

Commission fédérale de la poste PostCom
Monbijoustrasse 51A | 3003 Berne
Tel.: +41 58 462 50 94 | Fax: +41 58 462 50 76

www.postcom.admin.ch
info@postcom.admin.ch



POSTCOM

RAPPORT ANNUEL

2018



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Commission fédérale de la poste PostCom

POINT DE VUE

CHÈRE LECTRICE, CHER LECTEUR,



Durant l'année sous revue, la PostCom, en sa qualité d'autorité de régulation, a surveillé le marché postal suisse, veillant à ce que le service universel soit de bonne qualité et garantissant une concurrence équitable, dans la mesure où les bases légales actuelles le permettent.

La Poste a traversé une année 2018 mouvementée. L'affaire des subventions de Car-Postal a provoqué l'indignation dans tout le pays. Les remboursements qui s'en sont suivis ainsi que l'environnement de marché difficile, en particulier pour PostFinance, ont lourdement pesé sur le résultat annuel du groupe. Plusieurs changements dans les organes dirigeants ont en outre mis l'entreprise à rude épreuve sur le plan opérationnel. L'ensemble de ces événements ont entraîné une perte de confiance en la Poste et porté atteinte à sa réputation. Cela ne l'a toutefois pas empêchée de nettement dépasser les objectifs de performance prescrits, comme les années précédentes. Distinguée pour la deuxième année de suite comme meilleure entreprise postale du monde, elle convainc par la fiabilité, la ponctualité et la qualité des prestations relevant de son cœur de métier.

La PostCom peut décerner une bonne note aux opérateurs privés. Innovants, flexibles et présents, pour certains, dans des niches de marché. Tous les 179 prestataires opérant actuellement en Suisse ont su tirer leur épingle de jeu dans un marché de plus en plus exigeant. L'analyse du marché des colis montre que plusieurs d'entre eux ont renforcé leur position et gagné des parts de marché. Quant au marché des lettres, Quickmail est le premier opérateur privé à s'y être fait une place dans la distribution de lettres adressées, depuis que ce marché est partiellement libéralisé.

Durant l'exercice sous revue, la PostCom a édicté une ordonnance relative aux exigences minimales pour les conditions de travail dans le domaine des services postaux. Cette ordonnance vise à protéger les employés du secteur qui ne sont pas soumis à une convention collective de travail. Entrée en vigueur au début de 2019, elle est le résultat d'un processus d'élaboration qui a duré plusieurs années, dans lequel les partenaires sociaux ont été impliqués. En fixant un salaire minimal, la PostCom ne poursuit pas un objectif de politique sociale. Elle avait pour mandat d'assurer une protection efficace contre le dumping salarial, sans pour autant entraver l'entrée de nouveaux prestataires sur le marché. Il va de soi que la PostCom entend exercer un contrôle strict du respect de ces exigences minimales et qu'elle sanctionnera les contrevenants.

Il est réjouissant de constater que lors de la révision partielle de l'ordonnance sur la poste (OPO), en 2018, le Conseil fédéral a repris plusieurs de nos propositions. Comme souligné dans ses précédents rapports annuels, la PostCom estimait en effet que les prescriptions minimales de l'ancienne OPO n'étaient pas assez sévères. Elle jugeait insatisfaisant en particulier le fait que les valeurs d'accessibilité du réseau postal étaient calculées à l'échelle nationale. Les nouvelles dispositions de l'OPO tiennent mieux compte de l'importance du service public pour la population : depuis le début de 2019, 90 % de la population résidante permanente doit pouvoir accéder à un office de poste ou à une agence postale en 20 minutes au plus, à pied ou par les transports publics, à l'échelle de chaque canton (et non plus à l'échelle nationale). D'autres améliorations concernent la fourniture du service universel dans les villes et les agglomérations,

IMPRESSUM

Editeur : Commission fédérale de la poste PostCom
Conception, design : Giger Grafik, Zurich
Impression : Prolith AG, Schönbühl
Tirage : allemand 150 ex., français 80 ex., italien 50 ex.
Texte original en allemand

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

ainsi que l'obligation de la Poste de mener un dialogue régulier avec les cantons en matière de planification des points d'accès.

Ce serait cependant une erreur de nous en satisfaire. La PostCom déplore en effet qu'il subsiste toujours des obstacles de fait à l'accès au marché, ce qui désavantage les opérateurs privés et nuit à la concurrence souhaitée par le législateur. Le Conseil fédéral avait certes adopté, au printemps 2017, une motion de la Commission des transports et des télécommunications demandant que les bases légales actuelles – loi et ordonnance – soient modifiées, de manière à garantir à tous les acteurs du marché postal suisse des conditions de concurrence plus équitables et moins discriminatoires. Le Conseil des États avait toutefois rejeté la motion. La PostCom juge indispensable de garantir une concurrence équitable et invite par conséquent les autorités politiques à faire en sorte que tous les prestataires puissent opérer sur un pied d'égalité.

Nous pensons en outre qu'il est nécessaire d'intervenir au niveau législatif sur d'autres points également. Les positions et les demandes de la PostCom en la matière sont présentées au chapitre «Propositions de modifications de la loi et de l'ordonnance» et ont été mises en consultation au début de 2019.

Le regard porté hors de nos frontières montre que la branche postale fait face à des défis de plus en plus difficiles dans le monde entier. Le commerce électronique et les changements de comportement massifs des clients forcent les prestataires de services postaux à sans cesse se réinventer, notamment sur le «dernier kilomètre». Dans le présent rapport annuel, la PostCom se sert, comme à son habitude, des expériences faites dans les autres pays européens comme d'un baromètre de la situation en Suisse. Le marché postal de notre pays n'a peut-être pas subi jusqu'ici de transformation aussi profonde qu'ailleurs en Europe, mais il n'échappera pas, à long terme, aux tendances de fond observées à l'étranger, telles que la substitution de moyens de communication électroniques au courrier physique et l'augmentation du volume des colis transfrontaliers.

Un service postal de qualité est et restera une nécessité absolue pour la Suisse, en tant que pays de résidence et place économique ouverte et dynamique. La PostCom contribue à ce que ce service de qualité aille de soi à l'avenir également.



Hans Hollenstein
Président



L'ESSENTIEL EN BREF

Quelque 179 opérateurs postaux de toutes tailles veillent à maintenir l'excellent niveau de la desserte postale en Suisse.

La Poste assure un service universel de qualité en le finançant par ses propres moyens.

La transformation du réseau postal se poursuit. En comparaison internationale, la densité de la desserte reste néanmoins élevée.

Le marché des lettres et celui des colis évoluent de manière contrastée : le premier ne cesse de reculer, tandis que le second est en plein boom, avec toutefois des prix et des marges soumis à une forte pression. Le commerce numérique est le principal moteur de croissance du marché des colis.

Les exigences minimales pour les conditions de travail dans la branche postale édictées par la PostCom protègent les travailleurs non soumis à une convention collective de travail. Dans le même temps, elles n'entravent pas l'entrée de nouveaux prestataires sur le marché.

La concurrence peine encore à pleinement jouer son rôle. La Poste domine le marché et les prestataires privés n'opèrent pas toujours à égalité de chances.

Il reste donc nécessaire d'intervenir au niveau législatif.

La question qui se pose pour l'avenir est de savoir comment sera organisé le service universel. La logistique sera à la fois un moteur de croissance et un défi dans le secteur postal, notamment en ce qui concerne les conditions de travail.



TABLE DES MATIÈRES

7 SERVICE UNIVERSEL

- SITUATION DU MARCHÉ EN SUISSE
- 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

25 FINANCEMENT DU SERVICE UNIVERSEL

31 EVOLUTION GÉNÉRALE DES MARCHÉS POSTAUX

- OBLIGATION D'ANNONCER
- MARCHÉ POSTAL
- MARCHÉ DES COLIS, DES SERVICES EXPRESS ET COURSIERS
- MARCHÉ DES LETTRES
- JOURNAUX ET PÉRIODIQUES

41 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

46 À PROPOS DE LA POSTCOM

- MANDAT ET ACTIVITÉ
- DÉLIMITATION PAR RAPPORT AUX AUTRES AUTORITÉS DE SURVEILLANCE

49 PROPOSITIONS DE MODIFICATION DE LA LOI ET DE L'ORDONNANCE SUR LA POSTE

- SERVICE UNIVERSEL
- SURVEILLANCE

54 PERSPECTIVES



SERVICE UNIVERSEL

En 2018, dans un environnement pourtant difficile, la Poste a de nouveau fourni un service universel d'excellente qualité, dépassant même les objectifs qui lui sont assignés. Elle souffre cependant du recul persistant du volume des lettres ainsi que de la baisse de fréquentation des offices de poste. C'est pourquoi, réagissant aux changements de comportement des clients, la Poste entend accélérer la transformation de son réseau traditionnel d'offices de poste, tout en augmentant le nombre de points d'accès alternatifs – stations colis, points de dépôt et de retrait dans les gares et les stations-services et automates My Post 24 – d'ici à 2020.

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		Prestations ne relevant pas du service universel : la Poste et les opérateurs privés peuvent les fournir
Service réservé (monopole) : la Poste uniquement	Service non réservé : la Poste a l'obligation / les opérateurs privés peuvent le 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

SERVICE UNIVERSEL SUISSE EN COMPARAISON AVEC LES PAYS VOISINS

En ce qui concerne les lettres, le service universel est moins étendu en Suisse qu'ailleurs en Europe, alors que pour les colis, c'est l'inverse qui prévaut : les exigences suisses vont plus loin qu'en Europe. Selon les directives de l'Union européenne (UE)¹, font en effet partie du service universel les lettres jusqu'à 2 kilos et les colis jusqu'à 10 kilos. Les autorités réglementaires nationales peuvent toutefois relever la limite de poids des colis couverts par le service universel jusqu'à 20 kilos au plus.

- Pour les colis, la limite de poids est fixée à 10 kilos dans onze États membres de l'UE et à 20 kilos dans 18 autres pays. Au Liechtenstein, le service universel inclut les colis jusqu'à 30 kilos et en Lituanie jusqu'à 50 kilos.
- En Islande, les colis express font également partie du service universel.

Le modèle d'intégration des différents produits au service universel varie également beaucoup entre pays européens. Prenons pour exemple les lettres des clients commerciaux : en Suisse, ce marché partiel contribue de manière déterminante au financement du service universel, alors qu'ailleurs en Europe, il ne fait partie du service universel que dans 19 pays sur 32.

En raison de la numérisation et de l'évolution des besoins des clients, les conditions-cadres du service universel ont beaucoup changé. Le volume des lettres s'inscrit partout à la baisse, de même que la fréquentation des offices de poste. Dans plusieurs pays, des difficultés de financement du service universel se profilent donc à l'horizon,

¹ ART. 3, DIRECTIVES 97/67/CE ET 2008/6/CE. REMARQUE : LES DIRECTIVES SONT DES ACTES LÉGISLATIFS QUI FIXENT DES OBJECTIFS À TOUS LES PAYS DE L'UE. TOUTEFOIS, CHAQUE PAYS EST LIBRE D'ÉLABORER SES PROPRES MESURES POUR LES ATTEINDRE

ce qui a poussé certains de ces pays à en adapter les exigences minimales. On observe notamment les tendances ci-dessous.

Réduction de l'offre du service universel :

- suppression des lettres non prioritaires ou des envois en nombre de l'offre du service universel (notamment Pays-Bas, Autriche, Suède et Royaume-Uni) ;
- délais d'acheminement plus longs (Danemark, Finlande et Norvège) ou fréquence de distribution réduite (Pays-Bas, Norvège, Suède et Italie).

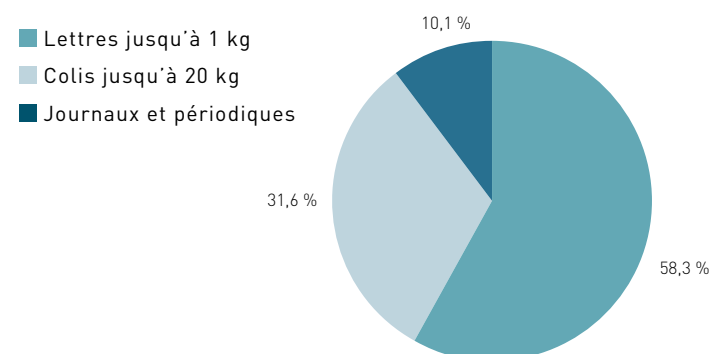
Réduction du nombre de points d'accès au service universel :

- tendance générale à la diminution du nombre de points d'accès ;
- transformation d'offices de poste en agences (Allemagne, Royaume-Uni et Pays-Bas).

SITUATION DU MARCHÉ EN SUISSE

Le service universel inclut les lettres jusqu'à 1 kilo (envois domestiques et transfrontaliers), les colis jusqu'à 20 kilos (envois domestiques et transfrontaliers) ainsi que les journaux et les périodiques en distribution ordinaire (envois domestiques et transfrontaliers).

SERVICE UNIVERSEL (LA POSTE ET OPÉRATEURS PRIVÉS)



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
Lettres jusqu'à 1 kg (envois domestiques et transfrontaliers)	1 885 Mio.	-2,3 %
Colis jusqu'à 20 kg (envois domestiques et transfrontaliers)	1 020 Mio.	3,2 %
Journaux et périodiques en abonnement, distribution ordinaire	328 Mio.	-1,0 %
Total du service universel	3 233 Mio.	0,2 %

En 2018, le chiffre d'affaires généré par les produits du service universel s'est élevé à 3,233 milliards de francs (2017 : 3,226 milliards). Par rapport à l'année précédente, le chiffre d'affaires des lettres jusqu'à 1 kilo a accusé un recul de 2,3 % (2017 : -1,8 %), imputable – comme depuis plusieurs années – à l'essor continu des divers moyens de communication électroniques.

Le chiffre d'affaires des colis relevant du service universel a au contraire progressé de 3,2 % (2017 : 5,5 %), une croissance à laquelle l'augmentation des achats en ligne et

le développement des opérateurs privés ont contribué de manière déterminante. Le chiffre d'affaires des journaux et des périodiques en abonnement relevant du service universel a atteint 328 millions de francs.

Au final, avec une augmentation de 0,2 %, le chiffre d'affaires du service universel n'a pour ainsi dire pas varié par rapport à l'année précédente. La croissance du volume des colis jusqu'à 20 kilos a compensé le recul des lettres et des journaux.

En Europe, le volume des envois relevant du service universel diminue régulièrement (2016 par rapport à 2015 : -3,5 %²). En 2018, les lettres isolées représentaient toujours la plus grande part du service universel, mais ont reculé de 5 % par rapport à l'année précédente, alors que le volume des colis a au contraire augmenté de 9 %. En Suisse, on observe les mêmes tendances : en 2018, le volume des lettres relevant du service universel a diminué de 4,1 %, tandis que celui des colis (envois domestiques, importés et exportés) a progressé de 7,7 %.

PARTS DE MARCHÉ DU SERVICE UNIVERSEL COLIS ADRESSÉS DOMESTIQUES JUSQU'À 20 KILOS

Le secteur des colis jusqu'à 20 kilos est particulièrement intéressant du point de vue de la régulation postale. Ce segment de marché, sur lequel une concurrence aussi vive qu'innovante s'est développée, fait partie du service universel. L'analyse montre qu'en 2018, le volume des colis adressés domestiques jusqu'à 20 kilos a atteint 150 millions d'unités (2017 : 139 millions), pour un chiffre d'affaires de 891 millions de francs (2017 : 838 millions).

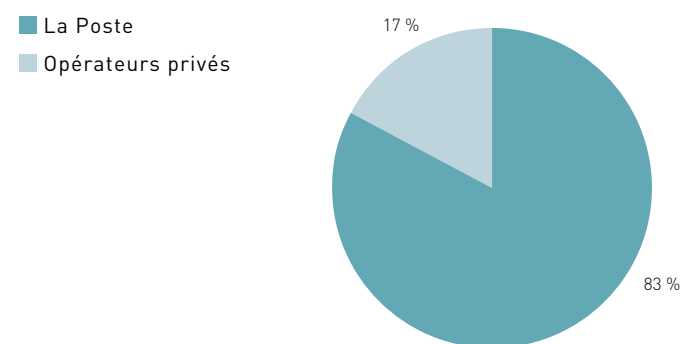
RÉPARTITION DU CHIFFRE D'AFFAIRES DES COLIS DOMESTIQUES JUSQU'À 20 KILOS

	%	Chiffre d'affaires	Volume
La Poste	83 %	742 Mio.	127 Mio.
Opérateurs privés	17 %	149 Mio.	23 Mio.
Total	100 %	891 Mio.	150 Mio.

