils remplissent les exigences minimales fixées dans l'ordonnance de la Commission de la poste relative aux exi-



gences minimales pour les conditions de travail dans le domaine des services postaux (OEMTP ; RS 783.016.2). Si le prestataire a conclu une CCT avec son personnel, les conditions de travail usuelles dans la branche sont présumées respectées. Enfin, tout prestataire doit obliger ses sous-traitants à respecter également les conditions de travail usuelles dans la branche, dès lors qu'ils réalisent plus de la moitié de leur chiffre d'affaires en fournissant des services postaux.

Exigences minimales fixées jusqu'à la fin de 2022

Le 30 août 2018, conformément au mandat qui lui est imparti à l'art. 61, al. 3, OPO, la PostCom a fixé avec l'ordonnance susmentionnée les exigences minimales relatives aux conditions de travail dans le secteur postal. Celles-ci sont en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2019 et doivent être adaptées pour la première fois au 1^{er} janvier 2023. Les exigences minimales fixent un salaire horaire minimal brut de 18,27 francs et limitent la durée de la semaine de travail à 44 heures au maximum.

Contrôle du respect des conditions de travail

En 2019, la PostCom a mis en place un système de contrôle approfondi des conditions de travail. Ce contrôle s'ajoute aux déclarations faites par les entreprises dans le cadre du reporting annuel. Il concerne d'une part les entreprises qui déclarent ne pas respecter les exigences minimales et d'autre part une sélection d'entreprises choisies par la PostCom. Les entreprises contrôlées sont invitées à fournir la preuve qu'elles ont conclu une CCT ou qu'elles respectent les exigences minimales.

Les premiers contrôles effectués montrent que certaines entreprises ne respectent pas les exigences minimales. Dans plusieurs cas cela résulte du fait que les entreprises considéraient par erreur que certaines indemnités versées au personnel en sus du salaire de base pouvaient être prises en compte dans le salaire déterminant pour le contrôle des conditions de travail (p. ex. indemnités de vacances, primes variables, travail de nuit). De plus, la durée de la semaine de travail de plusieurs entreprises contrôlées dépassait 44 heures. Dans le cas où l'entreprise contrôlée ne fournit pas la preuve qu'elle respecte les exigences légales et réglementaires relatives aux conditions de travail, la PostCom ouvre une procédure de surveillance et peut prononcer des mesures et sanctions conformément aux art. 24 et 25 LPO.

La première décision de ce type a été rendue par la PostCom contre Epsilon SA, une filiale de Poste CH SA active dans la distribution d'envois non-adressés et le portage matinal de journaux aux abonnés (cf. commentaire dans le chapitre « Dénonciations à l'autorité de surveillance et procédures »).

Marché postal

Évolution du marché

Le marché postal suisse comprend le transport et la distribution de colis, de lettres, de journaux et de périodiques. Peu importe en l'occurrence les ressources techniques ou organisationnelles engagées pour fournir ces services (genre de transport, taille de l'entreprise) ou la catégorie dont ils relèvent (express, coursier, distribution matinale). Sauf indication contraire, toutes les données présentées dans les infographies et les analyses qui suivent proviennent du reporting annuel que toutes les entreprises enregistrées selon la procédure d'annonce ordinaire sont tenues de remettre à la PostCom. Celle-ci analyse ces données en exécution des tâches qui lui incombent en tant qu'autorité de surveillance du marché.

Les contrôles et clarifications réalisés en 2019 dans le cadre de la validation des données communiquées à la PostCom ont entraîné des adaptations au niveau des chiffres rapportés précédemment par certaines entreprises. Afin d'assurer la comparabilité dans la durée, les valeurs des années précédentes ont été révisées en conséquence. Par ailleurs, la PostCom a clarifié la question des entreprises actives dans la livraison de repas (food delivery) qui, comme toutes les entreprises offrant des prestations postales, ont l'obligation de s'annoncer auprès d'elle.

Les modèles d'affaires des différents prestataires de services postaux se distinguent en partie nettement les uns des autres. Certaines entreprises sont très diversifiées et proposent un grand choix de prestations logistiques, tandis que d'autres concentrent leur offre sur des niches de marché spécifiques, telles que les services de coursier à vélo ou la distribution matinale de journaux. Pour d'autres encore, les services postaux ne sont qu'une activité annexe. C'est le cas en particulier des entreprises qui mettent un vaste assortiment de services logistiques à la disposition de leurs clients. Plus de 99 % du chiffre d'affaires de la branche postale suisse est réalisé par les entreprises soumises à l'obligation d'annonce ordinaire.

Marché postal : chiffre d'affaires stable en 2019

En 2019, le chiffre d'affaires total du marché postal s'est élevé 4,1 milliards de francs, pour un volume de 3,2 milliards d'envois. Par rapport à 2018, le chiffre d'affaires postal est dans l'ensemble resté inchangé. Le nombre d'envois a en revanche nettement reculé, avec une baisse de 4,2 %. Cette tendance négative s'explique par la diminution importante des volumes de lettres, journaux et périodiques acheminés. La stabilité du chiffre d'affaires postal a ainsi uniquement pu être assurée grâce à la croissance du segment des colis postaux.

Il n'en reste pas moins que considéré sur les cinq dernières années, l'évolution du secteur postal reste négative tant au niveau du chiffre d'affaires que des volumes, avec des baisses annuelles moyennes de respectivement 0,2 % et 3,6 %. Le marché des lettres, en particulier, recule d'année en année : en 2019, avec 45 %, sa part au chiffre d'affaires total du marché postal suisse représentait clairement moins de la moitié de l'activité de la branche, alors qu'elle dépassait encore la barre des 50 % en 2015. Sous l'angle des volumes, les changements sont moins spectaculaires vu que les envois de colis – services express et coursier compris – représentaient en 2019 quelque 6,6 % de l'activité, contre 4,5 % quatre ans auparavant.

Pour les entreprises traditionnellement fortes sur le marché des lettres, la transition vers un marché postal davantage axé sur l'acheminement d'envois plus lourds et volumineux implique des changements importants du point de l'organisation des ressources (centres de tri, canaux de distribution). En Suisse, la Poste prévoit ainsi l'ouverture prochaine de quatre nouveaux centres régionaux de colis³¹. Dans certaines entreprises postales traditionnelles, les colis de petite taille sont désormais aussi traités au sein d'installations jusqu'ici dédiées au courrier, lesquelles sont de moins en moins sollicitées. Avec l'importante croissance du volume des colis lors du confinement partiel en Suisse au printemps 2020, la Poste a également dévié une partie de ses colis vers le canal du courrier³².

Selon les dernières données disponibles, l'évolution de l'activité postale en Suisse est tendanciellement moins favorable que celle observée sur les autres marchés européens. Entre 2014 et 2018, les 33 pays considérés dans l'enquête du GREP sur les indicateurs postaux ont enregistré une croissance annuelle moyenne de 1 % pour ce qui est du chiffre d'affaires postal et un recul de 3 % des volumes sur la même période³³,

31
Communiqué de presse du 26 mars 2020 de la Poste Suisse SA « Le nouveau centre colis d'Ostermundigen opérationnel depuis aujourd'hui »

32
Communiqué de presse du 8 avril 2020 de la Poste Suisse SA « La Poste, les secteurs du commerce et de la logistique ainsi que les partenaires sociaux assurent ensemble le traitement des colis en Suisse »

33
GREP, PL II (19) 37 Report on core indicators, pp. 43 et 52

Évolution du chiffre d'affaires annuel du marché postal suisse 2015*-2019, en millions de francs



■ Lettres ■ Colis, express, coursier ■ Journaux et périodiques

* Les valeurs des années précédentes (2015-2018) ont été ajustées (cf. « Évolution du marché » ci-dessus).

contre une baisse de respectivement 0,2 % et 3,6 % en Suisse. Alors que le marché postal suisse tendait à connaître une baisse plus douce des volumes ces dernières années, les nouvelles données indiquent que cette différence s'estompe.