Par rapport à l'année précédente, le chiffre d'affaires total des colis domestiques jusqu'à 20 kilos s'est accru de 6,3 % (2017 : 4,8 %) et le volume de 7,9 % (2017 : 7 %).

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 742 millions de francs pour un volume de 127 millions d'envois (2017 : 706 millions de francs pour 119 millions d'envois). Cela représente une progression de 5,1 % (2017 : 4,2 %) du chiffre d'affaires et de 7,1 % (2017 : 6,6 %) du volume par rapport à l'année précédente. Grâce à l'essor du commerce électronique 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. Selon toute vraisemblance, le volume des colis devrait poursuivre sa progression.

RÉPARTITION DU CHIFFRE D'AFFAIRES DES COLIS DOMESTIQUES JUSQU'À 20 KILOS (SERVICE UNIVERSEL)



Source : PostCom

En 2018, le marché des colis domestiques relevant du service universel était contrôlé à hauteur de 83 % (2017 : 84 %) par la Poste, les opérateurs privés se partageant les 17 % restants (2017 : 16 %). Les parts de marché ont ainsi présenté un glissement de 1 % (2017 : 1 %) en faveur des opérateurs privés. Avec le boom du commerce en ligne, de nouveaux modèles d'affaires se sont établis sur le marché. La pression croissante sur les prix ainsi que de nouvelles exigences en matière de délais de livraison et de qualité se traduisent par une intensification de la concurrence. De nouvelles offres axées sur les besoins des clients ne cessent donc de se développer. Par rapport à l'année précédente, la croissance du chiffre d'affaires global des opérateurs privés s'est accélérée, atteignant 12,5 % (2017 : 7,8 %). Ce chiffre d'affaires est ainsi passé d'environ 133 à 149 millions de francs. De plus, une tendance se confirme actuellement selon laquelle le trafic lié au commerce électronique se développe principalement dans le cadre du service universel, intégrant des prestations qui relevaient auparavant des services express et coursier. Cette tendance est née il y a quelques années, dès qu'il a été possible d'appliquer le suivi électronique des envois (track and trace) aux colis.

À l'avenir, des modèles de concurrence alternatifs reposant sur de nouvelles technologies devraient profondément modifier le marché des colis. Citons pour exemple les plateformes coopératives.

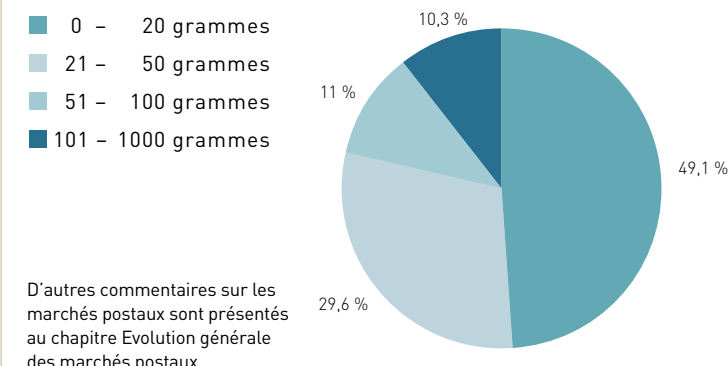
LETTRES DOMESTIQUES JUSQU'À 1 KILO

L'ordonnance sur la poste (OPO) dispose que, dans le trafic postal domestique, 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 2018, selon les indications de la Poste et des opérateurs privés, le volume total des lettres jusqu'à 1 kilo a atteint 1,969 milliards d'unités (2017 : 2,039 milliards), pour un chiffre d'affaires de 1,554 milliard de francs (2017 : 1,593 milliard). Ces deux valeurs ont donc sensiblement reculé par rapport à l'année précédente : 3,4 % pour le volume et 2,5 % pour le chiffre d'affaires.

LETTRES DOMESTIQUES DE LA POSTE

En ce qui concerne les lettres domestiques traitées par la Poste, le volume a reculé de 5,2 % (2017 : -4,2 %) et le chiffre d'affaires de 3,6 % (2017 : 2,2 %) par rapport à l'année précédente. Le fait que le nombre de lettres ne cesse de diminuer alors que celui des ménages augmente régulièrement se traduit par une pression de plus en plus forte sur les coûts pour la Poste.

LETTRES ADRESSÉES DOMESTIQUES DE LA POSTE (EN NOMBRE D'ENVOIS) 1,898 MILLIARDS D'UNITÉS EN 2018



D'autres commentaires sur les marchés postaux sont présentés au chapitre Evolution générale des marchés postaux.

Source : La Poste Suisse SA

La limite du monopole sur les lettres est fixée à 50 grammes depuis 2009. En 2018, selon les données de la Poste, une part d'environ 21,3 % (valeur arrondie) du volume des lettres adressées domestiques (représentant 25,1 % du chiffre d'affaires) était ouverte à la concurrence, ce qui correspond pratiquement aux valeurs de l'année précédente.

QUALITÉ

STABILITÉ DES VALEURS D'ACCESSIBILITÉ

En 2018, la Poste a de nouveau nettement dépassé la valeur d'accessibilité de 90 % prescrite par le législateur. La part de la population résidente permanente de Suisse³ ayant accès à un office de poste ou à une agence en 20 minutes au plus, à pied ou par les transports publics, s'élevait à 94,48 %. En 2017, cette valeur était de 94,52 %.

Dans les régions avec service à domicile, où l'accessibilité doit être assurée en 30 minutes au plus pour les ménages concernés, ce temps de parcours était respecté pour 96,12 % de la population. Les deux valeurs d'accessibilité ci-dessus sont donc pratiquement les mêmes que celles de l'année précédente⁴.

ACCESSIBILITÉ DES OFFICES DE POSTE ET DES AGENCES POSTALES EN % DE LA POPULATION

	Accessibilité en Suisse ≤ 20 min					Accessibilité en Suisse ≤ 20 min Si service à domicile ≤ 30 min				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
Pour-cent de la population ayant accès, à pied ou par les transports publics, à un office de poste ou à une agence dans les temps prescrits	93,7 %	94,3 %	94,3 %	94,5 %	94,4 %	95,3 %	95,7 %	95,8 %	96,0 %	96,1 %

NOUVEAU CALCUL DES VALEURS D'ACCESSIBILITÉ DEPUIS LE 1^{ER} JANVIER 2019

Auparavant, la valeur d'accessibilité correspondait à une moyenne nationale. Depuis le 1^{er} janvier 2019, l'accessibilité doit être calculée et présentée non plus en tant que moyenne nationale⁵, mais canton par canton. Il s'ensuit que la Poste doit désormais garantir l'accessibilité prescrite à 90 % de la population de chaque canton. De plus,

³ SELON LES DONNÉES DÉMOGRAPHIQUES 2018 DE L'OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE

⁴ DITO

⁵ CF. ART. 33 OPO.

la garantie de disponibilité du service universel dans les villes et les agglomérations a été améliorée par l'adoption d'un nouveau critère : il doit y avoir au moins un point d'accès desservi (office de poste ou agence) par région urbaine. Si le seuil de 15 000 habitants ou emplois est dépassé, la Poste est tenue d'ouvrir un autre point d'accès desservi. Les différents paramètres applicables sont en cours de définition. Les valeurs concrètes pour l'année 2019 seront disponibles en 2020.

CALCUL DE L'ACCESSIBILITÉ – BASES DU MODÈLE APPLIQUÉ		
Population résidante permanente fin 2018	8 542 300	habitants
Valeur d'accessibilité en 20 minutes, 2018	94,48 %	
Pas d'accessibilité	5,52 %	
Nombre d'habitants sans accessibilité selon l'art. 33, al. 4, OPO	471 535	habitants
Population résidante permanente fin 2018	8 542 300	habitants
Valeur d'accessibilité avec service à domicile (30 minutes), 2018	96,12 %	
Pas d'accessibilité	3,88 %	
Nombre d'habitants sans accessibilité selon l'art. 33, al. 4, OPO	331 441	habitants

La PostCom a examiné les résultats des calculs d'accessibilité et constaté qu'ils satisfont aux prescriptions légales en vigueur jusqu'à la fin de 2018. La Poste a en outre confirmé qu'en 2018 chacune des 127 régions de planification comptait au moins un office de poste, comme le prescrit l'art. 33, al. 2, OPO.

À titre de comparaison : selon les directives européennes⁶, les États membres de l'UE doivent prendre des mesures «pour que la densité des points de contact et d'accès tienne compte des besoins des utilisateurs». La détermination concrète du nombre et du type de points de contact ainsi que la définition de l'offre de prestations sont cependant du ressort de chaque État membre.

Selon une étude du Groupe des régulateurs européens dans le domaine des services postaux (GREP), 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 souvent 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.

De 2013 à 2016, la densité des points d'accès a diminué dans 23 pays européens sur 32. On observe en outre que les anciens prestataires publics de services postaux sont nombreux à externaliser leurs activités. Il n'y a plus qu'en Bulgarie, en Croatie, en Italie, en Lituanie, en Espagne, en Roumanie et à Chypre que les offices de poste sont encore tous exploités par les prestataires historiques du service universel.

Les dernières données disponibles (2017) de l'Union postale universelle (UPU), de l'UE et du GREP sur la densité des réseaux des offices de poste montrent que la Suisse comptait un office de poste pour 19,14 km² (année précédente : 18,98 km²). En Allemagne, la valeur correspondante était de 14,75 km². Cette différence par rapport à la Suisse s'explique par le fait que l'Allemagne a transformé tous ses offices de poste en agences depuis déjà plusieurs années et présente ainsi une plus grande densité de points d'accès. En France, on comptait un office de poste pour 32,25 km², en Italie

un pour 23,50 km² et en Autriche un pour 46,54 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. Les chiffres présentés ci-dessous montrent que ces prescriptions sont largement respectées.

LETTRES DOMESTIQUES					
Produit / Résultat	2014	2015	2016	2017	2018
Courrier A (J+1)	97,7 %	97,8 %	98,0 %	97,6 %	97,4 %
Courrier B (J+3)	99,0 %	98,9 %	98,9 %	99,0 %	98,9 %

J = jour du dépôt

En 2018, la ponctualité du courrier A a légèrement reculé pour s'établir à 97,4 % (2017 : 97,6 %). Même constat pour le courrier B, dont la ponctualité a atteint 98,9 % (2017 : 99,0 %). Durant l'année sous revue, la Poste a traité quelque 2 milliards de lettres domestiques au total, dont – comme les années précédentes – plus de 70 % en courrier B.

MESURE DES DÉLAIS D'ACHEMINEMENT DES LETTRES : COMPARAISON EUROPÉENNE

Selon la dernière étude de qualité du GREP, la Suisse occupait en 2017 le premier rang – devant les Pays-Bas et la Slovaquie – du classement des pays européens basé sur le taux de ponctualité de la distribution des lettres domestiques prioritaires (courrier A). 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 % (Autriche, Pays-Bas).

Les prescriptions minimales varient d'un pays à l'autre également en ce qui concerne le délai d'acheminement. Dans 26 pays, le délai de distribution le plus court est de 24 heures et il a force obligatoire. Six pays prévoient par contre un délai plus long⁷, pour des raisons d'optimisation et d'efficacité.

Les délais d'acheminement des lettres domestiques prioritaires sont mesurés dans 28 pays, y compris en Suisse, conformément à la norme européenne EN 13850. Cette norme définit la structure des échantillons, la méthode applicable, les caractéristiques des envois test, la répartition géographique du panel, l'exécution des mesures et les contrôles de qualité. En Suisse, la mesure des délais d'acheminement des lettres est actuellement assurée par l'institut d'études de marché indépendant Ipsos SA (auparavant : GfK Switzerland AG). Les mesures reposent sur l'envoi de plus de 90 000 lettres test tout au long de l'année.

Le taux de ponctualité en Europe a atteint 84,1 % en moyenne (2017), s'inscrivant ainsi de nouveau à la baisse par rapport à l'année précédente. La raison de cette diminution de la qualité serait, entre autres, le recul des volumes enregistré depuis 2008, ce recul ayant entraîné des fermetures de centres de tri ainsi que des réorganisations des tournées de distribution. Les résultats ont également été influencés par des événements échappant au contrôle des opérateurs postaux, tels que des conditions météorologiques extrêmes et des grèves. Le taux de ponctualité moyen est en constant recul depuis 2015. On ne sait pas encore si ce recul est dû à des causes d'ordre structurel.

Selon une étude de Copenhagen Economics⁸, les réductions de coûts visées par de nombreuses entreprises postales européennes pourraient nécessiter un durcissement

⁶ ART. 3, PAR. 2, DE LA
12 DIRECTIVE 97/67/CE

⁷ COPENHAGEN ECONOMICS,
P. 186
⁸ COPENHAGEN ECONOMICS,
13 P. 199

de la réglementation de la qualité, par exemple en fixant des plafonds de prix ou en prévoyant davantage de sanctions. L'étude souligne cependant aussi que des règles de qualité trop strictes pourraient rendre les services inabordable ou faire du financement du service universel une charge trop lourde à supporter par les entreprises mandatées, qui ne pourraient dès lors plus en garantir durablement la fourniture.

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. Les chiffres présentés ci-dessous montrent que ces prescriptions sont largement respectées.

COLIS DOMESTIQUES					
Produit / Résultat	2014	2015	2016	2017	2018
PostPac Priority (J+1)	97,4 %	97,5 %	98,1 %	96,0 %	97,2 %
PostPac Economy (J+2)	97,5 %	97,5 %	97,2 %	97,5 %	97,7 %

J = jour du dépôt

Pour les colis, la Poste présente en 2018 des niveaux de qualité à la hausse par rapport à l'année précédente : 97,2 % des colis prioritaires (PostPac Priority) ont été distribués dans les délais, ce qui représente une nette augmentation par rapport à la valeur de 2017 (96,0 %).

La ponctualité de la distribution des colis non prioritaires (PostPac Economy) a également progressé – plus modestement – pour atteindre 97,7 % (2017 : 97,5 %).

La ponctualité de la distribution est un important indicateur de la qualité du service universel. Mesurée à l'aide d'une technologie en temps réel, elle renseigne annuellement et en détail sur la qualité de la desserte en Suisse, tout en permettant de détecter les potentiels d'amélioration. Les résultats obtenus en 2018 montrent que la ponctualité du service universel est largement assurée dans toute la Suisse.

MESURE DES DÉLAIS D'ACHEMINEMENT DES COLIS : COMPARAISON EUROPÉENNE

Selon le rapport du GREP, on se sert en Europe de différentes méthodes de mesure des délais d'acheminement des colis, notamment de celle basée sur le suivi électronique des envois. Les modalités techniques de cette méthode sont décrites dans la norme européenne TR 15472, qui est actuellement appliquée dans quatre pays. Pas moins de 19 pays ont fixé des objectifs en matière de délais d'acheminement des colis, dont cinq n'effectuent toutefois pas de mesures visant à en contrôler le respect (Autriche, Allemagne, Roumanie, Serbie et Slovaquie). La Roumanie, par exemple, invoque pour raison l'absence de méthode de mesure appropriée.

En Suisse, la Poste se fonde sur la directive de la PostCom relative au contrôle de la qualité⁹. Les mesures sont effectuées par un service interne de la Poste, opérant toutefois en toute indépendance, sur la base d'environ 2400 envois test et moyennant l'application d'une méthode d'échantillonnage scientifiquement reconnue. Elles sont en outre surveillées par un organisme externe spécialisé, Consult AG Statistical Services.

Dans leur étude réalisée à l'échelle européenne, les experts de Copenhagen Economics¹⁰ soulignent par ailleurs que la numérisation est en train de faire évoluer les exigences des clients en matière de qualité. À l'avenir, la demande devrait porter davantage sur la distribution à une heure précise que sur une distribution rapide.

ÉVALUATION DES BESOINS À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE

Au printemps 2019, une étude a été réalisée à l'échelle européenne (Suisse incluse)¹¹, 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 en vigueur depuis une vingtaine d'années. Cette étude a été réalisée sur mandat de l'UE¹².

L'étude identifie les clients qui seront potentiellement importants à l'avenir. Elle examine en particulier si les besoins des clients plus âgés ou des clients des zones rurales en matière de services postaux diffèrent de ceux des jeunes ou de la population urbaine. Elle évalue en outre 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.

Cette évaluation des besoins à l'échelle européenne doit servir de base à l'émission de recommandations relatives à la modification des directives postales de l'UE, à l'automne 2020 voire au printemps 2021. Soulignons dans ce contexte que de nombreux États membres de l'UE sont favorables à des approches de solutions flexibles permettant d'adapter la conception du service universel à l'évolution des besoins du marché.

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.

En 2018, pas moins de 72 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 qualité¹³, la Poste est tenue d'annoncer les cas de force majeure à la PostCom. Elle s'est donc systématiquement acquittée de cette obligation vis-à-vis de la PostCom. Étant dus à des événements naturels et à des conditions météorologiques extrêmes, les cas annoncés échappaient au contrôle de la Poste et sont survenus de manière inattendue. La PostCom en a donc admis le caractère de force majeure.

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 qualité¹⁴. Les événements et les exclusions ayant perturbé cette mesure présentés dans le dernier rapport en date (2017) ont duré de zéro à quatre 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 en Grèce, en raison notamment de conditions météorologiques hivernales difficiles et de mouvements de grève générale.

DIRECTIVE SUR LE CONTRÔLE DE LA QUALITÉ DU SERVICE UNIVERSEL

La Poste est tenue de faire mesurer chaque année la qualité du service universel par un organisme indépendant, à charge de la PostCom de contrôler et de publier les résultats de ces mesures. Il incombe en outre à la PostCom d'approuver les méthodes de mesure. Valables pendant cinq ans, celles-ci sont arrivées à échéance en 2018, mais la commission en a prolongé la validité jusqu'à la fin de 2019. Les futures méthodes de mesure sont actuellement en cours d'évaluation et de négociation.

⁹ INFORMATIONS SOUS : [HTTPS://WWW.POSTCOM.ADMIN.CH/FR/DOCUMENTATION/DIRECTIVES/](https://www.postcom.admin.ch/fr/documentation/directives/)

¹⁰ COPENHAGEN ECONOMICS, P. 199

¹¹ POUR PLUS D'INFORMATIONS SUR L'ÉTUDE WIK COMMANDÉE PAR L'UE : [HTTPS://EC.EUROPA.EU/DOCSROOM/DOCUMENTS/33683](https://ec.europa.eu/docsroom/documents/33683)

¹² DIRECTIVE 97/67/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL DU 15 DÉCEMBRE 1997 CONCERNANT DES RÉGLES COMMUNES POUR LE DÉVELOPPEMENT DU MARCHÉ INTÉRIEUR DES SERVICES POSTAUX DE LA COMMUNAUTÉ ET L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DU SERVICE

¹³ INFORMATIONS SOUS : [HTTPS://WWW.POSTCOM.ADMIN.CH/FR/DOCUMENTATION/DIRECTIVES/](https://www.postcom.admin.ch/fr/documentation/directives/)

¹⁴ Cf. RAPPORT DU GREP [HTTPS://EC.EUROPA.EU/DOCSROOM/DOCUMENTS/33141](https://ec.europa.eu/docsroom/documents/33141), P. 56.

FERMETURE ET TRANSFORMATION D'OFFICES DE POSTE

En 2018, la Poste a notifié des décisions relatives à la desserte postale à 25 communes où est situé un office de poste et à huit autres communes concernées. Sur l'ensemble de ces communes, 25 ont demandé que la PostCom émette une recommandation, soit approximativement le même nombre que l'année précédente. Il convient de souligner que la plupart des cas ont pu être réglés en concertation avec les communes. Durant l'année sous revue, la PostCom a émis 18 recommandations. Une seule d'entre elles était défavorable, c'est-à-dire que la Poste était invitée à renoncer à la fermeture et à la transformation prévues. Dans neuf autres cas, la PostCom a recommandé à la Poste de prendre des mesures supplémentaires visant à atténuer les effets de la fermeture et de la transformation de l'office de poste (recommandations assorties de conditions). La PostCom a en outre mené deux séances de conciliation, dont une a abouti à l'adoption d'une solution amiable entre la Poste et les deux communes parties à la procédure.

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

* Dans quatre cas, outre la commune où était 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.
 ** Un cas ouvert en 2017 est toujours pendant, en attendant que la PostCom émette une recommandation.
 *** Radiations du rôle, par exemple suite au fait que la Poste et la commune sont parvenues à une solution amiable après la saisine de la PostCom.

PRATIQUE DE LA POSTCOM EN 2018

En 2018 également, la PostCom a pu constater avec quelle énergie les autorités et les citoyens des communes concernées s'engagent en faveur de leur office de poste. Dans certains cas, cet engagement est même allé jusqu'à la création de communautés d'intérêts ayant pour but le maintien de l'office de poste menacé. Ces parties prenantes s'adressent à la PostCom aussi bien par le biais de la procédure de conciliation qu'en dehors de cette dernière. Ce qui est clairement perceptible, c'est la crainte des autorités locales de voir la commune perdre de son attrait en tant que lieu de résidence et place économique si l'office de poste est fermé pour être transformé en simple agence.

PROCÉDURE DE DIALOGUE

De plus en plus souvent, dans la procédure de dialogue avec la Poste, les autorités communales refusent de discuter de solutions de remplacement, mais campent sur leur revendication de maintien de l'office de poste. Or, si elle a donné aux autorités communales la possibilité de s'exprimer sur le choix d'un possible partenaire d'agence, la Poste est réputée avoir rempli les exigences que lui impose la procédure de dialogue sur ce point. La PostCom ne renvoie alors pas le dossier à la Poste avec la recommandation d'engager le dialogue sur le choix d'un partenaire d'agence (ch. III., 5e, de la recommandation 16/2018 du 4 octobre 2018 en l'affaire Office de poste d'Auvergnier NE). Si au contraire les autorités communales acceptent de discuter, à titre de «plan B», de solutions de remplacement avec la Poste, en particulier du choix d'un partenaire d'agence, cela n'est pas interprété comme une acceptation de la fermeture et de la transformation de l'office de poste (ch. III., 8, de la recommandation 18/2018

du 6 décembre 2018 en l'affaire Office de poste de Mümliswil SO). La commune peut continuer à lutter pour le maintien de l'office de poste.

PRIMAUTÉ DES SOLUTIONS AMIABLES ENTRE LA POSTE ET LES AUTORITÉS COMMUNALES SUR LES RECOMMANDATIONS DE LA POSTCOM

En 2018, la PostCom a émis une recommandation défavorable à la Poste (recommandation 6/2018 du 23 mars 2018 en l'affaire Office de poste de Castagnola TI). Elle a en effet considéré que la solution de remplacement prévue (agence postale) était inappropriée dans ce cas. Or, après que la recommandation eut été émise, la Poste et les autorités communales sont parvenues à un accord sur la fermeture de l'office de poste et sur la mise en œuvre de la solution de remplacement pourtant rejetée par la PostCom. Dans ce genre de situation, même si l'agence postale finalement planifiée contrevient à sa recommandation, la PostCom considère qu'une solution amiable entre la Poste et les autorités communales prime la recommandation, quelle qu'elle soit.

AGENCES POSTALES

Durant l'année sous revue, la PostCom s'est davantage occupée de l'accessibilité et de la qualité des agences postales.

- Dans un cas, elle a recommandé à la Poste de veiller à ce que l'agence postale soit accessible sans difficultés aux personnes ayant un handicap moteur (recommandation 14/2018 du 4 octobre 2018 en l'affaire Office de poste de Sorengo TI). Dans un autre cas, la non-accessibilité de l'agence postale aux personnes ayant un handicap moteur a été un motif de recommandation défavorable (ch. III., 5, de la recommandation 6/2018 du 23 mars 2018 en l'affaire Office de poste de Castagnola).
- La PostCom considère qu'installer une agence postale dans une entreprise du secteur de la restauration n'est pas une solution optimale. Elle examine cependant toujours, dans chaque cas particulier, s'il y a lieu de déconseiller l'ouverture d'une agence postale dans l'entreprise concrètement envisagée (recommandation 6/2018 du 23 mars 2018 en l'affaire Office de poste de Castagnola) ou si elle peut au contraire l'approuver à certaines conditions (recommandation 17/2018 du 6 décembre 2018 en l'affaire Office de poste de Roche VD).
- Dans un cas, la PostCom a recommandé à la Poste de renforcer le partenaire d'agence choisi afin de contribuer à la pérennité de la solution de l'agence dans la région concernée. Elle demandait en particulier à la Poste d'examiner si les habitants de deux communes voisines ne préféreraient pas retirer les envois avisés auprès de l'agence postale en question (recommandation 1/2018 du 25 janvier 2018 en l'affaire Office de poste de Crémines BE).

PRÉPARATIFS EN VUE DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU NOUVEAU DROIT

En approuvant la révision partielle de l'OPO, fin novembre 2018, le Conseil fédéral a renforcé les dispositions sur l'accessibilité des offices de poste et des agences postales, avec effet au 1^{er} janvier 2019. La PostCom a alors procédé à divers préparatifs en vue de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions au début de 2019. En particulier, elle a demandé vers la fin de 2018, pour chaque procédure reposant sur l'art. 34 OPO qui serait encore pendante au passage de l'an, que le canton où se trouvait l'office de poste remis en question prenne position sur ledit office.

CONCLUSIONS

- Depuis qu'elle est entrée en fonction en 2012, la PostCom a émis 83 recommandations. Dans six d'entre elles, elle a recommandé à la Poste de totalement renoncer aux mesures envisagées.
- Dans 32 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 recommandant d'améliorer ce dialogue.
 - Dans un cas, la PostCom n'a pas eu à émettre de recommandation, car une séance de conciliation a permis à la Poste et aux deux communes concernées de trouver une solution amiable.

La PostCom a donc statué en faveur des communes concernées dans plus de la moitié des cas qui lui ont été soumis. En règle générale, la Poste suit les recommandations de la PostCom. La seule exception à ce jour s'est vérifiée dans l'affaire de l'office de poste de Castagnola, du fait que la Poste et les communes concernées sont parvenues à une solution amiable après coup, comme nous l'avons déjà rapporté.

CONTRÔLE DES POINTS D'ACCÈS DESSERVIS ET DU SERVICE À DOMICILE

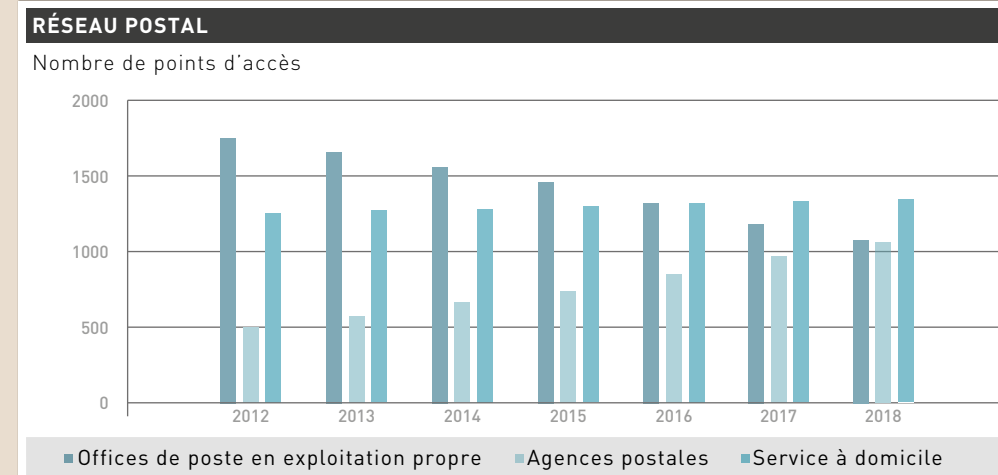
Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle législation postale en 2012, les offices de poste et les agences postales sont regroupés sous l'appellation générique de «points d'accès desservis». Fin 2018, le réseau postal comptait 1078 offices de poste en exploitation propre et 1061 agences, soit 2139 points d'accès desservis au total. Cela représente un recul de 18 unités par rapport à l'année précédente, ce qui signifie que l'augmentation du nombre d'agences postales (+93) n'a pas entièrement compensé les fermetures ou transferts d'offices de poste (-111). En comparaison pluriannuelle, on observe que le nombre de points d'accès desservis diminue régulièrement d'au moins 0,8 % par année en moyenne.

NOMBRE D'OFFICES DE POSTE ET D'AGENCES POSTALES						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Offices de poste	1 662	1 562	1 464	1 323	1 189	1 078
Agences postales	569	660	735	849	968	1 061
Total offices de poste et agences postales	2 231	2 222	2 199	2 172	2 157	2 139
Variation par rapport à l'année précédente	-23	-9	-23	-27	-15	-18
Variation en %	-1,0 %	-0,4 %	-1,0 %	-1,2 %	-0,7 %	-0,8 %

En 2018, la Poste a également assuré la fourniture des prestations du service universel par le biais de 1341 solutions de service à domicile. Le service à domicile permet d'effectuer les principales opérations postales sur le pas de la porte du client. Il a donc pour condition que les clients concernés soient à la maison durant la journée. Même si l'OPO considère qu'à la différence des offices de poste et des agences postales, les solutions de service à domicile ne constituent pas des points d'accès desservis, ces solutions sont prises en compte dans le calcul de l'accessibilité du réseau (règle des 90 %).

POINTS D'ACCÈS						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Offices de poste	1 662	1 562	1 464	1 323	1 189	1 078
dont sans transactions en espèces	14	7	7	6	5	3
Agences postales	569	660	735	849	968	1 061
Régions avec service à domicile	1 269	1 278	1 295	1 319	1 326	1 341
Total	3 500	3 500	3 494	3 491	3 483	3 480

Comme lors des années précédentes, le nombre d'offices de poste en exploitation propre a diminué. Durant la même période, le nombre d'agences postales s'est au contraire accru. Quant aux solutions de service à domicile, leur nombre n'a pour ainsi dire pas varié par rapport à l'année précédente. Si l'on additionne les offices de poste en exploitation propre, les agences postales et les solutions de service à domicile, on constate que le nombre total de points d'accès est resté stable à près de 3500 unités.



STRATÉGIE DE RÉSEAU 2020

En 2018, la Poste a poursuivi la mise en œuvre de sa stratégie de réseau 2020, par laquelle elle entend tenir compte de l'évolution de la société et des perspectives de développement du territoire. Son objectif est de ne compter plus que 800 à 900 offices de poste en exploitation propre d'ici à 2020. Pour remplacer les offices fermés, la Poste mise principalement sur leur transformation en agences, mais aussi sur la création de nouvelles possibilités d'accès. Celles-ci incluent des points d'accès alternatifs, notamment des points de dépôt et de retrait d'un genre nouveau (p. ex. des stations colis non desservies) ainsi que des points clientèle commerciale. La Poste entend éviter les fermetures sans solution de remplacement. Cette stratégie s'inscrit dans la continuité de l'approche suivie précédemment. La Poste exploite la marge de manœuvre que le législateur lui a accordée, transformant plus d'une centaine d'offices de poste par année.

La Poste désigne désormais les agences sous le nom de filiales en partenariat. Celles-ci proposent de nombreux services, même si l'éventail de ces derniers n'est pas aussi large que dans un office de poste en exploitation propre et si le personnel ne dispose pas, en matière d'opérations postales, du même niveau de formation que les collaborateurs de la Poste. Les clients des agences peuvent y déposer des lettres et des colis, y retirer des envois et y acheter des timbres-poste. Le dépôt d'envois en nombre par les clients commerciaux est également possible, dans la mesure où l'agence dispose de l'espace nécessaire.

Les clients peuvent en outre y effectuer des versements sans numéraire avec la carte PostFinance ou les cartes bancaires Maestro et V PAY. Les retraits d'espèces (jusqu'à 500 francs) ne sont toutefois possibles qu'avec la carte PostFinance. Les agences n'offrent par contre pas la possibilité d'effectuer des versements en espèces, ni de retirer des actes judiciaires.