Marché des colis, des services express et coursier (marché CEC)

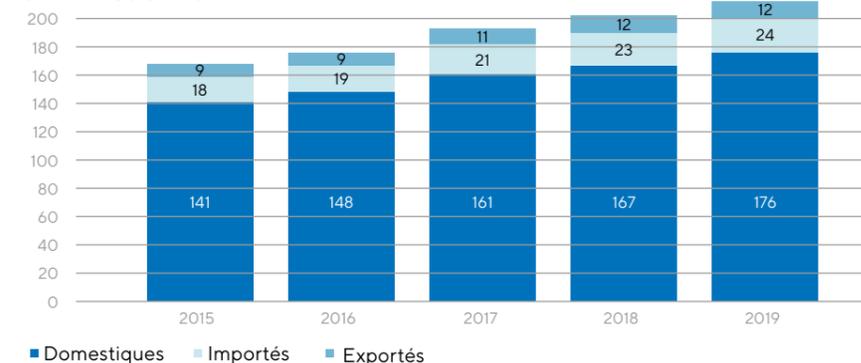
Le marché CEC (colis, express et coursier) comprend les colis en expédition standard ainsi que les envois accélérés, lesquels sont soit distribués dans un délai déterminé et garanti (express), soit directement livrés à leur destinataire, sans entreposage ni tri préalable (coursier).

Cela fait plusieurs années que le marché CEC affiche un grand dynamisme, qui s'explique principalement par la croissance du commerce électronique. En 2019, le chiffre d'affaires total du marché CEC a atteint 1,91 milliard de francs, pour un volume de 212 millions d'envois. Tant le chiffre d'affaires que le volume atteignent des taux de croissance situés entre 5 % et 6 %, ce qui signifie que l'évolution positive des années précédentes s'est poursuivie, bien qu'à un rythme légèrement ralenti par rapport à 2018.

Le ralentissement de la croissance s'est fait ressentir plus nettement au niveau des volumes transfrontaliers, avec des taux de croissance proches de 5 % pour les envois CEP à l'importation et 3 % pour ceux à l'exportation. Sur les cinq années précédentes, ces taux s'élevaient en moyenne aux alentours de 7 % pour les envois à l'importation et 9 % pour les envois à l'exportation. Les raisons de la perte de dynamique observée doivent encore être éclaircies. Une réponse possible pourrait être qu'en 2019, pour la première fois depuis plusieurs années, le commerce en ligne transfrontalier a connu une croissance inférieure au secteur national³⁴. Désormais, plusieurs maisons de vente par correspondance étrangères, comme Zalando, non seulement vendent leurs marchandises à partir de sites Internet suisses, mais procèdent aussi à l'expédition postale des articles commandés à partir de la Suisse, ce qui a pour conséquence de réduire le trafic postal transfrontalier. Les aménagements fiscaux (TVA) et douaniers ont un impact important sur les évolutions du trafic postal international.

En ce qui concerne le chiffre d'affaires, la progression a été particulièrement importante au niveau des envois CEC importés en 2019, avec une augmentation supérieure à 12 %. Ainsi, le chiffre d'affaires à l'importation a augmenté bien plus fortement que les volumes, alors que les années précédentes, c'était généralement l'inverse qui prévalait.

Évolution du volume des envois CEC 2015*-2019, en millions d'envois



■ Domestiques ■ Importés ■ Exportés

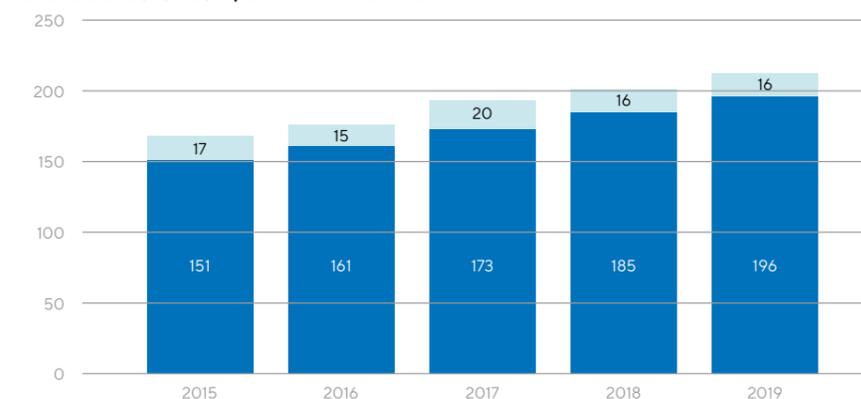
* Les valeurs des années précédentes (2015-2018) ont été ajustées (cf. « Évolution du marché » ci-dessus).

Les évolutions souvent contradictoires des volumes et des chiffres d'affaires peuvent s'expliquer à la fois par des modifications tarifaires, par la qualité demandée des prestations (express / standard) et par des changements au niveau du poids moyen des envois.

Les envois domestiques constituent le principal segment du marché CEC, en termes aussi bien de volume que de chiffre d'affaires. En 2019, ce segment a poursuivi sa croissance : le nombre d'envois a augmenté de 5,5 % et le chiffre d'affaires de 5,4 %, ce qui correspond grosso modo à la moyenne des cinq dernières années (nombre d'envois : 6 % ; chiffre d'affaires : 4 %).

Un examen plus détaillé de la situation montre que l'évolution positive du marché CEC du point de vue des volumes est davantage due aux colis en expédition standard qu'aux services express et coursier. Contrairement à certaines prévisions émises ces dernières années, les livraisons dans des délais extrêmement courts ou en soirée n'ont jusqu'ici pas connu l'essor escompté. En 2019, le volume des envois expédiés en services express et coursier a de nouveau diminué, reculant de 0,7 % par rapport à l'année précédente, ce qui est proche de la baisse annuelle moyenne des cinq dernières années (- 1 %). Les chiffres issus de l'enquête de l'Association de Suisse de Vente à Distance (ASVAD) montrent clairement que la volonté d'accélérer la livraison postale s'est surtout traduite par un recours accru aux services postaux prioritaires. Selon cette même source, les colis « eco » représentaient 64 % des envois expédiés par les maisons de vente par correspondance en 2015, alors qu'en 2019, à l'inverse, 60 % l'étaient en service prioritaire.

Évolution des volumes des colis standard et des services express et coursier 2015*-2019, en millions d'envois



■ Colis standard ■ Express et coursier

* Les valeurs des années précédentes (2015-2018) ont été ajustées (cf. « Évolution du marché » ci-dessus).

34 ASVAD, la Poste, GfK, enquête auprès des membres de l'ASVAD : Marché Suisse du commerce en ligne 2019, mars 2020, https://www.vsv-versandhandel.ch/wp-content/uploads/2020/05/March%C3%A9-Suisse-du-Commerce-en-ligne_pour-la-presse.pdf

Ces dernières années, différentes études suggéraient que la croissance du marché CEC en Suisse était moins dynamique que sur les autres marchés européens. Les chiffres les plus récents publiés par le GREP vont dans le même sens, puisque la croissance moyenne des volumes mesurée sur la période 2014-2018 atteint 7 % en Europe, contre 6 % dans notre pays. En termes de chiffre d'affaires cependant, la Suisse, avec une augmentation annuelle également de 5 %, affiche une croissance supérieure face aux 4 % en moyenne européenne. Si l'on prend le nombre d'envois CEC par habitant comme critère de mesure, il apparaît que la Suisse, avec 25 envois par tête, se situe au-dessus de la moyenne européenne (18 en 2018)³⁵. Certains pays tels que l'Allemagne (40) ou le Royaume-Uni (38) présentent cependant des volumes par habitant nettement plus élevés.

Parts de marché globalement stables

En termes de chiffre d'affaires, Poste CH SA est le principal prestataire du marché CEC, avec une part de marché de 52 % (- 1 % par rapport à l'année précédente). Ce premier rang, la Poste le doit principalement à la force et à la stabilité de sa position sur le marché CEC domestique, qu'elle contrôle à hauteur de 80 %. Dans le trafic international, ce sont toutefois les opérateurs privés qui détiennent conjointement la part de marché la plus importante, avec en outre une tendance à la hausse. Ils contrôlent en effet 88 % (+ 2 %) du marché de l'importation et même 91 % (+ 1 %) du marché de l'exportation. Ces chiffres suggèrent que les opérateurs privés ont davantage profité de la croissance du commerce numérique transfrontalier que la Poste. Poste CH SA, DHL Express, UPS et DPD sont les principaux opérateurs du marché CEC.