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle OPO, au début de 2019, la Poste est tenue de proposer le service de versement en espèces à domicile dans toutes les régions dotées uniquement d'une agence postale. Il est donc désormais possible, dans les localités

où la Poste exploite uniquement une agence, d'effectuer des versements directement auprès du facteur, à domicile.

HEURES D'OUVERTURE DES OFFICES DE POSTE ET DES AGENCES

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 4 DÉCEMBRE 2018)		
HEURES D'OUVERTURE PAR JOUR	OFFICES DE POSTE	AGENCES POSTALES
De deux à quatre heures	3 %	4 %
De quatre à six heures	9 %	7 %
De six à huit heures	51 %	13 %
Plus de huit heures	37 %	76 %

Les heures d'ouverture répondent de mieux en mieux aux besoins de la population et de l'économie locales. En adaptant les heures d'ouverture, la Poste suit une recommandation de la PostCom.

Seuls 3 % des offices de poste sont ouverts pendant moins de quatre heures par jour, tandis que 88 % d'entre eux et 89 % des agences postales ouvrent pendant plus de six heures par jour. On constate qu'en 2018 comme dans les années précédentes, la part relative la plus importante des offices de poste (51 %) ont ouvert leurs portes entre six et huit heures par jour. Les agences étaient quant à elles plus des trois quarts (76 %) à proposer leurs services postaux pendant plus de huit heures par jour. La transformation des offices en agences permet donc aux clients de profiter d'heures d'ouverture plus étendues. Les heures d'ouverture tendent à se prolonger d'année en année.

FRÉQUENTATION DES OFFICES DE POSTE ET DES AGENCES

En 2018, la fréquentation journalière moyenne des offices de poste a de nouveau progressé par rapport à l'année précédente. Cette progression s'explique pour l'essentiel par le fait que la transformation de petits offices peu fréquentés en agences ou en services à domicile induit une augmentation de la fréquentation moyenne des offices restants.

Pour ce qui est des agences, leur fréquentation journalière moyenne s'est de nouveau révélée nettement inférieure à celle des offices de poste, comme les années précédentes. Elle reste néanmoins stable en comparaison pluriannuelle.

FRÉQUENTATION JOURNALIÈRE MOYENNE DES OFFICES DE POSTE ET DES AGENCES POSTALES							
Type de point d'accès	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Offices de poste	308	321	330	343	360	372	380
Agences postales	27	28	29	29	29	28	29

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.

La Poste en donne les exemples suivants :

- lors de la prise à bail de nouveaux sites, seuls sont choisis des locaux accessibles sans obstacles ou pouvant être adaptés à cette exigence ;
- tout office de poste en construction ou en transformation est équipé d'un guichet adapté aux personnes handicapées ;
- lors de l'ouverture d'une agence, l'accès sans obstacles est un important critère de choix du partenaire d'agence ;
- la Poste a développé des modules d'agence dont l'équipement clients est encore mieux adapté aux personnes handicapées.

Il ressort d'une analyse réalisée par la PostCom que lors des constructions ou transformations d'offices de poste réalisées en 2018, 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. Enfin, de nouveaux modules adaptés aux personnes handicapées ont été mis en œuvre lors de toute nouvelle installation ou transformation. Outre la Suisse, le rapport du GREP examine d'autres pays : la plupart des installations postales y sont également facilement accessibles aux personnes handicapées¹⁵.

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. Son site web est très bien adapté aux personnes ayant un handicap, tant sensoriel que moteur.

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 2018, chaque localité suisse comptait au moins une boîte aux lettres publique, faisant cependant état de 131 exceptions (comme l'année précédente). Selon la Poste, ces exceptions s'expliquent par une faible utilisation ou par la décision de la commune de renoncer à une boîte aux lettres sur le site concerné.

¹⁵ ERGP REPORT ON THE QUALITY OF SERVICE, CONSUMER PROTECTION AND COMPLAINT HANDLING 2017 – AN ANALYSIS OF TRENDS, 29 NOVEMBRE 2018 (P. 36)

Parmi les localités faisant exception, autrement dit sans boîte aux lettres publique, 38 n'en ont jamais disposé. Dans 86 autres localités, les boîtes aux lettres ont été supprimées dans les années 2007 à 2010, en accord avec les communes concernées. Sept autres boîtes aux lettres ont en outre été supprimées entre 2012 et 2018, également en accord avec les communes concernées.

Les clients souhaitant déposer des lettres déjà affranchies peuvent se renseigner sur Internet pour connaître l'emplacement de la boîte aux lettres la plus proche, ainsi que les heures de levée¹⁶.

Fin 2018, la Poste desservait 14 583 boîtes aux lettres publiques.

BOÎTES AUX LETTRES PUBLIQUES								
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variation 2017/2018	Variation en % 2017/2018
Nombre	15 002	14 927	14 823	14 729	14 617	14 583	-34	-0,2 %

Le nombre de boîtes aux lettres publiques diminue légèrement, mais régulièrement, depuis plusieurs années (2018 : -0,2 % ; 2017 : -0,8 %), ce qui s'explique principalement, selon la Poste, par l'évolution du réseau postal. Lors du remplacement d'un office de poste par une agence, par exemple, la boîte aux lettres extérieure de l'office est supprimée et une nouvelle boîte aux lettres est installée devant l'agence. Or si une autre boîte aux lettres se trouvait déjà à proximité immédiate de l'agence, elle est aussi supprimée, car les deux boîtes seraient sinon – toujours selon la Poste – trop proches l'une de l'autre.

Cette tendance à la diminution du nombre de boîtes aux lettres publiques s'observe dans la plupart des pays européens¹⁷. Relevons que grâce à la numérisation, diverses innovations – comme la boîte aux lettres numérique, qui permet au client de consulter et de traiter son courrier physique en ligne – sont testées et de plus en plus souvent adoptées.

PERTES D'ENVOIS POSTAUX ET RÉCLAMATIONS CONCERNANT LE SERVICE UNIVERSEL

L'OPO prévoit expressément, à l'art. 60, que la Poste est tenue de renseigner la PostCom sur les pertes d'envois postaux et sur les réclamations concernant les services postaux relevant du service universel. La PostCom est ainsi à même d'informer en détail des plaintes et des réclamations concernant le service universel.

Un rapport réglementaire sur les réclamations et sur les pertes d'envois a été établi conformément à la norme européenne régissant les réclamations. Les données ci-après relatives aux plaintes et aux réclamations proviennent du système interne de gestion des réclamations de la Poste.

En 2018, la Poste a reçu 260 064 réclamations de clients au total, ce qui représente une diminution de 3,3 % par rapport à l'année précédente. La part des réclamations reçues en ligne est à la hausse, car les clients mécontents sont de plus en plus nombreux à se plaindre par ce canal. La plupart des réclamations continuent cependant à être présentées oralement (par téléphone ou au guichet).

RÉCLAMATIONS CONCERNANT LE SERVICE UNIVERSEL

S'agissant des produits relevant du service universel, ce dont les clients se sont plaints le plus fréquemment, en 2018 comme en 2017, c'est de la perte d'envois, avec

au premier rang les colis Priority, suivi des colis Economy et des lettres du courrier A. La Poste a également enregistré une augmentation des réclamations pour erreurs de distribution du courrier A.

Le nombre de réclamations par rapport au nombre d'envois n'en est pas moins resté nettement inférieur au pour-mille, avec 0,018 réclamation pour 1000 lettres et 0,58 pour 1000 colis.

En 2018, la durée moyenne de traitement d'une réclamation s'est élevée à 3,8 jours et a donc diminué par rapport à 2017 (4,8 jours). Cette amélioration s'explique, d'une part, par l'optimisation du processus de traitement et, d'autre part, par le nouveau système d'enregistrement des réclamations.

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 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.

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 2018, on comptait en Suisse 1 757 842 maisons habitées à l'année (2017 : 1 743 006). Selon les données de la Poste, 1524 d'entre elles (2017 : 1277) 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).

¹⁶ [HTTPS://WWW.POST.CH/FR/PARTICULIERS/INDEX-THEMATIQUE-POUR-LES-PARTICULIERS/DEPOT-D-ENVOIS/DEPOT-DE-LETTRES-POUR-LES-PARTICULIERS/BOITE-AUX-LETTRES-PUBLIQUE](https://www.post.ch/fr/particuliers/index-thematique-pour-les-particuliers/depot-d-envois/depot-de-lettres-pour-les-particuliers/boite-aux-lettres-publique)

¹⁷ ERGP REPORT ON THE QUALITY OF SERVICE, CONSUMER PROTECTION AND COMPLAINT HANDLING 2017 – AN ANALYSIS OF TRENDS (P. 38)

En cas de litige concernant l'obligation de la Poste d'assurer la distribution à domicile, la PostCom examine, sur demande du destinataire concerné, si cette obligation s'applique pour sa maison et rend une décision sujette à recours. En 2018, le nombre de procédures ouvertes s'est élevé à deux et la PostCom a rendu deux décisions. Dans les deux cas, elle a conclu, sur la base du droit en vigueur, qu'il n'y avait pas d'obligation de distribution à domicile (voir aussi le chapitre 4 Procédures et dénonciations à l'autorité de surveillance).

Il faut en outre 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 porte»). La Poste ne fournit le service à domicile que dans certaines régions et il n'existe aucun droit à en bénéficier. Par ailleurs, la distribution à domicile est une condition préalable de sa fourniture. Il s'ensuit que les ménages auxquels le courrier n'est pas distribué à domicile ne peuvent pas non plus bénéficier d'un éventuel service à domicile de remplacement, mis en place après la fermeture d'un office de poste.

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 2018, l'offre relevant du service universel destinée aux clients privés est restée inchangée par rapport à 2017. En ce qui concerne les clients commerciaux, la Poste a retiré le courrier A Plus (courrier A avec suivi électronique des envois) de la liste des prestations du service universel. Rappelons que pour les clients privés, cette prestation n'a jamais fait partie du service universel.

La PostCom a approuvé la liste 2018 des prestations relevant du service universel par une décision rendue le 26 janvier 2018. La liste est disponible (en allemand) sur le site Internet de la PostCom.



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, portant l'un sur les services postaux et l'autre sur les services financiers (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 LES CAS PARTICULIERS

L'art. 19, al. 1, de la loi sur la poste (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 financiers).

En vertu de l'art. 58 de l'ordonnance sur la Poste (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 des cas particuliers. 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 2018.

COÛTS NETS DÉCOULANT DE L'OBLIGATION DE FOURNIR LE SERVICE UNIVERSEL

La législation postale définit les coûts supplémentaires découlant de l'obligation de fournir le service universel comme coûts nets du service universel. Selon l'art. 49, al. 1,

OPO, les coûts nets résultent de la comparaison entre le résultat que la Poste et les sociétés du groupe réalisent effectivement en ayant l'obligation de fournir le service universel (résultat réel) et celui, hypothétique, qu'elles réaliseraient si elles n'avaient pas cette obligation. L'al. 2 du même article précise la méthode de calcul des coûts nets. Pour les déterminer, la Poste soumet à la PostCom un scénario hypothétique rendant compte de ce que seraient ses activités commerciales sans l'obligation de fournir le service universel. Le 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 (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 ; 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.

COÛTS NETS DÉCOULANT DE L'OBLIGATION DE FOURNIR LE SERVICE UNIVERSEL					
En millions de CHF	2014	2015	2016	2017	2018
- Recettes non générées	577	546	499	452	428
+ Coûts proportionnels évités	343	327	291	262	244
+ Coûts structurels évités	627	590	554	515	455
RÉSULTAT	392	371	346	325	271

Source : La Poste Suisse SA

En 2018, les coûts nets se sont élevés à 271 millions de francs, soit 54 millions de moins qu'en 2017. Depuis l'adoption de leur calcul dans le cadre de la nouvelle législation postale entrée en vigueur en 2014, les coûts nets découlant de l'obligation de fournir le service universel ont régulièrement diminué, passant de 392 millions de francs en 2014 à 271 millions en 2018, soit un recul de 121 millions ou 30,9 %. Comme celui des années précédentes, le recul enregistré en 2018 s'explique principalement par la diminution des coûts due à la transformation d'offices de poste (-111 offices) en agences postales (+93 agences) ainsi que par l'optimisation des processus de distribution des lettres.

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 2018 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 transpor-

tées 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 toutefois 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 2018.

RÉSULTAT DU SERVICE RÉSERVÉ (LETTRES JUSQU'À 50 G)	SERVICE RÉSERVÉ				
En millions de CHF	2014	2015	2016	2017	2018
Recettes	1 213	1 225	1 161	1 153	1 106
Coûts	1 097	1 118	1 115	1 057	967
RÉSULTAT	116	107	46	96	139
Coûts inclus provenant de la compensation des coûts nets	80	106	81	96	85
Coûts nets de la Poste	392	371	346	325	271

Source: La Poste Suisse SA

Les chiffres ci-dessus montrent que le service réservé couvre ses propres coûts. En 2018, le résultat s'est élevé à 139 millions de francs après compensation des coûts nets. Ce résultat est grevé du montant de 85 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 (271 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 2018. Une valeur positive correspond à un paiement compensatoire effectué et une valeur négative à un paiement compensatoire perçu.

COMPENSATION DES COÛTS NETS			
En millions de CHF	PostMail	PostLogistics	PostFinance
Compensation des coûts nets	116	-31	-85

Source : La Poste Suisse SA

En 2018, 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 2017, selon le calcul approuvé par la PostCom le 3 mai 2018, les coûts nets totaux se sont élevés à 325 millions de francs, dont 116 millions au total

ont été compensés entre les segments en 2018. Ce montant a été entièrement débité de l'unité PostMail et crédité à hauteur de 31 millions de francs à l'unité PostLogistics et de 85 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.

COMPENSATION DES COÛTS NETS		
En millions de CHF	Services postaux	Services financiers
Compensation des coûts nets	85	- 85
Coûts nets	199	72

Source : La Poste Suisse SA

Le tableau ci-dessous présente la répartition du résultat du groupe Poste en résultat des prestations relevant du service universel et en résultat de celles qui n'en font pas partie.

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	2639	706	3345	4574	7919
Coûts	2351	760	3111	4772	7883
Résultat avant compensation des coûts nets	288	-54	234	-198	36
Compensation des coûts nets	85	-85	0	0	0
Résultat après compensation des coûts nets	203	31	234	-198	36

Source : La Poste Suisse SA

Les chiffres montrent que le service universel a contribué au résultat d'exploitation à hauteur de 234 millions de francs et qu'il a globalement couvert ses coûts. De ce montant, 203 millions de francs ou 86 % proviennent des services postaux et 31 millions ou 14 % des services financiers relevant du service universel. Ces chiffres incluent le montant de compensation de 85 millions de francs entre les prestations du service universel.

L'examen détaillé de la composition de ces contributions au résultat montre quelle est la part du service universel au résultat total et aux coûts totaux du groupe. C'est ainsi qu'avec une part au chiffre d'affaires de 3345 millions de francs et une part aux coûts de 3111 millions, les services postaux et les services financiers relevant du service universel sont à l'origine de 42,2 % des recettes et de 39,5 % des coûts du groupe.

Inversement, ces chiffres signifient que la majeure partie des recettes (57,8 %) et des coûts (60,5 %) du groupe Poste sont générés par les prestations ne faisant pas partie du service universel. En 2018, contrairement à celles relevant du service universel, ces activités se sont soldées par une contribution au résultat négative de -198 millions de francs.

Au final, les contributions au résultat des prestations relevant du service universel et de celles n'en faisant pas partie ont débouché sur un résultat consolidé de 36 millions de francs. Étant donné que ce montant est inférieur au résultat du service universel (234 millions de francs), la Poste – tout comme en 2017 – n'est pas à même de fournir la preuve annuelle du respect de l'interdiction des subventions croisées, comme prévu à l'art. 55, al. 3, OPO.

La fourniture de la preuve annuelle prévue à l'art. 55, al. 3, OPO a valeur d'indicateur forfaitaire du respect de l'interdiction des subventions croisées inscrite à l'art. 19 LPO. En vertu de cette interdiction, la Poste ne peut pas utiliser le produit de la vente du service réservé (monopole sur les lettres) pour octroyer des rabais sur des prestations ne relevant pas du service universel. La loi l'autorise en revanche expressément à utiliser ce produit pour couvrir les coûts du service universel.