Préoccupations environnementales

Suite à l'utilisation croissante d'applications numériques et au développement de la communication en ligne, le marché postal, comme d'autres marchés, traverse une phase de profonde transformation. Celle-ci s'accompagne d'une nette augmentation de la pression de la concurrence ainsi que d'exigences et de souhaits toujours plus pointus exprimés par des clients très sensibles aux prix. Face à cette évolution, les prestataires s'emploient à servir leurs clients encore plus rapidement et à leur proposer des services répondant encore mieux à leurs besoins.

À une époque où la population est sensible à la question du réchauffement climatique, la branche postale se doit d'y être elle aussi particulièrement attentive, en raison notamment de l'énorme parc de véhicules dont elle fait usage ainsi que du très grand nombre de courses effectuées en milieu urbain. C'est pourquoi, sur la base du devoir d'information incombant aux prestataires de services postaux prévu à l'art. 9 LPO, la PostCom a examiné dans le cadre du reporting 2019 dans quelle mesure les prestataires communiquent des informations au sujet de l'impact environnemental de leurs prestations.

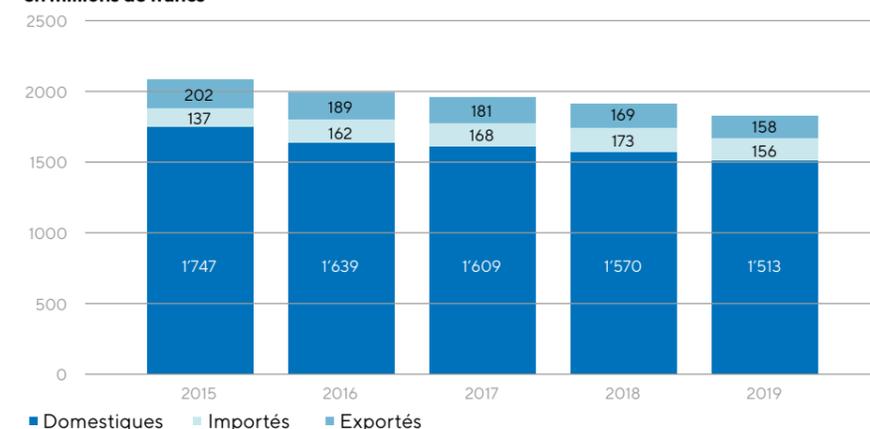
À l'image de la diversité des modèles d'affaires et des différences de taille des acteurs du marché postal, la communication des prestataires en matière d'impact environnemental est très variée. Les entreprises les plus grandes, notamment celles actives à l'international, disposent en partie d'outils très élaborés d'évaluation, avec lesquels la clientèle peut mesurer et voir compenser l'impact environnemental des prestations consommées. À l'inverse, les acteurs de plus petite taille et travaillant essentiellement pour une clientèle commerciale, ne communiquent généralement que peu d'informations environnementales. Ces entreprises indiquent cependant fréquemment être en mesure de fournir des données à la clientèle en cas de demande. Surprenant de prime abord est le fait que certaines entreprises, pourtant réputées pour leur parc de véhicule particulièrement favorables à l'environnement, tels que les entreprises de coursier à vélo, ne publient que très marginalement des informations quant à l'impact environnemental de leurs prestations.

Marché des lettres

Le marché des lettres comprend les envois de correspondance ainsi que les envois de marchandises jusqu'à 2 kilos expédiés sous forme de lettres.

En 2019, le chiffre d'affaires total du marché des lettres s'est élevé à 1,8 milliard de francs, pour un volume de 2,2 milliards d'envois. Par rapport à l'année précédente, le chiffre d'affaires des lettres s'est contracté de 4,5 %, un recul supérieur à la moyenne enregistrée au cours des cinq dernières années (- 3,3 %). Le volume a également diminué dans une proportion équivalente (- 4,7 %).

Évolution du chiffre d'affaires des lettres domestiques et transfrontalières 2015*-2019, en millions de francs



* Les valeurs des années précédentes (2015-2018) ont été ajustées (cf. « Évolution du marché » ci-dessus).

Comme ceux du marché CEC, les divers segments du marché des lettres ont évolué de manière contrastée, même si en 2019 les évolutions observées sont négatives sur l'ensemble des segments considérés. Avec un chiffre d'affaires en baisse de 10 %, les lettres en provenance de l'étranger sont celles qui ont accusé le recul le plus important par rapport à l'année précédente. L'importance de ce recul doit cependant être nuancée en raison de divers ajustements techniques réalisés par certains opérateurs. Il n'en demeure pas moins que pour la première fois sur les cinq années considérées, tant le chiffre d'affaires que le volume de lettres importées sont à la baisse. Le chiffre d'affaires des lettres domestiques a diminué quant à lui de 3,6 %, tandis que celui des lettres à destination de l'étranger a reculé de 6,6 %.

Alors que vraisemblablement l'augmentation du nombre de petits colis importés avait soutenu l'activité postale des lettres ces dernières années, cette dynamique semble avoir perdu de son intensité. Les données publiées par l'ASVAD sur le nombre de petits envois en provenance de l'étranger confortent ce sentiment, puisqu'elles montrent que le volume de ces envois est passé de 33 millions d'unités en 2018 à 31 millions en 2019.

En comparaison européenne, le marché des lettres suisse s'était jusqu'ici montré plutôt résistant. Entre 2014 et 2018, la baisse rapportée par l'ensemble des pays représentés au sein du GREP pour les lettres (journaux et périodiques compris) était de 2 % pour le chiffre d'affaires et de 5 % pour les volumes en moyenne annuelle. En Suisse, les reculs correspondants étaient de respectivement 3,3 % et 3,8 %. Sous l'angle des volumes, la baisse en Suisse continue donc d'être moins marquée en comparaison internationale. Une différence pouvant expliquer la baisse plus importante des chiffres d'affaires en Suisse est le fait que de nombreux prestataires européens ont revu leurs tarifs publics pour l'envoi de lettres domestiques substantiellement à la hausse³⁶, alors que les tarifs des envois domestiques égrenés de la Poste n'ont pas augmenté depuis plusieurs années.

35
GREP, PL II (19) 37 Report on core indicators, p. 50.

36
GREP, PL II (19) 37 Report on core indicators, p. 20.

Lettres par habitant : la Suisse toujours en tête de peloton

En 2019, le nombre de lettres acheminées par habitant atteignait 250 unités en Suisse. Si l'on y ajoute les journaux et périodiques, ce chiffre atteint 349 unités. En comparaison européenne, la Suisse reste le pays où l'on compte le plus grand nombre de lettres par habitant, malgré le recul constant de leur volume total depuis plusieurs années. Le recul du volume des lettres a pour principale raison la substitution de moyens de communication électroniques au courrier traditionnel. Toutefois, abstraction faite de ce phénomène dû au changement de comportement de la population, le recul est également imputable au fait que les gros expéditeurs, comme les banques, les assurances, les caisses-maladie et les autorités, se tournent de plus en plus vers des canaux d'information et de distribution numériques moins coûteux. Les solutions de facturation électronique, de banque en ligne et de guichet électronique se substituent progressivement à la correspondance sur papier.

Évolution des parts de marché

Avec une part de marché totale (chiffre d'affaires) de 96,1 % (- 0,2 %), Poste CH SA reste le numéro un incontesté du marché des lettres, devant Quickmail SA. En 2019, sur le marché domestique, la part de marché de la Poste a légèrement diminué par rapport à l'année précédente, passant de 97,5 % à 96,6 %. Sur le marché des lettres importées, sa part de marché a au contraire progressé, se hissant de 91,1 % à 96,7 %. Enfin, sur le marché des lettres exportées, elle est restée stable à hauteur de 90,9 %.

Alors que le marché européen des lettres est entièrement libéralisé, il subsiste en Suisse un monopole sur les lettres jusqu'à 50 grammes. Compte tenu de ce monopole, environ 25 % du volume et 33 % du chiffre d'affaires du marché des lettres domestiques jusqu'à 2 kilos sont ouverts à la concurrence³⁷. Les opérateurs privés ne sont cependant parvenus à s'approprier jusqu'ici qu'une faible part de ce marché, même si cette part croît d'année en année.