Si, comme en 2017 et 2018, la Poste n'est pas à même de fournir cette preuve annuelle forfaitaire du respect de l'interdiction des subventions croisées, cela ne signifie pas pour autant qu'elle ait violé cette interdiction. Pour que ce soit le cas, il faut, conformément à l'art. 48, al. 1, OPO, que les deux critères suivants soient remplis :

- 1) les recettes d'une prestation déterminée ne relevant pas du service universel ne suffisent pas à couvrir les coûts incrémentaux (coûts marginaux plus coûts fixes spécifiques) de cette prestation ;
- 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). Ces coûts correspondent aux coûts qui seraient occasionnés si la prestation concernée était seule à être proposée.

Il n'y a donc violation de l'interdiction des subventions croisées que si ces deux critères sont remplis. La PostCom procède actuellement à des examens approfondis.

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 des divers coûts et chiffres présentés. La Poste a mandaté l'entreprise KPMG SA. 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.

Ont été contrôlées pour l'exercice 2018 : Poste CH SA, PostFinance SA et PostLogistics 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. Dans ce même rapport, elle a expressément signalé les charges extraordinaires supportées en 2018, leurs causes ainsi que leurs effets sur la preuve du respect de l'interdiction des subventions croi-

sées, relevant toutefois que cela ne remettait pas en question le résultat global positif du contrôle.

APPROBATION PAR LA POSTCOM

La PostCom a pris connaissance du rapport de KPMG. Compte tenu de l'évaluation globale positive de KPMG, la PostCom a approuvé le calcul des coûts nets ainsi que la preuve du respect des prescriptions régissant la compensation de ces derniers pour 2018.

En revanche, la PostCom n'a pas encore pris de décision en ce qui concerne la preuve du respect de l'interdiction des subventions croisées. Comme évoqué précédemment, elle procède actuellement à des examens approfondis.



ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES MARCHÉ POSTAUX

Avec le développement du commerce en ligne, de la gestion des données et de l'intelligence artificielle, la branche postale est appelée à se transformer encore plus radicalement que cela n'a été le cas jusqu'ici. De l'avis des experts, une nouvelle révolution industrielle a commencé, qui soulève de nombreuses questions. À quoi ressembleront les marchés postaux de demain ? Quels prestataires les marqueront-ils de leur empreinte et avec quels services ? Comment maîtriser une logistique de plus en plus exigeante, en particulier sur le «dernier kilomètre» ?

Les réponses possibles commencent à peine à s'ébaucher. Dans ce contexte, la PostCom a fixé des exigences minimales pour les conditions de travail sur un marché postal déjà largement libéralisé, lesquelles sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Le but est de protéger les employés non soumis à une convention collective de travail (CCT), notamment contre le dumping salarial. Dans le même temps, ces exigences rendent possible l'entrée de nouveaux prestataires sur le marché.

OBLIGATION D'ANNONCER

Fin mai 2019, le nombre d'entreprises enregistrées auprès de la PostCom en tant que prestataires de services postaux s'élevait à 179, soit sept de plus qu'une année auparavant. De ces 179 entreprises, 47 (+3) sont soumises à l'obligation d'annonce ordinaire et 132 (+4) à l'obligation d'annonce simplifiée. Les listes correspondantes, qui sont actualisées en permanence, peuvent être consultées sur le site Internet de la PostCom.

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.

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. Cette année, en complément aux mesures visant à identifier tous les prestataires opérant sur le marché postal et à s'assurer qu'ils sont enregistrés,

la PostCom entend actualiser son guide relatif à l'obligation d'annoncer et, ce faisant, clarifier divers aspects juridiques et pratiques.

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 ent-

reprises 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.

Il incombe à la PostCom de vérifier que les conditions de travail usuelles dans la branche sont respectées. Les prestataires de services postaux soumis à l'obligation d'annonce ordinaire sont tenus d'apporter la preuve de ce respect dans le cadre du reporting. La fourniture de cette preuve fait partie intégrante du devoir d'information vis-à-vis de la PostCom. 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 par voie d'ordonnance les exigences minimales relatives aux conditions de travail dans le secteur postal (OEMTP, RS 783.016.2). Celles-ci sont en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2019 et doivent être adaptées pour la première fois au 1^{er} janvier 2023.

VUE D'ENSEMBLE DES EXIGENCES MINIMALES

Les exigences minimales fixent un salaire horaire minimal brut de 18,27 francs. À titre de comparaison : au moment de la fixation des exigences minimales, les salaires négociés par les partenaires sociaux se situaient dans une fourchette allant de 17,50 francs à 18,31 francs, avec un maximum à 25,00 francs. La durée hebdomadaire contractuelle du temps de travail ne doit pas dépasser 44 heures. Les dispositions s'appliquent à tous les employés du secteur postal non soumis à une CCT. Les employés dans cette situation sont relativement peu nombreux sur le marché postal, car les partenaires sociaux ont déjà conclu plusieurs CCT. Les dispositions de la PostCom s'appliquent également aux employés temporaires et à temps partiel. Le but est d'empêcher que la concurrence souhaitée dans le secteur postal ne se développe au détriment des salaires et des conditions de travail d'employés particulièrement exposés, comme les personnes non qualifiées ou les débutants. Dans le même temps, les exigences minimales doivent faciliter l'entrée de nouveaux prestataires sur le marché en instaurant des conditions de concurrence équitables.

Les exigences minimales s'appliquent dès le début des rapports de travail et valent pour tous les prestataires de services postaux soumis à l'obligation d'annonce ordinaire ou simplifiée (art. 3 et 8 OPO). Sont également concernés les sous-traitants qui réalisent plus de la moitié de leur chiffre d'affaires annuel en fournissant des services postaux (art. 5 OPO). Le modèle d'affaires choisi par le prestataire de services postaux ne joue aucun rôle et ne peut donc pas être avancé pour justifier le non-respect des exigences minimales.

En résumé, les exigences minimales relatives aux conditions de travail sont les suivantes :

Vacances	Selon le code des obligations (CO): 25 jours jusqu'à 20 ans, 20 jours à partir de 20 ans
Durée du travail	44 heures par semaine
Travail supplémentaire	Selon la loi sur le travail (LTr)
Heures supplémentaires	Selon le code des obligations (CO)
Travail de nuit	Selon la loi sur le travail (LTr)
Travail dominical	Selon la loi sur le travail (LTr)
Salaires minimal	Salaires horaire brut de 18,27 francs
Maladie	Selon le code des obligations (CO)
Accident	Selon le code des obligations (CO)
Maternité	Selon le code des obligations (CO)
Obligations militaires	Selon le code des obligations (CO)

PAS DE SUBSTITUTION AUX CONVENTIONS COLLECTIVES DE TRAVAIL (CCT)

Les exigences minimales ne s'appliquent qu'à titre subsidiaire. Si des dispositions légales ou une convention existante ou nouvellement conclue garantissent de meilleures conditions aux employés, ce sont ces dernières qui priment. Certains cantons ont édicté des salaires minimaux qui poursuivent des buts sociaux. Ces minima cantonaux s'appliquent à la condition d'être plus élevés que les minima fixés par la PostCom.

Les exigences minimales ne doivent pas se substituer aux CCT, bien au contraire : chaque entreprise enregistrée auprès de la PostCom selon la procédure d'annonce ordinaire doit apporter la preuve qu'elle négocie la conclusion d'une CCT avec des associations du personnel reconnues dans la branche, représentatives et aptes à négocier une CCT (art. 6, al. 1, OPO), ou, le cas échéant, qu'elle en a déjà conclu une. De plus, les conditions de travail sont présumées respectées (art.5, al. 2, OPO), si une CCT a été conclue pour le secteur postal. C'est ainsi que les syndicats et l'association patronale SWISSMESSENGERLOGISTIC SML ont signé en 2018 une CCT «Coursiers à vélo et services coursiers urbains». Les coursiers soumis à la CCT profitent désormais d'un salaire minimum, de suppléments réglementés, de services de piquet, d'une planification anticipée des services ainsi que d'un congé paternité.

SOLIDE BASE DE DONNÉES

Avant de fixer les exigences minimales, la PostCom avait commandé à deux experts de l'université de Genève, Roman Graf et le professeur Yves Flückiger, une étude scientifique visant à constituer une base de données solidement étayée. Cette étude était basée sur les profils individuels des employés des entreprises enregistrées auprès de la PostCom ainsi que de leurs sous-traitants. Elle a notamment pris en considération les données salariales individuelles de 28 000 personnes, dont un certain nombre bénéficiant d'une CCT. Le salaire minimal fixé par la PostCom approche ou dépasse les salaires minimaux convenus par les partenaires sociaux dans différentes CCT de la branche postale. Les conditions minimales des CCT pour lesquelles il y avait dépassement ont d'ores et déjà été ajustées vers le haut.

Pour la fixation des autres exigences minimales, la PostCom s'est fondée sur le critère suivant : devaient être reprises comme exigences minimales les conditions de travail déjà en vigueur pour au moins deux tiers de l'ensemble des employés et la majorité des entreprises enregistrées. En appliquant cette règle, on arrive à une durée hebdomadaire du travail de 44 heures et à quatre semaines de vacances. Si l'on compare ces

valeurs avec celles convenues dans les CCT, il apparaît que ces minima étaient déjà appliqués par un certain nombre de prestataires de services postaux.

En l'absence de données statistiques fiables, la PostCom a décidé de fixer les exigences minimales en renvoyant aux dispositions de la loi sur le travail (LTr) et du code des obligations (CO). Sont concernés le paiement du travail supplémentaire, des heures supplémentaires, du travail de nuit et du travail dominical, ainsi que le paiement du salaire en cas de maladie, d'accident, de maternité ou d'obligations militaires.

La PostCom a renoncé à fixer des exigences minimales par segment de marché ou par catégorie d'employés (p. ex. qualifiés / non qualifiés), car les partenaires sociaux ne sont pas parvenus à s'entendre sur des classifications qui auraient permis d'appliquer des critères de contrôle clairs et objectifs. De plus, le dynamisme du secteur postal et la profonde mutation qu'il traverse actuellement ne permettent guère d'en établir une segmentation durable.

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.

Le reporting 2018 a été simplifié par rapport à celui des années précédentes. Le nouveau questionnaire tient davantage compte des différents modèles d'affaires des opérateurs postaux et réduit la charge administrative qu'il leur impose, sans pour autant compromettre la qualité de la surveillance exercée par la PostCom. Cette simplification du reporting s'est traduite en particulier par la création d'un nouveau segment de marché «Service express et coursier». Les données des services de coursier à vélo, qui étaient auparavant collectées séparément, sont désormais intégrées à ce segment.

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. 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 : LE CHIFFRE D'AFFAIRES TOTAL RETROUVE LE CHEMIN DE LA CROISSANCE

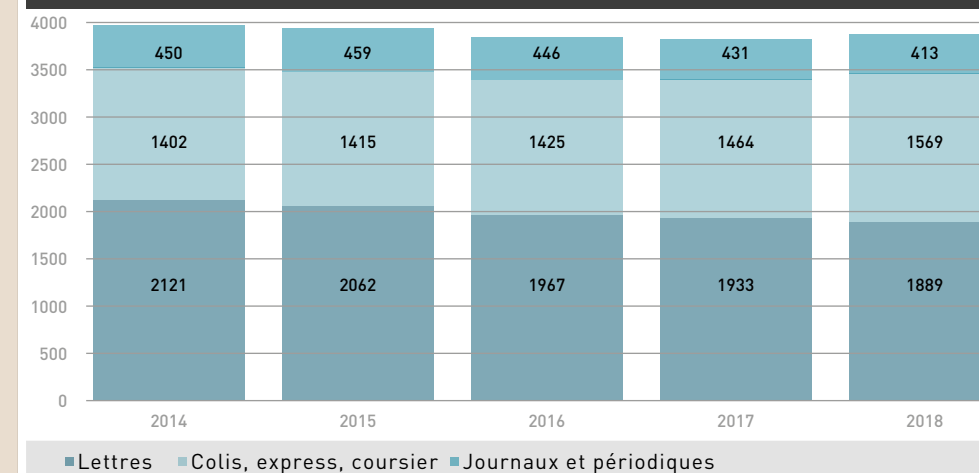
En 2018, le chiffre d'affaires total du marché postal s'est élevé 3,871 milliards de francs, pour un volume de 3,442 milliards d'envois. C'est la première fois depuis longtemps qu'il s'affiche à la hausse par rapport à l'exercice précédent (+1,1 %). Le nombre d'envois a par contre reculé de 3,7 %.

Compte tenu de la rapide augmentation du volume des colis, cette reprise de la croissance du chiffre d'affaires était plus ou moins attendue. Pour la première fois depuis de nombreuses années, la progression du marché des colis a suffi à compenser le net recul des autres marchés partiels (lettres, journaux et périodiques).

Il n'en reste pas moins que considéré sur les cinq dernières années et malgré l'inversion de tendance enregistrée en 2018, le chiffre d'affaires total du secteur postal a reculé de pratiquement 1 % par année. Le marché des lettres, en particulier, fond d'année en année : en 2018, avec 48,8 %, sa part au chiffre d'affaires total du marché postal suisse représentait pour la première fois moins de la moitié de ce chiffre d'affaires.

En 2018, les marchés postaux européens ont affiché quant à eux une croissance de 2,4 % du chiffre d'affaires. Cette robuste croissance en Europe s'explique principalement par le dynamisme des marchés des colis et des services express et coursier dans certains pays¹⁸.

ÉVOLUTION DU CHIFFRE D'AFFAIRES ANNUEL DU MARCHÉ POSTAL SUISSE 2014-2018, EN MILLIONS DE FRANCS



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 livré à leur destinataire, sans entreposage ni tri préalables (coursier).

La période sous revue et le début de 2019 ont été marqués par l'arrivée de plusieurs nouveaux acteurs sur le marché des colis. Au début de 2018, la société Planzer a ouvert un service de colis. Au début de 2019, c'est l'entreprise Quickmail qui a lancé son nouveau service de colis Quickpac, axé sur le marché des colis domestiques. Enfin, DHL est aussi entrée sur le marché des colis avec DHL Parcel. Ce nouveau venu s'est toutefois rapidement retiré¹⁹.

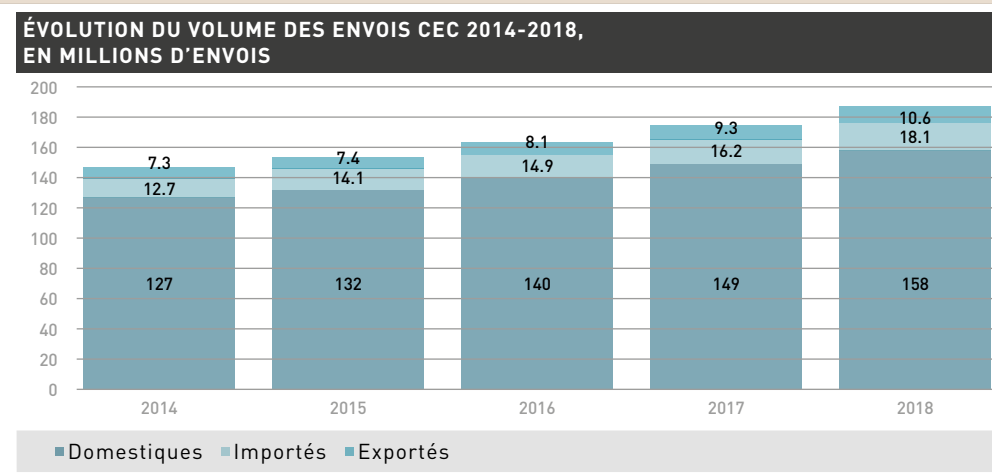
¹⁸ CETTE ÉVOLUTION DU CHIFFRE D'AFFAIRES NE CONCERNE QUE LES OPÉRATEURS HISTORIQUES. SOURCE : COPENHAGEN ECONOMICS, 2018, MAIN DEVELOPMENTS IN THE POSTAL SECTOR (2013-2016), STUDY FOR THE EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL FOR INTERNAL MARKET, INDUSTRY, ENTREPRENEURSHIP AND SMES, P. 47.

¹⁹ NZZ AM SONNTAG DU 23 MARS 2019, ÜBUNGS-ABBRUCH: DHL BEENDET IHREN ANGRIFF AUF DIE SCHWEIZER POST.