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

Dans tous les pays européens, on observe que les opérateurs postaux historiques continuent de dominer le marché des lettres, défendant avec succès leur part de marché élevée. Des 23 pays ayant fournis des chiffres au GREP en 2018, seuls les Pays-Bas, la Grèce, la Roumanie et l'Estonie indiquent des parts de marché de l'opérateur historique inférieures à 80 % (journaux et périodiques inclus). Dans les autres pays, elle est restée plus élevée et globalement stable depuis 2014³⁸.

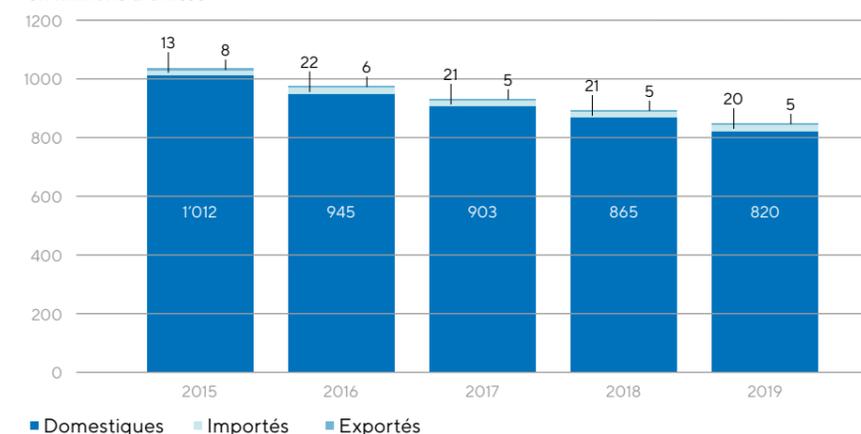
Journaux et périodiques

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

En 2019, le chiffre d'affaires total du secteur des journaux et des périodiques s'est élevé à 364 millions de francs, en recul de 5 % par rapport à l'année précédente. Quant au volume des envois, il a atteint 845 millions d'unités, accusant ainsi une diminution équivalente au chiffre d'affaires. Tout comme les années précédentes, la tendance à la baisse est particulièrement marquée dans la distribution matinale, avec un recul

du volume proche de 8 % durant l'année sous revue. Ce taux était identique l'année précédente. Ce recul important s'explique par le fait que le lectorat se tourne de plus en plus vers les canaux d'information numériques.

Évolution du volume des journaux et des périodiques 2015*-2019, en millions d'unités



* Les valeurs des années précédentes (2015-2018) ont été ajustées (cf. « Évolution du marché » ci-dessus).

Les leaders de ce marché partiel sont Poste CH SA et Presto, une société du groupe Poste qui propose des services de distribution matinale.

Relations internationales

En 2019, la PostCom a de nouveau assisté aux réunions et aux ateliers du GREP en qualité d'observateur ad hoc. Divers rapports d'enquêtes et d'études sur les services postaux en Europe sont disponibles sur le site Web du GREP. On y trouve également la stratégie à moyen terme ainsi que le programme de travail 2020 du groupe. Ces documents sont accessibles sous le lien suivant : https://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/ergp_en.

La PostCom est également représentée au sein du Comité européen de normalisation (CEN), qui a pour mission de définir des normes européennes en matière de services postaux. Enfin, la PostCom est membre de l'Association suisse de normalisation (SNV), qui joue en Suisse un rôle de coordination dans le domaine des normes nationales et internationales.

37 Valeurs ajustées par rapport aux années précédentes. Nouvellement, ces taux tiennent également compte du fait que les lettres transportées à un tarif deux fois et demi plus élevé que celui appliqué par la Poste au transport le plus rapide d'une lettre du premier échelon de poids et de format sont exclues du monopole (art. 18, al. 2, let. a LPO).

38 GREP, PL II (19) 37 Report on core indicators, p. 39

Dénonciations à l'autorité de surveillance et procédures

Traitement des dénonciations à l'autorité de surveillance

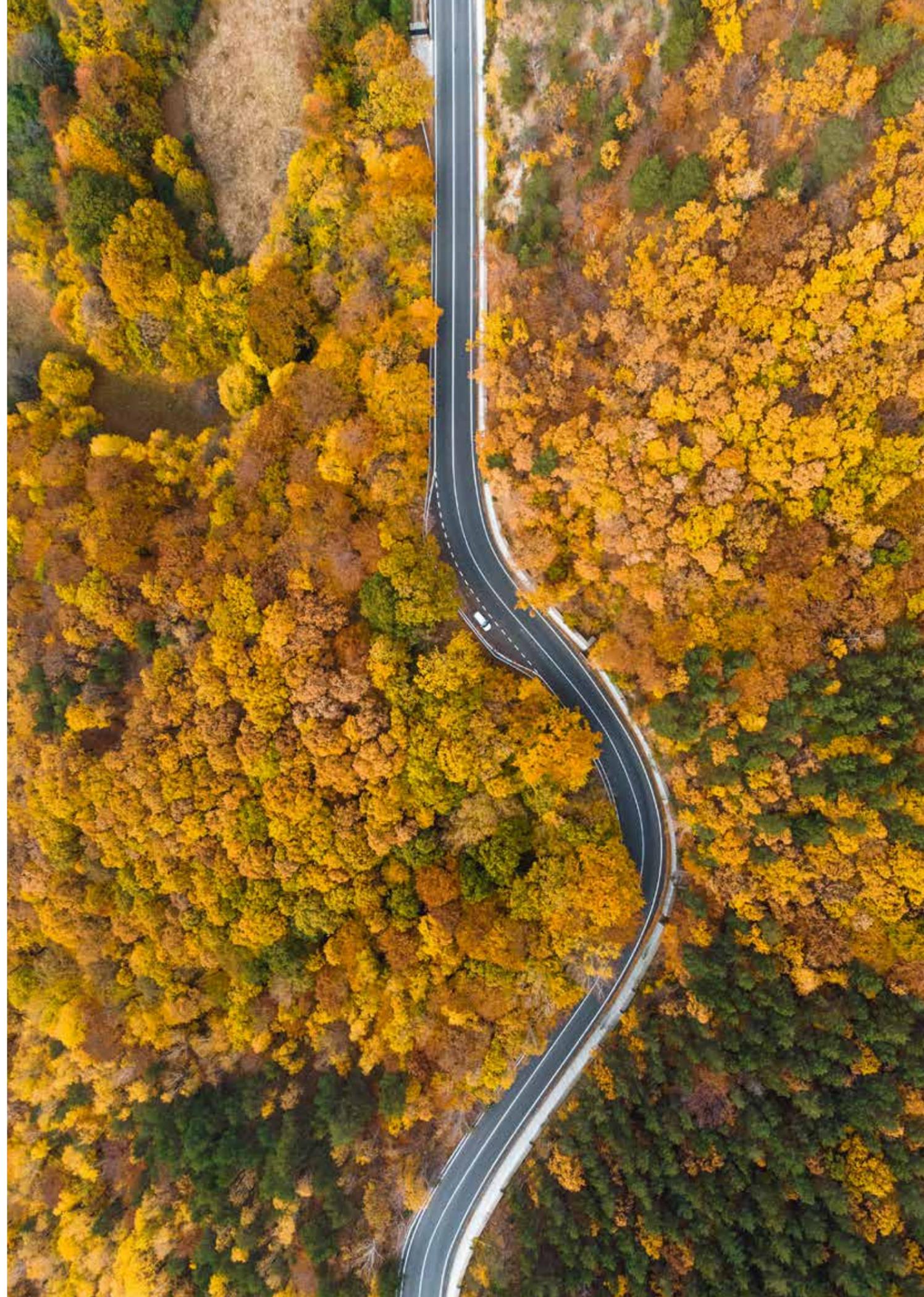
Durant l'année sous revue, le secrétariat de la PostCom a reçu 27 requêtes de citoyens ayant pour objet des réclamations contre la Poste (2018 : 41). Elles concernaient notamment des erreurs ou des retards de distribution, la dépose de colis ainsi que des doléances portant sur des offices de poste. Vu leur nombre peu élevé, ces réclamations ne peuvent pas être considérées comme représentatives.

À ces requêtes se sont ajoutés quelque 40 courriers contenant des demandes variées (hors courriers concernant les boîtes aux lettres privées ; cf. ci-après). Pour des raisons de compétence, certains de ces courriers ont été transmis à l'OFCOM, à la Poste ou au Surveillant des prix. Ne sont pas du ressort de la PostCom en particulier les réclamations en relation avec les services de paiement ou la distribution de publicité non adressée. Selon la législation postale, les envois non adressés, comme les publipo- stages, ne sont pas des envois postaux et leur distribution n'est donc pas réglementée par l'État.

Durant l'année sous revue, la distribution des colis a de nouveau fait débat. Il arrive en effet souvent qu'en l'absence du destinataire, le facteur dépose les colis n'entrant pas dans le compartiment annexe de la boîte aux lettres devant la porte de la maison ou dans la cage d'escalier, ce qui augmente naturellement le risque de vol ou de détérioration de ces envois. Il faut donc savoir que le client qui ne souhaite pas que ses envois lui soient distribués de cette manière peut s'adresser au service clientèle de la Poste et demander que cela soit signalé dans le système.

Une solution a par ailleurs été trouvée en ce qui concerne le retour de colis adressés à une case postale. Depuis l'automne 2017, la Poste distribuait les colis adressés à une case postale directement au domicile du destinataire. Si personne ne s'y trouvait, le personnel de distribution laissait une invitation à retirer un envoi dans la boîte aux lettres du domicile. Toutefois, en l'absence de boîte aux lettres au nom du destinataire, la Poste considérait l'envoi comme non distribuable et le retournait à l'expéditeur. Désormais, elle a prévu une solution spéciale pour ce genre de situation : les personnes concernées peuvent s'annoncer au service clientèle de la Poste et demander à être signalées dans le système comme souhaitant que leurs colis soient de nouveau adressés à la case postale et que l'invitation à retirer un envoi soit déposée dans cette dernière.

En 2019, le secrétariat a reçu une requête en réclamation concernant un autre prestataire de services postaux (2018 : 1).



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

Non-respect des conditions de travail usuelles dans la branche

Le 30 janvier 2020, la PostCom a pour la première fois rendu une décision de sanction pour cause de non-respect des exigences minimales pour les conditions de travail dans le domaine des services postaux. Se fondant sur l'art. 25 LPO, elle a condamné Epsilon SA, une entreprise opérant dans la distribution matinale, à une amende de 180 000 francs, lui ordonnant en outre de compenser rétroactivement les irrégularités salariales sur l'ensemble de l'année 2019. Une fois la décision entrée en force, la PostCom l'a publiée sur son site Web, comme le lui permet l'art. 24, al. 2, let. b, LPO.

Quand une entreprise n'a pas conclu de convention collective de travail (CCT), la PostCom examine si cette entreprise respecte les exigences minimales pour les conditions de travail dans le domaine des services postaux. Ces exigences sont arrêtées dans l'ordonnance du 30 août 2018 de la Commission de la poste relative aux exigences minimales pour les conditions de travail dans le domaine des services postaux (OEMTP ; RS 783.016.2) et s'appliquent depuis le 1er janvier 2019.

Le 13 novembre 2018, la PostCom a adressé à Epsilon SA une demande de renseignements portant sur les faits rapportés lors de l'émission de la SRF « 10vor10 » du 9 novembre 2018. Epsilon SA est active dans la distribution d'envois non-adressés et le portage matinal de journaux aux abonnés. Lors de ses clarifications préliminaires, la PostCom a constaté que les salaires et appointements annoncés par l'entreprise présentaient des irrégularités. Il est apparu en particulier que le mode de calcul des salaires communiqué par l'entreprise différait considérablement de celui applicable pour être en conformité avec les conditions de travail usuelles dans la branche, si bien que les salaires versés par Epsilon SA ne remplissaient pas les exigences minimales en vigueur, et cela de manière significative.

L'enquête préliminaire a montré que les différences étaient dues principalement à la manière dont le temps requis pour les tournées était calculé, ainsi qu'à la prime qualité et à la non-compensation du travail de nuit. Pour toutes ces raisons, le salaire le plus bas versé par Epsilon SA en mars 2019 était clairement inférieur au salaire horaire minimal de 18,27 francs fixé à l'art. 2, al. 1, OEMTP.

Les travaux de révision des salaires d'Epsilon ont débuté dès la première prise de contact par la PostCom, avant même l'ouverture de la procédure de surveillance. Par la suite, l'entreprise a annoncé avoir entre-temps finalisé ces travaux de mise en conformité et compensé rétroactivement l'ensemble des lacunes salariales jusqu'au 1er janvier 2019, versant également un intérêt moratoire de 5 %. La PostCom en a tenu compte à titre de circonstances atténuantes au moment de fixer le montant de l'amende.

Procédures concernant les boîtes aux lettres

En cas de litige concernant une boîte aux lettres ou une batterie de boîtes aux lettres, la PostCom rend une décision sujette à recours. La procédure repose sur la loi fédérale sur la procédure administrative (PA ; RS 172.021) et se déroule généralement par écrit. Lorsque les faits juridiquement pertinents ressortent clairement du dossier (plans, photos, images Street View), il n'est pas nécessaire d'effectuer une visite des lieux.

Nombre de procédures

En 2019, la PostCom a reçu 28 requêtes et demandes concernant des boîtes aux lettres (2018 : 70). La plupart de ces cas ont pu être réglés à l'amiable moyennant une présentation de la situation juridique ou après une nouvelle discussion entre le requérant et la Poste. Une procédure administrative n'a été ouverte que dans 4 cas (2018 : 29).

Durant l'année sous revue, la PostCom a clos 14 procédures en rendant une décision matérielle (2018 : 17). Elle a en l'occurrence rejeté 12 requêtes et en a admises 2 (2018 : 15 rejets et 2 admissions). Dans 4 cas, la procédure a été rayée du rôle, suite à un arrangement entre les parties ou à son retrait par le requérant (2018 : 19). Aucune des décisions de la PostCom n'a été contestée devant le Tribunal administratif fédéral. Ce dernier n'a en outre pas rendu d'arrêts concernant des affaires de boîte aux lettres.

Pratique

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

Dans la plupart des procédures, la PostCom a rejeté la demande du propriétaire de l'immeuble, concluant que la Poste exigeait à bon droit le déplacement de la boîte aux lettres à la limite de la propriété ou son remplacement par un modèle satisfaisant aux exigences de l'OPO et de son annexe 1. Les arguments des requérants fondés sur la protection contre les intempéries, sur la commodité ou sur l'esthétique (si la maison n'est pas classée monument historique) ne sont pas admissibles.

Un cas particulier concernait un immeuble en terrasse parcellisé en six unités de logement, accessibles uniquement par rampe d'escalier très raide. Les boîtes aux lettres se situaient le long de l'escalier, près de l'entrée de chaque unité de logement. La Poste exigeait l'installation d'une batterie de boîtes aux lettres au pied de l'escalier, mais les propriétaires s'y opposaient, demandant le maintien de leur boîte aux lettres près de leur porte d'entrée. La PostCom a rejeté la requête des propriétaires. En effet, par dérogation au principe selon lequel la boîte aux lettres doit être installée sur la parcelle de chaque propriétaire, elle est arrivée à la conclusion que dans ce cas d'es-

pèce, la desserte des boîtes aux lettres près de l'entrée de chaque unité de logement était assimilable à une distribution à l'étage et n'était donc pas conforme à l'esprit ni au but des dispositions concernées de l'OPO (décision 12/2019 du 13 juin 2019).

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

Procédures concernant la distribution à domicile

(Voir aussi à ce sujet le chapitre 1 Service universel, Distribution à domicile.)

En 2019, la PostCom n'a pas ouvert de nouvelles procédures (2018 : 2) relatives à des litiges entre la Poste et des destinataires concernant la distribution à domicile. Elle a cependant rendu deux décisions dans ce domaine (2018 : 2), à savoir la décision 6/2019 du 22 mars 2019 et la décision 7/2019 du 9 mai 2019, rejetant la demande des requérants dans les deux cas. Les décisions sont publiées sur le site Web de la PostCom (<https://www.postcom.admin.ch/fr/documentation/decisions/>). Le Tribunal administratif fédéral a confirmé la décision 6/2019 du 22 mars 2019 de la PostCom dans son arrêt A2274/2019.