Cela fait plusieurs années que le marché CEC affiche un très grand dynamisme, qui s'explique principalement par la croissance du commerce électronique, estimée en Suisse à quelque 10 % par année²⁰. En 2018, le chiffre d'affaires total du marché CEC a atteint 1,57 milliard de francs, pour un volume de 187 millions d'envois. Tant le chiffre d'affaires que le volume présentent ainsi un taux de croissance d'environ 7 %, ce qui signifie que l'évolution positive des années précédentes s'est encore renforcée.

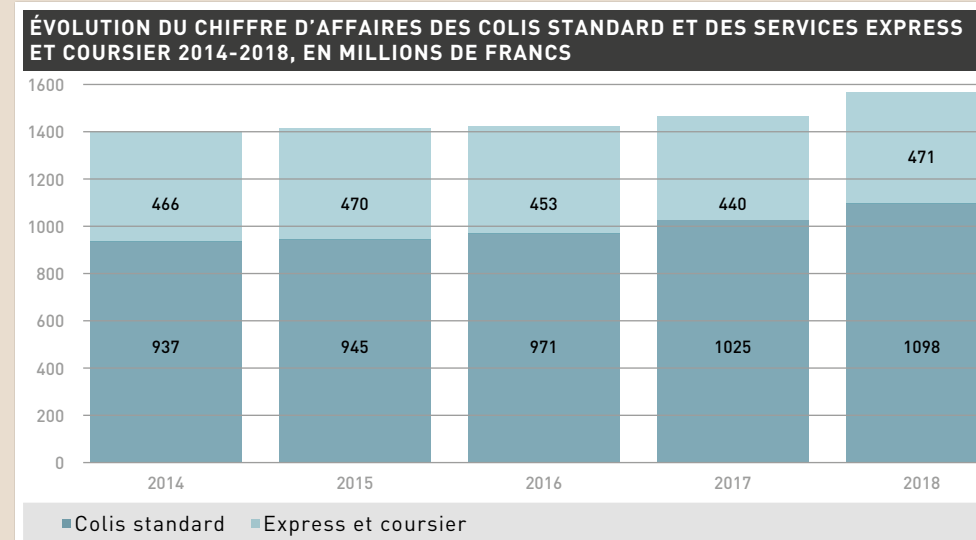
Si l'on examine la situation du marché CEC de plus près, on constate que c'est le segment des envois internationaux qui affiche la croissance la plus forte. En 2018, le volume à l'importation a progressé de 12 % et celui à l'exportation de 14 %. Cette croissance a pour moteur le commerce numérique transfrontalier, dont la progression durant l'année sous revue a approché les 20 %, selon l'Association suisse de vente à distance (ASVAD). Au cours des cinq dernières années, les volumes ont augmenté de presque 10 % par année en moyenne, tant à l'importation qu'à l'exportation.

En ce qui concerne le chiffre d'affaires, toujours pour les envois transfrontaliers, la progression est plus modeste. Le chiffre d'affaires généré par les colis importés s'est accru de 4,5 % par année, tandis que celui des colis exportés a reculé en moyenne annuelle. En 2018, après trois années négatives consécutives, il a toutefois retrouvé le chemin de la croissance, progressant de presque 9 %. La raison de la croissance plus modeste des chiffres d'affaires par rapport à celle des volumes est difficile à établir sur la base des données disponibles. Cet écart pourrait être dû à une baisse des prix unitaires ainsi qu'à un recul 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 2018, ce segment a poursuivi sa croissance : le nombre d'envois a augmenté de 6 % et le chiffre d'affaires de 5,5 %, 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 est davantage due aux colis en expédition standard qu'aux services express et courrier. En 2018, le volume de ces derniers a enregistré une modeste croissance de 2,5 % par rapport à l'année précédente, ce qui correspond exactement à la moyenne des cinq dernières années.



En comparaison internationale, la croissance du marché CEC est nettement plus faible en Suisse que sur les autres marchés européens. Les États membres de l'UE affichent en effet une croissance annuelle moyenne de 13 % (en volume, 2013-2016), contre seulement 6 % dans notre pays. Toutefois, si l'on prend le nombre d'envois CEC par habitant comme critère de mesure, il apparaît que la Suisse, avec 21 envois, fait pratiquement jeu égal avec les pays scandinaves, qui sont en tête de peloton (22 envois en 2016). Elle dépasse ainsi de loin la moyenne européenne, qui est de huit envois par habitant²¹.

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 56 %²² (-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 suisse, qu'elle contrôle à hauteur de 78 %. 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 83 % (+3 %) du marché de l'importation et même 86 % (+1,2 %) du marché de l'exportation. Ces chiffres permettent de conclure que les opérateurs privés ont davantage profité de la croissance du commerce numérique transfrontalier que la Poste. Poste CH SA, DPD et DHL Express restent 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. Ils s'efforcent en particulier de satisfaire leur demande d'une distribution pratiquement instantanée, à l'endroit de leur choix.

Certains prestataires, comme Quickmail AG avec le service Quickpac, ont décidé d'assurer la distribution des envois postaux au moyen de véhicules électriques uniquement. À une époque où la population est de plus en plus sensible à la protection de l'environnement, la branche postale se doit en effet d'y être elle aussi particulièrement attentive, en raison notamment de l'énorme parc de véhicules dont elle se sert ainsi que du très grand nombre de courses effectuées en milieu urbain. C'est pourquoi,

²⁰ ASVAD, LA POSTE ET GFK : MARCHÉ SUISSE DU COMMERCE EN LIGNE ET À DISTANCE 2018, 28 FÉVRIER 2019

²¹ COPENHAGEN ECONOMICS, 2018, MAIN DEVELOPMENTS IN THE POSTAL SECTOR (2013-2016), STUDY FOR THE EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL FOR INTERNAL MARKET, INDUSTRY, ENTREPRENEURSHIP AND SMES, PP. 43 À 45

²² CE CHIFFRE NE TIEN PAS COMPTE D'IMPORTANTS PARTENAIRES DE LA POSTE SUR LE MARCHÉ CEC, TELS QUE LA COENTREPRISE TNT SWISS POST, DONT LA MAJORITÉ DES PARTS APPARTIENNENT À FEDÉX CORP. DEPUIS OCTOBRE 2018. SOURCE : COMMUNIQUÉ DE PRESSE DE TNT SWISS POST DU 4 OCTOBRE 2018

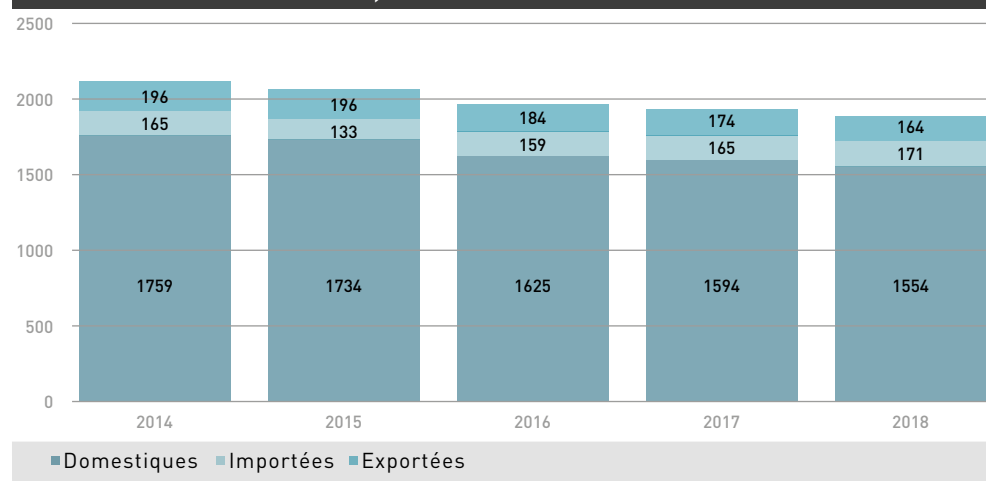
sur la base du devoir d'information incombant aux prestataires de services postaux prévu à l'art. 9 LPO, la PostCom entend analyser en profondeur, ces prochains mois, l'éco-comportement des prestataires enregistrés.

MARCHÉ DES LETTRES

Le marché des lettres comprend le courrier ainsi que les envois de marchandises jusqu'à 2 kilos ayant le format d'une lettre.

En 2018, le chiffre d'affaires total du marché des lettres s'est élevé à 1,9 milliard de francs, pour un volume de 2,3 milliards d'envois. Il a donc accusé un recul de 2,3 % par rapport à l'année précédente, inférieur toutefois au recul moyen enregistré au cours des cinq dernières années (-2,8 %). Le volume a également diminué, mais de manière plus significative. Se chiffrant à -4,1 %, la baisse enregistrée en 2018 est supérieure au recul moyen accusé au cours des cinq dernières années (-3,0 %).

ÉVOLUTION DU CHIFFRE D'AFFAIRES DES LETTRES DOMESTIQUES ET TRANSFRONTALIÈRES 2014-2018, EN MILLIONS DE FRANCS



Comme ceux du marché CEC, les divers segments du marché des lettres ont évolué de manière contrastée. En 2018, avec un chiffre d'affaires en baisse de 5,7 %, les lettres à destination de l'étranger sont celles qui ont accusé le recul le plus important par rapport à l'année précédente. Le chiffre d'affaires des lettres domestiques a diminué quant à lui de 2,5 %, tandis que celui des lettres en provenance de l'étranger a au contraire progressé de 3,6 %. Relevons en outre que si l'on considère les cinq dernières années, c'était la première fois en 2018 que le chiffre d'affaires des lettres importées dépassait celui des lettres exportées.

Cette évolution contrastée des divers segments de marché est vraisemblablement due à la nette augmentation du nombre de petits colis importés ayant le format d'une lettre, tandis que le volume des lettres traditionnelles ne cesse de reculer depuis des années. Les données publiées par l'ASVAD sur le nombre de petits envois en provenance de l'étranger confortent cette hypothèse, puisqu'elles montrent que le volume de ces envois a plus que doublé entre 2014 et 2018, passant de 15,5 à 33 millions d'unités²³.

LETTRES PAR HABITANT : LA SUISSE TOUJOURS EN TÊTE DE PELOTON

En 2018, en Suisse, chaque habitant a reçu 278 lettres en moyenne. 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. La diminution du nombre de lettres physiques concerne tous les marchés postaux

européens. De 2013 à 2016, ils ont subi un recul de 4,3 % en moyenne annuelle, plus marqué que celui enregistré en Suisse de 2014 à 2018, qui est de 2,8 %. En 2018, avec une diminution de 4,1 % par rapport à l'année précédente, la Suisse s'est toutefois fortement rapprochée de la moyenne européenne. 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, il 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 plus avantageux. 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 96,7 % (-0,2 %), Poste CH SA reste le numéro un incontesté du marché des lettres, aussi bien domestique que transfrontalier. En 2018, sur le marché domestique, qui est partiellement ouvert, la part de marché de la Poste a légèrement diminué par rapport à l'année précédente, passant de 98,6 % à 97,5 %. Sur le marché extrêmement dynamique des lettres importées, sa part de marché a au contraire progressé, se hissant de 85,2 % à 92,7 %²⁴. Enfin, elle a également augmenté sur le marché des lettres exportées pour atteindre 93,7 %, contre 92,8 % l'année précédente.

Alors que le marché des lettres européen est entièrement libéralisé, il subsiste en Suisse un monopole sur les lettres jusqu'à 50 grammes. Compte tenu de ce monopole, environ 24 % du volume et 27 % du chiffre d'affaires du marché des lettres domestiques jusqu'à 1 kilo sont ouverts à la concurrence. 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 PUBLICS²⁵

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 très élevée. Il n'y a qu'aux Pays-Bas, en Finlande, en Roumanie et en Lituanie que la part de marché de l'opérateur historique est passée en dessous de 80 %. Dans les autres pays, elle est restée plus élevée, mais diminue toutefois régulièrement depuis quelques années. Seule l'Italie fait exception à cette tendance au recul : les Poste Italiane ont vu leur part du marché des lettres domestiques passer de 90 % à 93 %. Cela pourrait s'expliquer par le fait que le recul continu de ce marché effraie les concurrents potentiels.

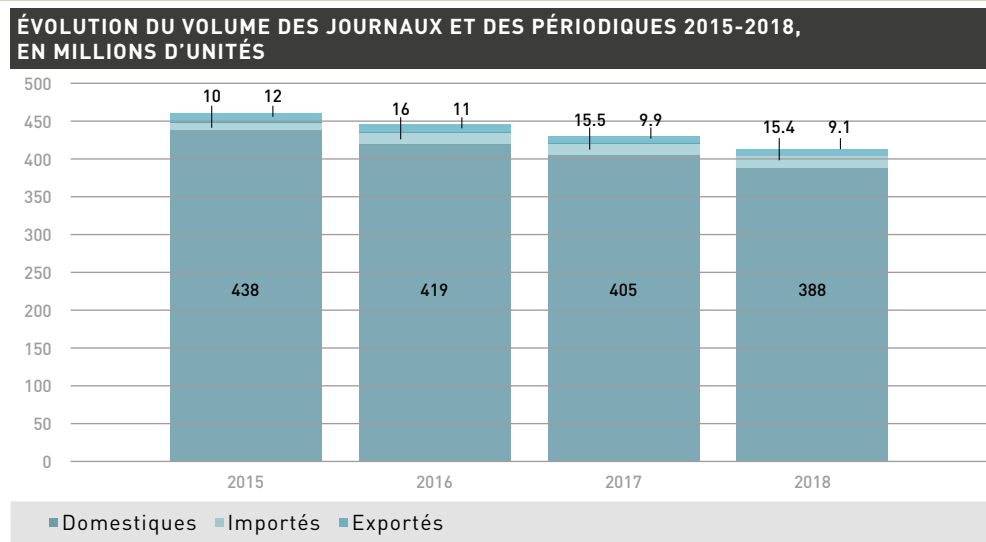
JOURNAUX ET PÉRIODIQUES

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».

²³ ASVAD, LA POSTE ET GFK : MARCHÉ SUISSE DU COMMERCE EN LIGNE ET À DISTANCE 2018, 28 FÉVRIER 2019, P. 24

²⁴ S'AGISSANT DES LETTRES, LES VALEURS DE L'ANNÉE PRÉCÉDENTE ONT ÉTÉ AJUSTÉES COMPTE TENU DU NOUVEAU REPORTING ADOPTÉ EN 2018, QUI NE COMPREND PLUS DE SEGMENT ENVOIS EXPRESS ET COURSIER.
²⁵ COPENHAGEN ECONOMICS, 2018, MAIN DEVELOPMENTS IN THE POSTAL SECTOR (2013-2016), STUDY FOR THE EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL FOR INTERNAL MARKET, INDUSTRY, ENTREPRENEURSHIP AND SMES, P. 73

En 2018, le chiffre d'affaires total du secteur des journaux et des périodiques s'est élevé à 413 millions de francs, en recul de 4,1 % par rapport à l'année précédente. Quant au volume des envois, il a atteint 994 millions d'unités, accusant ainsi une diminution de 4,7 %. La tendance à la baisse est particulièrement marquée dans la distribution matinale, avec notamment un recul du volume de plus de 8 % pendant l'année sous revue. Ce recul important s'explique certes par le fait que le lectorat se tourne de plus en plus vers les canaux d'information numériques, mais aussi par la suppression de l'édition imprimée du *Matin*, l'un des principaux quotidiens de Suisse romande²⁶. Environ 22 %²⁷ des journaux et des périodiques distribués en 2018 l'ont été en distribution matinale.



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 2018, la PostCom a de nouveau assisté – en qualité d'observateur ad hoc – aux réunions et aux ateliers du GREP, participant en outre à ses groupes de travail. Le président de la commission et le responsable du secrétariat participent aux conférences internationales, tandis que les membres du secrétariat sont actifs dans les commissions spéciales.

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.

²⁶ SOURCE : COMMUNIQUÉ DE PRESSE DE TAMEDIA DU 7 JUIN 2018 : «LE MATIN DEVIENT UNE MARQUE 100% NUMÉRIQUE»

²⁷ LE PRÉCÉDENT RAPPORT ANNUEL FAISAIT ÉTAT D'UNE PART SENSIBLEMENT PLUS ÉLEVÉE DE JOURNAUX ET PÉRIODIQUES EN DISTRIBUTION MATINALE. CELA S'EXPLIQUE PAR LE FAIT QU'UN PRESTATAIRE QUI AVAIT DÉCLARÉ DES EXEMPLAIRES EN DISTRIBUTION MATINALE DANS LE REPORTING 2017 NE L'A PAS FAIT DANS CELUI DE 2018.