Rapport de l'organe de conciliation

En tant qu'interlocuteur neutre, l'organe de conciliation est sollicité presque quotidiennement par des clients³⁹ des prestataires de services postaux. Ils se renseignent sur la situation juridique et sur leurs droits en cas de conflit ou se servent de l'organe de conciliation comme d'un exutoire par où épancher leur colère lorsqu'ils se sentent injustement traités par un prestataire. Dans la plupart des cas, il s'agit de prétentions financières relativement modestes, trop faibles pour se risquer dans une coûteuse procédure judiciaire.

Durant l'année sous revue, l'organe de conciliation a constaté que les prestataires sont devenus plus arrangeants avec leurs clients. Son action a donc aussi un effet préventif, servant ainsi les intérêts de toutes les parties concernées.

De par la loi, l'organe de conciliation ne peut se charger que d'affaires relevant du droit civil, dont font partie notamment les violations de droits de la personnalité et de la protection des données. Les questions de droit public (p. ex. emplacement des boîtes aux lettres) relèvent quant à elles de la compétence de la PostCom. Selon la pratique de l'organe de conciliation, tant les expéditeurs que les destinataires d'envois postaux, ainsi que quiconque a des prétentions de droit civil à faire valoir contre un prestataire, peuvent présenter une demande de conciliation. Les prestataires peuvent eux aussi saisir l'organe de conciliation, mais aucun ne l'a fait à ce jour.

En règle générale, la procédure de conciliation se déroule par écrit (courrier électronique ou postal), avec cependant aussi beaucoup de clarifications par téléphone. Une audience de conciliation orale n'est organisée que si la responsable de l'organe de conciliation le juge nécessaire, au motif que la procédure écrite serait trop fastidieuse ou que les parties semblent ne pas vouloir ou ne pas pouvoir rapprocher leurs positions sans une telle audience.

Principaux problèmes en 2019

En 2019, la majeure partie des demandes de conciliation avaient pour objet la perte, le détournement ou la détérioration d'envois. De nombreux cas concernaient également des retards ou autres irrégularités de distribution. Malgré l'augmentation des livraisons transfrontalières due au commerce en ligne, l'organe de conciliation s'est occupé essentiellement d'affaires nationales. Toutefois, dans le commerce en ligne, les prestataires procèdent eux-mêmes au dédouanement des marchandises, si bien que la perception des droits de douane et de la taxe sur la valeur ajoutée est régulièrement à l'origine de questions et de conflits.

Par ailleurs, de toute évidence, les clients ignorent que Poste CH SA, comme les autres prestataires, dispose de conditions générales (CG). Il convient donc d'insister encore sur cette question. À l'instar des autres prestataires, Poste CH SA propose divers produits qui sont chacun soumis à des conditions de responsabilité différentes. Les clients continuent cependant à présumer qu'ils ont affaire à un service public (global) et ne connaissent pas les rapports de droit ni les limites de responsabilité applicables. En effet, au guichet, les choses ne se déroulent pas comme lors d'achats en ligne : les clients n'ont pas à cocher une case confirmant qu'ils ont pris connaissance des CG. Ils ne sont donc pas conscients de l'existence de ces dernières ni, à plus forte raison, qu'elles peuvent prévoir des limites ou même des exclusions de responsabilité.

En particulier la limite de responsabilité pour les envois recommandés soulève l'incompréhension, surtout lorsque ces envois consistent en des lettres de résiliation sujette à réception de contrats de bail ou de travail ou de polices d'assurance-maladie. Si une telle lettre est perdue ou distribuée en retard, cela peut avoir de sérieuses conséquences financières pour le client. Or les CG excluent toute responsabilité pour les dommages consécutifs. Il va cependant de soi qu'il incombe également au client de faire preuve de diligence : il doit tenir compte du fait qu'il est possible que sa lettre ne parvienne pas à son destinataire dès le lendemain du dépôt. Il doit aussi être conscient qu'il ne peut pas envoyer une lettre de résiliation un vendredi si le dernier jour du mois tombe le week-end qui suit. Il en va toutefois autrement si la lettre de résiliation est déposée suffisamment à l'avance, mais qu'elle est perdue ou transmise avec plusieurs jours de retard. Dans un tel cas de figure, l'organe de conciliation peut contribuer à trouver une bonne solution. Il faut cependant toujours conseiller au client de déposer ses envois importants en temps utile et de suivre leur acheminement sur Internet à l'aide du numéro de l'envoi.

Il arrive aussi que le contenu d'un envoi n'ait pas de valeur marchande, mais intrinsèque. Si un tel envoi ou son contenu est perdu, le client ne subit pas de dommage au sens du droit. Dans un des cas traités en 2019, le requérant avait envoyé un objet naturel rare à un musée par lettre recommandée. À son arrivée au musée, la lettre était vide. La perte d'un tel envoi ne pouvait certes pas être indemnisée formellement, mais les parties sont néanmoins parvenues à une solution.

Dans un autre cas, un prestataire a invoqué à bon droit la limite de responsabilité face à un requérant qui avait envoyé des métaux précieux pour une valeur de près de 50 000 francs, mais n'avait pas choisi la prestation appropriée pour ce genre de contenu.

On constate en outre une augmentation des cas où des envois d'ambassades contenant un passeport et un visa sont endommagés et parviennent à leur destinataire vide de tout contenu. Dans l'un de ces cas, le requérant a dû non seulement faire de nouveau établir les deux documents – ce dommage direct a été indemnisé sans problème par le prestataire –, mais encore changer son vol et acheter un nouveau billet d'avion.

39
Les désignations utilisées dans le texte font référence aux personnes des deux sexes.

Comme elle ne répond des dommages consécutifs, la Poste n'avait pas à indemniser les frais ainsi supportés, mais les parties sont néanmoins parvenues à un compromis.

Pour plus d'informations sur les activités de l'organe de conciliation, voir son site Web: <http://www.ombud-postcom.ch/fr/documents/>.

Rétrospective

Une grande partie du travail de l'organe de conciliation consiste à répondre aux questions posées par téléphone ou par courrier électronique. En 2019, l'organe de conciliation a traité quelque 1557 contacts au total (questions, sollicitations, requêtes). Cette statistique n'inclut pas les questions et les requêtes qui n'étaient pas de son ressort. Celles-ci ont été brièvement examinées et transmises aux services compétents.

Dans la majorité des affaires traitées, il s'est agi, comme chaque année, de donner des informations et des conseils aux clients. Ces affaires sont traitées sans ouvrir de procédure de conciliation proprement dite et par conséquent sans devoir impliquer formellement les prestataires concernés, permettant ainsi d'éviter des litiges juridiques. Le nombre de conflits qui ont nécessité d'ouvrir une procédure bipartite, autrement dit impliquant le prestataire concerné et constituant dès lors un « cas » à proprement parler, a diminué par rapport à l'année précédente. Cela s'explique probablement par le fait que les prestataires préfèrent si possible éviter l'ouverture de procédures de conciliation formelles.

En 2019, seuls deux conflits n'ont pas pu être réglés. À la connaissance de la PostCom, aucun n'a ensuite donné lieu à une procédure judiciaire.

Statistique

A. Requêtes présentées durant l'année sous revue		
Total des communications par téléphone et par courrier électronique du 1.1. au 31.12.2019		
Total		1557
B. Cas ouverts durant l'année sous revue		
Total des cas ouverts du 1.1. au 31.12. 2019		
		64
C. Motifs de réclamation et prétentions pour les 64 cas		
Il se peut qu'un même cas comporte plusieurs motifs et prétentions, p. ex. perte de l'envoi ou retard de distribution et réparation du dommage.		
Perte de l'envoi	13	Réparation du dommage consécutif 2
Retard	6	Refus de distribution 16
Réparation du dommage direct	15	Autres motifs 18
D. Langue pour les 64 cas		
Allemand	53	
Français	11	
Italien	0	
E. Résultat de la procédure pour les 64 cas		
Accord		30
Reconnaissance		14
Retrait suite au règlement du différend ou à l'absence de chances de succès		18
Aucun accord / Cas pendant		2

À propos de la PostCom

Autorité indépendante, la PostCom a pour mission de surveiller le marché postal suisse, de veiller à la qualité du service universel et de garantir une concurrence équitable. Elle exécute les tâches qui lui sont confiées conformément aux prescriptions de la législation postale. Lors des procédures, elle examine chaque cas individuellement, compte tenu de son mandat légal et de la pratique qu'elle a développée. Elle n'est rattachée au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) que sur le plan administratif.