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 41 requêtes de citoyens ayant pour objet des réclamations contre la Poste (2017 : 32). Elles concernaient notamment les pratiques de distribution de la Poste dans le domaine des colis, des doléances portant sur les offices de poste et les agences postales, des problèmes en relation avec des demandes de réexpédition ainsi que des envois perdus ou distribués en retard. Vu leur nombre peu élevé, ces réclamations ne peuvent pas être considérées comme représentatives.

En 2018, les médias se sont fait l'écho d'une nouvelle pratique en matière de distribution de colis : de plus en plus souvent, 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 permet à la Poste de faire des économies non négligeables. Cette pratique, qui est appliquée même si le destinataire n'y a pas explicitement consenti, augmente naturellement le risque de vol ou de détérioration de ces envois. Le client qui ne souhaite pas que ses envois lui soient distribués de cette manière peut donc s'adresser au service clientèle de la Poste et demander que cela soit signalé dans le système.

Aux requêtes évoquées plus haut se sont ajoutés une cinquantaine de courriers contenant des demandes variées, et dont certains, pour des raisons de compétence, 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 concernant les services électroniques de la Poste (p. ex. l'association du login client de la Poste à un compte SwissID) ou la distribution d'envois non adressés dans les boîtes aux lettres munies de l'autocollant «Pas de publicité». Selon la législation postale, les envois non adressés ne sont pas des envois postaux et leur distribution n'est donc pas réglementée par l'État.

Le secrétariat a en outre reçu une requête en réclamation concernant un autre prestataire de services postaux (2017 : 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 au cours de l'année sous revue.

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).

NOMBRE DE PROCÉDURES

En 2018, la PostCom a reçu 70 requêtes et demandes concernant des boîtes aux lettres (2017 : 87). Plus de la moitié 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 a par contre été ouverte dans 29 cas (2017 : 42).

Durant l'année sous revue, la PostCom a clos 17 procédures en rendant une décision matérielle (2017 : 16). Elle a en l'occurrence rejeté quinze requêtes et admis deux autres (2017 : 13 rejets, 2 admissions et 1 admission partielle). Dans 19 cas, la procédure a été rayée du rôle, suite à un arrangement entre les parties ou à son retrait par le requérant (2017 : 12). 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 presque tous les cas, 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. Seules deux requêtes ont été admises. La première concernait une ferme habitée uniquement par les requérants. Dans ce cas, la PostCom a conclu qu'il n'y avait pas d'emplacement approprié à la limite de la propriété et a admis l'emplacement existant de la boîte aux lettres à l'entrée de la cour de la ferme (décision 9/2018 du 14 juin 2018). La seconde a été admise au motif que l'emplacement souhaité par la Poste aurait posé de trop grandes difficultés en raison de l'état de santé des requérants (décision 16/2018 du 30 août 2018).

PROCÉDURES CONCERNANT LA DISTRIBUTION À DOMICILE

(Voir aussi à ce sujet les commentaires concernant les bases légales au chapitre 1 Distribution à domicile.)

En 2018, la PostCom a ouvert deux procédures (2017 : 7) et rendu deux décisions (2017 : 5) relatives à des litiges entre la Poste et des destinataires concernant la distribution à domicile. Les requérants ont été déboutés dans les deux cas. Une procédure ouverte en 2015 a en outre été rayée du rôle après que la Poste a finalement accepté d'assurer

la distribution à domicile. Une autre procédure pendante depuis longtemps et comptant sept parties a aussi été rayée du rôle, à la suite d'une visite des lieux et d'une séance de conciliation ayant abouti à un accord. En 2018, aucune des décisions rendues par 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 distribution à domicile.

PRATIQUE

Les nouveaux habitants d'une maison située dans une région agricole de l'Oberland bernois, qui était restée inoccupée pendant un certain temps, ont demandé à bénéficier de la distribution à domicile. Leur requête a été rejetée par la décision 17/2018 du 30 août 2018. Dans sa décision, la PostCom relève que la maison habitée la plus proche se situe à environ 750 mètres et la limite de la zone habitée la plus proche à 2,8 kilomètres, si bien que les conditions obligeant la Poste à assurer la distribution à domicile fixées à l'art. 31, al. 1, OPO ne sont pas remplies. De plus, elle a considéré que la solution de remplacement proposée par la Poste – installation d'une boîte aux lettres à l'embranchement de la route situé à 650 mètres de la maison – respectait le principe de proportionnalité. Elle s'est appuyée en l'occurrence sur la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral, selon laquelle la solution de remplacement proposée par la Poste doit non pas être la meilleure possible pour le destinataire, mais consister en la mesure nécessaire au vu des circonstances.

Par la décision 20/2018 du 4 octobre 2018, la PostCom a rejeté la requête de cinq requérants (une centrale électrique, un restaurant et trois ménages privés) d'un hameau situé au bord du Doubs, considérant qu'ils n'avaient pas le droit de continuer à bénéficier de la distribution à domicile que la Poste avait maintenue à titre provisoire pendant la durée de la procédure. La PostCom a en effet conclu qu'au vu de la grande distance séparant les maisons concernées, il n'y avait pas de zone habitée au sens de l'art. 31, al. 1, let. a, OPO, et qu'avec une distance de 7 kilomètres et un dénivelé de 400 mètres, la durée du trajet à parcourir dépassait largement les deux minutes.

Dans une procédure ouverte suite à une requête présentée par six requérants de deux hameaux du Melchtal, la PostCom a effectué une visite des lieux, puis soumis aux requérants et à la Poste une proposition d'accord amiable consistant à réduire la fréquence de distribution à domicile à trois jours par semaine et à assurer la distribution dans une batterie de boîtes aux lettres centralisée les autres jours. Cette solution de remplacement ayant été acceptée, les requérants continuent à bénéficier du service à domicile, bien qu'ils résident en dehors de la région où la Poste a l'obligation d'assurer la distribution à domicile.

RAPPORT DE L'ORGANE DE CONCILIATION

Prévu par la LPO, l'organe de conciliation est en fonction depuis le 1^{er} janvier 2014. Cela fait donc plus de cinq ans qu'il mène des procédures de conciliation entre les prestataires de services postaux ayant leur siège en Suisse et leurs clients. La procédure est réglée en détail dans l'OPO et dans le règlement de procédure de l'organe de conciliation.

La procédure est impartiale et constitue une solution simple et rapide permettant d'éviter une procédure judiciaire. Contre paiement d'un émolument de 20 francs, le requérant bénéficie d'un service de médiation professionnel facilitant le règlement amiable du litige. Les cas de conciliation concernent pour la plupart la perte ou la détérioration d'envois (lettres et colis), ainsi que des retards de distribution. Dans

ce genre de litiges, l'organe de conciliation s'est forgé une réputation de médiateur efficace. Il contribue en outre au règlement amiable de différends qui durent parfois depuis des années. Dans le même temps, les cas de conciliation offrent aux prestataires de services postaux l'occasion d'identifier des lacunes en matière de qualité ainsi que d'optimiser leurs processus de traitement des réclamations.

PROCÉDURE

Peuvent présenter une demande de conciliation aussi bien les personnes physiques (particuliers) que les personnes morales (entreprises), que ce soit en tant que clients ou prestataires. La demande est traitée à condition qu'il s'agisse d'un différend relevant du droit civil ou privé (synonymes). Sont donc couverts en particulier tous les litiges concernant le «transport» d'envois postaux, notamment la distribution, la réception et le dépôt de lettres et de colis.

L'organe de conciliation est parvenu à faire accepter l'idée que les destinataires des envois ont aussi le droit de présenter une demande de conciliation. Les prestataires s'y opposaient, arguant qu'ils n'avaient de relation contractuelle qu'avec l'expéditeur. Désormais, s'il peut apporter la preuve du paiement de la marchandise qu'il a commandée, le destinataire peut donc agir en qualité de requérant. Il n'est plus nécessaire que l'expéditeur lui cède formellement son droit de créance.

Le requérant doit prouver qu'il a déjà vainement tenté de trouver une solution amiable avec l'autre partie au litige. De plus, l'objet de la requête ne doit pas déjà faire l'objet d'une procédure judiciaire. Pour les prestataires, la procédure de conciliation n'est pas facultative : ils sont tenus d'y participer.

Dans la plupart des cas, la procédure de conciliation se déroule par écrit (courrier électronique ou postal). Chacune des parties est invitée à remettre une prise de position et à présenter ses moyens de preuve. Une audience de conciliation orale n'est organisée que si l'échange des prises de position n'a pas conduit à un rapprochement entre les parties et que la responsable de l'organe de conciliation estime qu'il existe malgré tout une chance d'aboutir à une solution. Le cas échéant, elle évalue l'état de fait et présente une proposition orale de règlement amiable du litige. Ce faisant, elle apprécie les arguments de chacune des parties en toute équité, compte tenu de la situation matérielle et juridique. Le but est de parvenir, lors de l'audience de conciliation, à régler le conflit à la satisfaction des parties. La procédure est menée dans une des langues officielles de la Confédération, laissée au choix du requérant.

Les parties ne sont pas tenues d'accepter la proposition de solution de la responsable de l'organe de conciliation, mais si elles l'acceptent, la proposition fait l'objet d'un accord écrit ayant force obligatoire pour les deux parties.

PROBLÈME PRINCIPAL : LA PERTE DE COLIS

Avec l'essor du commerce en ligne, il arrive régulièrement que les destinataires se plaignent de la perte de colis. Les prestataires se réfèrent alors à l'événement de distribution enregistré électroniquement, qui – conformément à leurs conditions générales (CG) – a valeur de preuve de distribution. Pour les commandes faites à l'étranger, ils font valoir que la recherche d'un envoi importé ne peut pas être demandée par le destinataire de l'envoi. Elle peut l'être uniquement par l'expéditeur, auprès du prestataire auquel il a confié l'envoi du colis. Si le client parvient à connaître le numéro de l'envoi et peut prouver qu'il a été pris en charge par le prestataire suisse, celui-ci s'en tient généralement à la position selon laquelle le colis a bien été déposé dans le compartiment annexe de la boîte aux lettres. Comme il n'est pas possible, après coup, de connaître les

dimensions exactes du colis ni le type d'emballage choisi pour l'expédition et que les facteurs ne peuvent naturellement pas se souvenir de la distribution de tel ou tel colis, le prestataire considère que le colis a été volé et qu'il faut annoncer le cas à la police.

Dans le commerce en ligne, les marchandises commandées sont payées à l'avance et il n'est guère possible pour le destinataire de connaître les dimensions exactes du colis qui lui est adressé. Si, parvenant tout de même à les connaître, il constate que le colis était trop gros pour entrer dans le compartiment annexe et s'adresse à l'organe de conciliation, le prestataire lui rembourse la valeur de la marchandise, sur présentation des justificatifs de paiement et à titre de règlement amiable.

Le même problème se pose lorsque des colis plus volumineux sont déposés devant la porte de la maison ou au pied de la batterie de boîtes aux lettres, ou sont remis à un voisin. L'événement de distribution enregistré électroniquement indique que la distribution a eu lieu. L'expéditeur peut aisément justifier de l'envoi du colis, mais le destinataire doit en prouver la «non-réception», ce qui est impossible.

Dans ce genre de situation, l'organe de conciliation est d'avis que le prestataire de services postaux doit indemniser le destinataire de la perte subie, à moins qu'il ne prouve que ce dernier a expressément opté pour une forme de distribution dérogeant à la distribution standard, par exemple le dépôt du paquet devant sa porte.

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

RÉTROSPECTIVE

En 2018, l'organe de conciliation a traité quelque 1750 contacts au total (questions, souhaits, requêtes), avec une nette augmentation de la part relevant d'activités d'information et de conseil. Sa responsable est parvenue, au cours d'innombrables entretiens téléphoniques, à éviter l'escalade de nombreux conflits.

Le nombre de cas de conciliation à proprement parler était du même ordre de grandeur que l'année précédente. Sur les 77 cas traités en 2018, 74 ont été réglés avec succès et un est encore pendant ; dans deux cas, la conciliation a échoué. L'organe de conciliation ignore si une procédure judiciaire a été ouverte à cet égard.

STATISTIQUE	
A. Requêtes présentées durant l'année sous revue	
Total des communications par téléphone et par courrier électronique du 1.1. au 31.12.2018	1750
Total (environ)	
B. Cas ouverts durant l'année sous revue	77
Total des cas ouverts du 1.1. au 31.12. 2018	
C. Motifs de réclamation et prétentions pour les 77 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	8
Retard	11
Réparation du dommage direct	17
Réparation du dommage consécutif	8
Refus de distribution	11
Autres motifs	31
D. Langue pour les 77 cas	
Allemand	70
Français	4
Italien	3
E. Résultat de la procédure pour les 77 cas	
Accord	37
Reconnaissance	9
Retrait suite au règlement du différend ou à l'absence de chances de succès	28
Aucun accord/Cas pendant	3

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 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 a débuté le 1^{er} janvier 2016, le Conseil fédéral a 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 (nouvelle), 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, Lugano TI
- Reto Müllhaupt, géographe dipl., ex-secrétaire général de la Poste, Lausanne VD
- Clemens Poltera, expert-comptable et expert-réviseur, Rona GR

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.



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

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

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 également 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 1bis, LParl).

C'est dans ce cadre que le Conseil fédéral joue le rôle de propriétaire de la Poste. Le 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.



PROPOSITIONS DE MODIFICATION DE LA LOI ET DE L'ORDONNANCE SUR LA POSTE

Dans son rapport annuel 2017, la PostCom avait dressé pour la première fois une vue d'ensemble des besoins qui, selon elle, se faisaient sentir sur le plan législatif. Certains de ces besoins ont été pris en compte dans l'OPO partiellement révisée et entrée en vigueur au début de 2019, mais la PostCom estime qu'il y a encore plusieurs points nécessitant certaines modifications législatives. Elle a donc élaboré des propositions concernant ces points et les a présentées, dans le cadre d'une consultation des offices, en tant que possibles axes directeurs d'une révision de la LPO. Ces propositions, classées par domaine, sont présentées ci-dessous.

DÉLIMITATIONS DES COMPÉTENCES ENTRE AUTORITÉS

L'attribution claire des compétences relevant de domaines de tâches connexes reste une question d'actualité, à laquelle, de l'avis de la PostCom, il s'agit de trouver une solution.

Recommandation : les domaines de tâches et les compétences qui en relèvent doivent être attribués aux différentes autorités de manière à ce que chaque autorité porte l'entière responsabilité de son domaine de compétence et puisse avoir une vue d'ensemble de la situation. Il serait judicieux en particulier que les tâches de réglementation de l'Office fédéral de la communication (OFCOM) dans le domaine des services de paiement soient transférées à la PostCom, ce qui aurait aussi pour effet de simplifier les processus.

Attribution possible des tâches :

- la préparation de la législation, avec toutes les fonctions et tâches qui en relèvent, est attribuée au DETEC (OFCOM) (développement et évaluation de la réglementation) ; l'OFCOM assume en outre les tâches en relation avec l'aide à la presse ;
- le contrôle opérationnel et la surveillance du service universel ainsi que les activités de réglementation, avec toutes les tâches qui en résultent, sont attribués à la PostCom (mise en œuvre de la réglementation) ;
- l'exercice de la fonction de propriétaire est confié au Département fédéral des finances DFF (AFF).

SERVICE UNIVERSEL

ATTRIBUTION DES COMPÉTENCES DE RÉGLEMENTATION DES TARIFS DU SERVICE UNIVERSEL

La LPO ne fixe pas les compétences en matière de réglementation des tarifs de manière claire. C'est ainsi que l'art. 22, al. 2, let. h, LPO renvoie à l'art. 92, al. 2, deuxième phrase de la Constitution (fixation des tarifs selon des principes uniformes) et aux art. 16, al. 2, (fixation des tarifs indépendamment de la distance et selon des principes uniformes) et 18, al. 3, LPO (fixation des tarifs du service réservé : indépendamment de la distance, de manière à couvrir les coûts et selon des principes adéquats et uniformes ; fixation de prix plafond par le Conseil fédéral). Mais seul l'art. 16, al. 2, LPO donne une compétence à la PostCom, à savoir vérifier périodiquement le respect de la fixation des tarifs indépendamment de la distance. La PostCom considère donc que sa

compétence en matière de réglementation des tarifs se limite aujourd'hui à la question de leur indépendance de la distance. Dans les discussions internes qui avaient eu lieu lors de la révision totale de la LPO (années 2008 et suivantes), le transfert à la PostCom de tâches plus étendues en matière de réglementation des tarifs avait été écarté.

Recommandation : il y a lieu de clarifier les compétences au niveau législatif.

DÉLIMITATION DE L'OBLIGATION DE FOURNIR LE SERVICE UNIVERSEL EN RELATION AVEC LES ENVOIS À DESTINATION DE L'ÉTRANGER DANS L'ART. 29, AL. 2 OPO

Les obligations relevant du service universel arrêtées à l'art. 29, al. 2, OPO ne correspondent pas à la réglementation édictée par l'Union postale universelle (UPU), en particulier à l'art. 17 de la Convention postale universelle. Selon les informations dont dispose la PostCom, ces divergences existaient déjà dans l'ancienne législation postale. La PostCom n'a toutefois pas connaissance des raisons à l'origine de la réglementation suisse. Consciente qu'il n'existe pas de solution simple pour éliminer ces divergences, la PostCom propose néanmoins d'examiner en détail l'éventuelle mise en conformité de l'art. 29, al. 2, OPO avec les règles de l'UPU. Le cas échéant, il y aurait cependant lieu d'éviter d'étendre le monopole sur les lettres. Pour les envois importés, le service réservé doit continuer à reposer sur la définition de la lettre donnée à l'art. 2, let. c, LPO.

COMPENSATION DES COÛTS NETS

Du point de vue de la PostCom, le modèle des coûts nets défini aux art. 49 et 50 OPO et permettant de calculer les coûts nets que l'obligation de fournir le service universel occasionne à la Poste a fait ses preuves et doit absolument être maintenu. Les coûts nets montrent aux autorités et à la population combien coûte le service universel.

La PostCom préconise de maintenir également la compensation des coûts nets prévue à l'art. 51 OPO, car ce mécanisme contribue à garantir le financement du service universel à long terme. Compte tenu de l'importance de cet instrument, la PostCom propose de le renforcer par la création d'une base légale formelle.

PRESCRIPTIONS RELATIVES AU DÉVELOPPEMENT DU RÉSEAU POSTAL

La PostCom se félicite des résultats de la révision partielle de l'OPO adoptée en 2018. Désormais, les valeurs d'accessibilité sont calculées à l'échelle cantonale, les cantons participent à un dialogue de planification avec la Poste et des mesures sont prévues pour augmenter l'attrait des agences postales.

SYSTÈME D'ASSURANCE QUALITÉ POUR LES AGENCES POSTALES

Le réseau des agences postales s'étend régulièrement et ne cesse de gagner en importance (2018 : 1078 offices de poste et 1061 agences). Il est donc indiqué de professionnaliser l'exploitation des agences.

Recommandation : compte tenu de la transformation progressive des offices de poste en agences, la PostCom juge indispensable de légiférer sur les agences postales. Il y a lieu en particulier d'obliger la Poste à adopter un système d'assurance qualité pour les agences postales.

SERVICES DE PAIEMENT : VERSEMENT DE RECETTES EN ESPÈCES

Dans les localités desservies uniquement par des agences postales, la Poste n'offre actuellement la possibilité d'effectuer des versements en espèces sur le pas de la porte qu'aux particuliers, et non aux clients commerciaux. L'offre est donc lacunaire dans ce domaine.

Recommandation : là où il n'y a pas d'office de poste, la Poste doit avoir l'obligation de proposer aux PME la possibilité de verser leurs recettes en espèces.

PROCÉDURE RELATIVE AU SERVICE À DOMICILE

Le service à domicile a beaucoup gagné en importance. Or, suite à un arrêt du Tribunal administratif fédéral, les changements relatifs au service à domicile sont laissés à la seule appréciation de la Poste. L'OPO ne prescrit aucune règle en la matière.

Recommandation : si des changements relatifs au service à domicile sont prévus, il y a lieu, en ce qui concerne la participation de la commune à la procédure, d'appliquer les mêmes règles que celles en vigueur pour le transfert ou la fermeture d'offices de poste ou d'agences postales. Cela signifie que la Poste doit engager le dialogue avec la commune concernée et que celle-ci doit avoir le droit de saisir la PostCom.

DISTRIBUTION À DOMICILE

La PostCom propose de modifier l'art. 31 OPO de manière à assouplir l'application des exceptions à l'obligation de distribution à domicile fondées sur l'art. 14, al. 3, LPO.

La conception des nouvelles règles n'est pas encore connue. La PostCom préconise en outre d'examiner l'adoption d'une réglementation spéciale pour les régions avec service à domicile, d'autant plus que les habitants de ces régions sont particulièrement concernés par la suppression de la distribution à domicile. Enfin, il y aurait lieu d'établir une liste de critères relatifs aux solutions de remplacement et de régler clairement les compétences de contrôle de la PostCom. Outre l'examen de chaque cas particulier quant à l'obligation d'assurer la distribution à domicile, ces compétences devraient inclure le contrôle du caractère approprié de la solution de remplacement proposée par la Poste et le pouvoir d'ordonner une autre solution de remplacement.

SURVEILLANCE

COMPÉTENCES SUPPLÉMENTAIRES EN MATIÈRE D'OBLIGATION D'ANNONCER ET INSTRUMENTS DE CONTRÔLE DE LA POSTCOM EN MATIÈRE D'INFORMATIONS SUR LES PRESTATAIRES

Les prestataires enregistrés communiquent chaque année à la PostCom différentes données de marché. Or il arrive que la plausibilité de ces données communiquées selon une procédure d'autodéclaration laisse planer un doute, que la PostCom ne peut pas dissiper faute de disposer des instruments de contrôle nécessaires à cet effet.

Recommandation : la PostCom doit avoir la compétence d'exiger des entreprises soumises à l'obligation d'annoncer qu'elles fournissent, sur la base de contrôles par échantillonnage, des confirmations d'un organe de révision relatives à leur chiffre d'affaires et au volume des envois ; elle doit aussi avoir la compétence, si nécessaire, de charger un tiers de contrôler la comptabilité de l'entreprise concernée.

EXTENSION DES COMPÉTENCES EN MATIÈRE DE RECHERCHE DES PRESTATAIRES SOUMIS À L'OBLIGATION D'ANNONCER

Contrairement à d'autres autorités de surveillance comparables, la PostCom n'a pas de compétences particulières en matière de contrôle des prestataires soumis à l'obligation d'annoncer. Elle peut donc en enregistrer l'annonce et recevoir leurs reportings, mais n'a vraiment pas la possibilité d'effectuer elle-même des recherches auprès des entreprises qui n'ont pas rempli leur obligation d'annoncer.

Recommandation : il y a lieu d'étendre de manière mesurée les compétences de contrôle de la PostCom.

DÉLIMITATION PLUS PRÉCISE DU MARCHÉ

Outre les prestataires traditionnels de services postaux, un nombre croissant d'entreprises fournissent aussi des prestations postales, mais ne les reconnaissent pas comme telles. Souvent, ces entreprises ne s'enregistrent pas ou tardent à le faire.

Recommandation : il y a lieu de préciser la définition des services postaux, afin de mettre tous les acteurs du marché sur un pied d'égalité.

ABSENCE DE DEVOIRS D'INFORMATION DES PRESTATAIRES SOUMIS À L'OBLIGATION D'ANNONCER SUR LES ÉVÉNEMENTS CONCERNANT LEURS ACTIVITÉS

La LPO prévoit que la PostCom ne peut agir contre les prestataires soumis à l'obligation d'annoncer que dans un cadre très formel (procédure de surveillance visant à ordonner des mesures de surveillance ou des sanctions administratives). Cela vaut aussi en principe pour le contrôle de l'exécution du mandat de service universel de la Poste. Dans ces procédures, les prestataires soumis à l'obligation d'annoncer ont uniquement une obligation de coopération. Les obstacles aux interventions et aux clarifications de la PostCom sont donc importants. Or cette absence de devoirs d'information des prestataires – abstraction faite du reporting annuel – a pour conséquence que la PostCom ne dispose d'aucun système d'alerte précoce sur les événements importants concernant leurs activités. Elle ne peut se procurer ce genre d'informations que sur la base des annonces faites dans les médias.

Recommandation : il y a lieu d'étendre le devoir d'information des prestataires soumis à l'obligation d'annoncer. Ils doivent être tenus d'informer immédiatement la PostCom de tout événement important concernant leurs activités. Sont concernés tous les développements importants, tels que l'extension ou la réduction de leurs activités, les problèmes de qualité ou la conclusion de nouvelles CCT. La PostCom doit en outre avoir la compétence d'ordonner aux prestataires soumis à l'obligation d'annoncer de lui fournir des informations générales sur ces développements.

OBSTACLES À LA CONCURRENCE

Il y a lieu d'interdire les rabais combinés, qui consistent à faire dépendre le prix d'un produit hors monopole de l'achat d'un autre produit soumis au monopole. Les rabais octroyés doivent en outre être communiqués à la PostCom.

Il convient également de s'attaquer au problème de l'accès des opérateurs privés aux prestations partielles.

Il faut en l'occurrence créer des mécanismes permettant aux opérateurs privés d'accéder à ces prestations. Parmi les obstacles à cet accès, citons notamment les suivants :

- les prix trop élevés pratiqués pour l'accès aux installations de cases postales et pour l'échange de données d'adresse ;
- le manque de système efficace garantissant l'accès de tous les prestataires de services postaux aux boîtes aux lettres non librement accessibles (p. ex. dans les entrées d'immeubles).

Tous ces obstacles à la concurrence sont autant de désavantages subis par les concurrents de la Poste.

Recommandation : le manque de prescriptions légales réglant l'octroi de rabais par la Poste peut procurer des avantages concurrentiels à cette dernière. De plus, pour différentes raisons, il subsiste toujours des obstacles de fait à l'accès au marché, ce qui nuit à la concurrence souhaitée par le législateur. Pour garantir une concurrence efficace, la PostCom estime donc urgent de modifier les bases légales en vigueur.



PERSPECTIVES

Les services postaux jouent un rôle de premier plan dans les relations entre particuliers, acteurs économiques et autorités, ainsi que dans les échanges de marchandises. Malgré les mutations structurelles en cours et la rapide et constante évolution des marchés, la plupart des anciens opérateurs publics sont toujours bien présents. Les moteurs de la croissance du marché postal restent le segment des colis, la logistique et l'innovation technologique.

La tendance à la numérisation va encore s'accroître. Selon les experts, seules 5 % des lettres physiques ne seraient pas numérisables. Le nombre de colis va au contraire continuer à progresser, grâce au fait que le public se fie de plus en plus à la qualité des marchandises et aux modalités de paiement du commerce en ligne, sans même parler de sa commodité. Il est désormais possible de commander pratiquement n'importe quelle marchandise sur Internet, dans le monde entier, de se la faire livrer chez soi et de la retourner si elle ne convient pas. L'association de branche KEP&Mail souligne que la croissance relativement forte du marché des colis B2C en Suisse est due au boom du commerce en ligne.

À QUOI RESSEMBLERA LE SERVICE UNIVERSEL DE DEMAIN ?

Tous les anciens prestataires publics de services postaux s'interrogent : comment assurer durablement le financement du service universel postal ? Comment définir le mandat de service universel à la lumière des incessants progrès technologiques ? Le service postal, qui couvre l'ensemble du territoire, peut-il s'inventer de nouveaux domaines d'activité ? Ou peut-il éventuellement remplir un mandat sociétal ?

En Suisse, la Poste teste de nouvelles offres sur le «dernier kilomètre», dans le cadre de projets pilotes. En font partie la livraison d'achats en ligne, ainsi que la collecte de vieux vêtements, de bouteilles en PET et de capsules de café en vue de leur recyclage. En Finlande, les facteurs ne se contentent plus de distribuer le courrier, mais exécutent également de petits travaux de jardinage. En France, ils se transforment en travailleurs sociaux à temps partiel : au cours de leur tournée, ils passent régulièrement chez des personnes âgées pour vérifier que tout va bien, renforçant ainsi les liens de ces personnes avec la communauté. Cela leur permet en outre d'avertir les services de santé en temps utile s'ils constatent que leurs «protégés» sont souffrants. Un projet vise les mêmes objectifs à Brême, en Allemagne. La poste y fournit de nouveaux services en collaboration avec une organisation caritative d'aide à domicile, la caisse d'épargne locale et quatre associations de bienfaisance, dans le cadre d'un projet municipal d'assistance aux personnes âgées.

Les prestataires du service universel réfléchissent cependant aussi à l'option inverse, à savoir l'assouplissement de leurs obligations. C'est le cas en particulier dans plusieurs pays scandinaves. En Suède, par exemple, un test sera réalisé en automne 2019 dans plusieurs régions du pays, où la poste n'assurera la distribution plus qu'un jour sur deux. Ce modèle devrait ensuite être étendu à tout le pays dès 2020. Au niveau de l'UE, des experts de Copenhagen Economics ont présenté un projet de révision totale de la directive postale européenne, qui règle notamment les modalités de fourniture du service universel et a force obligatoire pour tous les États membres de l'UE.

LA LOGISTIQUE COMME MOTEUR DE CROISSANCE ET DÉFI MAJEUR

Pour les prestataires de services postaux, la manière dont ils parviendront à maîtriser les coûts de la logistique malgré l'augmentation constante du niveau des exigences sera décisive. Les clients considèrent désormais la gratuité de la livraison des colis

et de leur éventuel retour au vendeur comme allant pratiquement de soi, ce qui pèse lourdement sur les prix de la logistique. De plus, les clients rechignent à payer même pour les prestations Premium, comme une livraison plus rapide. Autre point crucial : ce sont aujourd'hui les commerces en ligne qui décident à qui confier la livraison des commandes, mais il se pourrait que demain, ce choix soit de plus en plus souvent laissé aux clients, ceux-ci préférant avoir toujours affaire au même prestataire.

La question se pose en outre du modèle de distribution à appliquer. La population est de plus en plus sensible à la protection de l'environnement. Or, en raison du très grand nombre de courses effectuées quotidiennement en milieu urbain par les différents opérateurs, la question d'un réseau de distribution unique accessible à tous les prestataires se fait de plus en plus pressante. C'est pourquoi la PostCom recommande la solution de l'accès commun, d'autant plus que les villes sont de plus en plus restrictives dans l'octroi d'autorisations de livraisons dans leur centre. Cette question ainsi que d'autres aspects juridiques évoqués dans le chapitre précédent doivent être rapidement clarifiés.

La PostCom entend en outre suivre de près les projets pilotes de distribution au moyen de véhicules électriques, ainsi que le développement du système logistique «Cargo sous terrain», reposant sur le transport souterrain de marchandises. La Confédération s'occupe actuellement de la création des bases légales nécessaires à l'éventuelle réalisation de ce système.

LES CONDITIONS DE TRAVAIL RESTENT UNE PRIORITÉ

En raison de la pression sur les marges que subissent les prestataires de services postaux et les entreprises logistiques, en particulier dans le domaine de la distribution des colis, il est indispensable de surveiller les conditions de travail. Il est donc rassurant de constater que plusieurs CCT ont été conclues dans la branche postale. Relevons à cet égard que la CCT conclue dans la branche suisse des coursiers à vélo est une première européenne.

Il reste néanmoins difficile de contrôler les conditions de travail, du fait que la distribution est de plus en plus souvent externalisée en cascade à des sous-traitants. Pour combattre efficacement un éventuel dumping salarial, il est donc indispensable de contrôler rigoureusement le respect des conditions de travail. La PostCom est sur le point d'élaborer un concept global qui lui permettra de remplir cette tâche.

Enfin, la distribution par l'intermédiaire de plateformes en ligne (ubérisation) va rester un thème d'actualité en Suisse également. Des actions légales sont en cours dans plusieurs cantons pour déterminer comment les chauffeurs ou les livreurs au service de ces plateformes d'intermédiation doivent être traités au regard du droit du travail. Il est cependant probable que cette question ne sera clarifiée que lorsque le Tribunal fédéral aura rendu une décision de fond en la matière.