La PostCom est formée de sept membres nommés par le Conseil fédéral. Pour la législature 2016–2019, qui s'est achevée le 31 décembre 2019, le Conseil fédéral avait désigné les membres suivants :

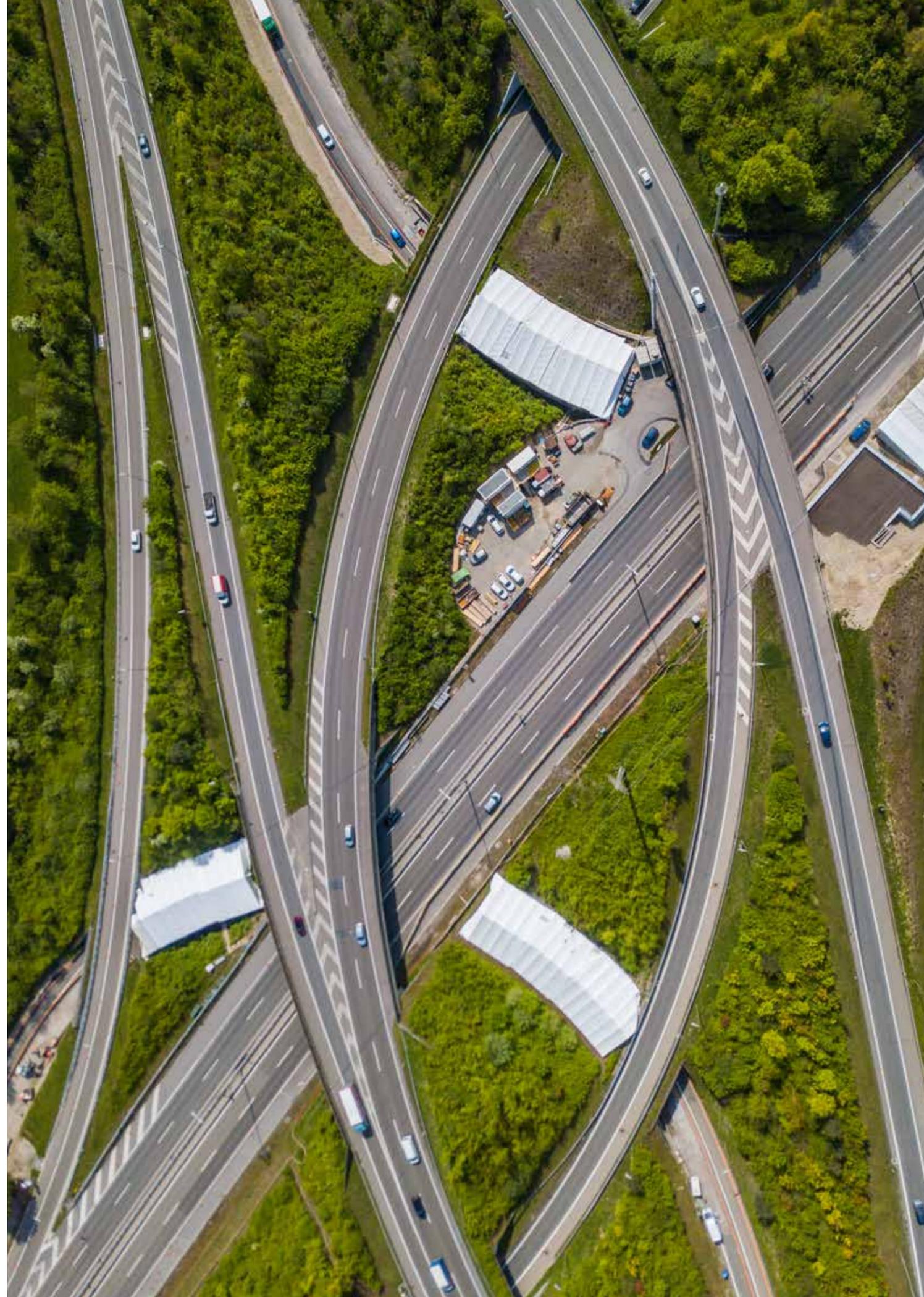
- Hans Hollenstein, dr ès sc. pol., ex-conseiller d'État du canton de Zurich, président, Winterthour ZH
- Georges Champoud, ex-cadre supérieur à la Poste et ex-CEO de DPD, vice-président, Freienbach SZ
- Valérie Défago Gaudin, dr en droit, prof. ordinaire titulaire de la chaire de droit administratif, Université de Neuchâtel, Nyon VD
- Robert Göx, dr ès sc. pol., prof. ordinaire titulaire de la chaire de Managerial Accounting, Université de Zurich, Tentlingen FR
- Micol Morganti Perucchi, lic. en droit, avocate et notaire, Sonvico TI
- Reto Müllhaupt, géographe dipl., ex-secrétaire général de la Poste, Lausanne VD
- Clemens Poltera, expert-comptable et expert-réviseur, Rona GR



Membres de la PostCom 2016–2019 (de g. à d.): Reto Müllhaupt, Georges Champoud, Clemens Poltera, Hans Hollenstein, Valérie Défago Gaudin, Micol Morganti Perucchi, Robert Göx et Michel Noguét.

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

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



Géraldine Savary, nouvelle présidente

Fin novembre 2019, le Conseil fédéral a nommé l'ex-conseillère aux États Géraldine Savary à la présidence de la PostCom. La nouvelle présidente a pris ses fonctions le 1^{er} janvier 2020, en même temps que Patrick Salamin, nommé nouveau membre de la commission. Hans Hollenstein, président sortant, et Reto Müllhaupt, membre sortant, ont quitté l'autorité de surveillance le 31 décembre 2019 pour raison d'âge. En 2011, en tant que président désigné, Hans Hollenstein avait été responsable de la mise en place de la commission, nouvellement créée. Il l'a ensuite dirigée à partir d'octobre 2012, soit dès l'entrée en vigueur de la nouvelle législation postale.

Géraldine Savary est la première femme à la tête de la PostCom. Ancienne journaliste, elle a commencé sa carrière politique en 1998 au Conseil communal de Lausanne. En 2003, elle a été élue au Conseil national, puis, quatre ans plus tard, au Conseil des États comme représentante du canton de Vaud. En tant que membre de différentes commissions, notamment de la Commission des transports et des télécommunications, elle a eu l'occasion de se familiariser avec les thématiques du secteur postal.



Membres de la PostCom depuis le 1.1.2020 : 1Géraldine Savary, 2Georges Champoud, 3Robert Göx, 4Clemens Poltera, 5Micol Morganti Perucchi, 6Valérie Defago Gaudin, 7Patrick Salamin und 8Michel Noguét

Patrick Salamin, nouveau membre de la PostCom, a travaillé à la Poste de 2003 à juillet 2013. À partir de 2007 et jusqu'à son départ de l'entreprise, il était membre de la direction du groupe et responsable de la division Réseau postal et vente. Il travaille aujourd'hui comme consultant d'entreprise et conseiller d'administration.

Mandat et activité

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

Ses tâches principales sont les suivantes :

- surveiller le respect du mandat légal de fourniture du service universel, notamment en ce qui concerne les procédures relatives à l'emplacement des boîtes aux lettres et la distribution à domicile ;
- émettre des recommandations en cas de projets de fermeture ou de transfert de points d'accès desservis (offices de poste et agences postales) ;
- assurer le contrôle qualité des services postaux relevant du service universel ;
- contrôler le respect de l'interdiction des subventions croisées et la présentation des coûts nets ;

- rendre compte de son activité au Conseil fédéral et au Parlement ; le cas échéant, proposer au Conseil fédéral des mesures propres à garantir le service universel ;
- enregistrer les prestataires de services postaux ;
- contrôler que les conditions de travail usuelles dans la branche sont respectées et qu'une CCT est négociée ;
- statuer en cas de litige sur l'accès aux installations de cases postales ou sur le traitement des données d'adresses ;
- contrôler le respect des obligations d'informer et de renseigner ;
- poursuivre et juger les contraventions ;
- observer l'évolution du marché postal en vue de garantir une desserte diversifiée, avantageuse et de qualité dans toutes les régions du pays ; à cet effet, entretenir des contacts permanents avec tous les acteurs du marché postal ;
- répondre aux lettres des citoyens et informer le public et toutes les autres parties prenantes de ses activités dans un rapport annuel.

Délimitation par rapport aux autres autorités de surveillance

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

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

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

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

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

Perspectives

À l'approche de la nouvelle législature 2020-2023, la PostCom a entièrement retravaillé ses objectifs stratégiques, compte tenu de ses expériences ainsi que des développements à venir. Cette nouvelle stratégie sera soumise au Conseil fédéral. Ses grands axes et les premiers enseignements tirés de la situation actuelle sont présentés ci-dessous de manière synthétique.

Un service universel de qualité reste un facteur clé

La délimitation entre les prestations relevant du service universel et les autres offres de prestations publiques ou privées au sein du réseau postal s'estompe progressivement. La PostCom part du principe que l'étendue du service universel va irrémédiablement évoluer et qu'il s'agira donc de la redéfinir. Les possibles changements touchant la Poste elle-même au niveau tant de son organisation que de son réseau de distribution (offices de poste, agences postales, service à domicile, distribution, etc.), de même que l'évolution du marché postal auront des conséquences sur la qualité du service universel, avec notamment pour effet que les tâches de surveillance deviendront de plus en plus complexes. Pour tenir compte de ces changements, y compris et surtout de ceux découlant de la numérisation, il faudra adapter et compléter le mandat de surveillance que le législateur a confié à la PostCom, ainsi que les instruments mis à sa disposition. Un service universel de qualité est et restera un facteur clé du bon fonctionnement du marché postal.

La PostCom continuera de veiller à ce que les droits des destinataires d'envois postaux soient renforcés. Elle sera en outre particulièrement attentive à la situation des divers groupes de population, ainsi que des différentes régions et des communes. Durant la législature 2020-2023, la PostCom se concentrera en particulier sur les questions de l'accès au service universel et de la distribution à domicile.

Assurer le développement durable du marché postal

Le marché postal se transforme rapidement et en profondeur. Cette évolution a des conséquences directes sur le financement et sur l'offre du service universel et se traduit par un besoin accru de transparence. Pour garantir des conditions de concurrence équitable et prévenir en particulier la sous-enchère salariale, il est indispensable de surveiller également les activités des nouveaux acteurs qui entrent sur le marché. Dans le même temps, la concurrence doit favoriser l'innovation et le lancement de nouvelles prestations répondant aux besoins de la population et de l'économie. Enfin, les questions et les problèmes environnementaux ainsi que la fourniture des prestations de manière socialement responsable jouent un rôle de plus en plus important. Tous ces aspects seront au cœur de l'attention de la PostCom durant la législature 2020-2023.

Dialogue avec tous les acteurs

La PostCom entretient des relations avec des parties prenantes présentant une grande diversité. Citons en particulier les entreprises présentes sur le marché, les syndicats, les organisations de protection des consommateurs, les communes, les cantons, le DETEC, le Conseil fédéral, le parlement et – par le biais des médias – la population. Durant la législature 2020-2023, la PostCom intensifiera son dialogue avec chacun de



ces interlocuteurs. Elle entend ainsi remplir son mandat comme il se doit, y compris en cas de modifications de la législation postale, et mettre sa vaste connaissance du marché postal ainsi que son expertise à disposition. Elle renforcera en outre ses contacts avec les autres autorités de surveillance du secteur en Suisse et profitera de ses échanges avec les régulateurs européens pour recenser les meilleures pratiques suivies à l'étranger.

Pandémie de Covid-19 : réflexion sur le rôle de la PostCom

La crise extrêmement grave que la Suisse – comme d'innombrables autres pays – traverse actuellement en raison de la pandémie de Covid-19 n'a pas manqué de sérieusement perturber le marché postal également. L'explosion du commerce en ligne a poussé le traitement des colis à la Poste à son extrême limite. De plus, suite aux fermetures dues à la maladie de collaborateurs ou ordonnées par les autorités, le réseau des offices de poste et des agences postales s'est trouvé par moments littéralement décimé. D'autres questionnements ou problèmes ont en outre surgi en relation notamment avec la protection de la santé des collaborateurs, l'assouplissement des dispositions du droit du travail, le statut des coursiers de denrées alimentaires ou encore les points d'accès des opérateurs postaux privés, qui ont dû rester fermés durant la première phase de la crise.

La PostCom a tiré certaines conclusions, encore provisoires, des événements de ces derniers mois et les a intégrées dans sa réflexion sur son mandat et sur son rôle.

Constat 1 : tous les acteurs ont été surpris par la violence et par les conséquences de la pandémie de Covid-19. Comme il faut désormais partir du principe qu'une telle crise sanitaire pourra se reproduire à l'avenir, il convient de définir une procédure qui spécifie quelles mesures prendre à quel moment pour le marché postal. Or cela nécessite de disposer d'une vue d'ensemble de ce marché et de ses acteurs. Il est en outre important que les différentes autorités, instances et entreprises impliquées coordonnent les mesures qu'elles mettent en œuvre. Enfin, il faut que la PostCom, en tant qu'autorité de régulation, soit dotée des pouvoirs qui lui permettront de prendre position et d'agir rapidement en cas de nécessité.

Constat 2 : dans la situation extraordinaire que nous traversons, il a été décidé de temporairement renoncer à appliquer certaines prescriptions de qualité du service universel. Cela signifie, a contrario, que le retour à la normalité – autrement dit le rétablissement du respect de ces prescriptions – doit aussi se faire de manière ciblée. Les différents acteurs du secteur postal et en particulier les prestataires postaux ont été en mesure de se mettre d'accord, en pleine crise sanitaire, pour assurer une meilleure prise en charge des envois postaux. Ainsi, une certaine coopération a pu voir le jour entre la Poste et les autres opérateurs postaux, alors même que ces entreprises se trouvent habituellement en concurrence. Il conviendra de voir si cette « coopération » de circonstance pourrait trouver un prolongement après la crise sanitaire, notamment dans le sens d'une meilleure interopérabilité des réseaux. Il sera là aussi intéressant d'observer la manière dont se fera le retour à la normalité.

Constat 3 : la crise du coronavirus et ses conséquences directes et indirectes vont fortement modifier les habitudes et le comportement de la population. La numérisation, en particulier, a connu une très forte accélération. À l'avenir, les clients de la Poste vont donc certainement continuer à effectuer leurs opérations en ligne, ce qui se traduira par une diminution de la fréquentation des offices de poste et des agences postales par rapport à la situation qui prévalait avant la pandémie. De plus, il se peut que certains partenaires de la Poste hébergeant une agence ne se relèvent pas de la

crise et disparaissent. Il n'est toutefois pas possible, pour l'instant, d'en discerner toutes les conséquences sur l'accessibilité du réseau postal. Enfin, dans ce contexte, la question suivante se fait de plus en plus pressante : faut-il redéfinir le service universel compte tenu des services en ligne et de la sécurité des données et, le cas échéant, comment ?

Constat 4 : le commerce en ligne ne cesse de gagner du terrain, au point que la logistique des livraisons fait désormais figure de facteur de compétitivité déterminant. De plus en plus d'acteurs font donc leur apparition sur le marché de la logistique, afin de couvrir la demande croissante. Or la question se pose de plus en plus souvent de savoir si les marchandises transportées relèvent de la catégorie des envois postaux ou non. Si c'est le cas, les prestataires de services logistiques concernés sont soumis aux obligations légales d'annonce et de contrôle, notamment en ce qui concerne le respect des exigences minimales en matière de conditions de travail.

Les régulateurs d'autres pays sont aux prises avec les mêmes constats, ou avec d'autres similaires. La PostCom entend donc observer de près quelles mesures sont envisagées à cet égard notamment au niveau européen et en tirer si possible des enseignements utiles pour la Suisse.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Commission fédérale de la poste PostCom