Rapport annuel 2021

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Commission fédérale de la poste PostCom

Chère lectrice, cher lecteur

Anne Seydoux-Christe, présidente

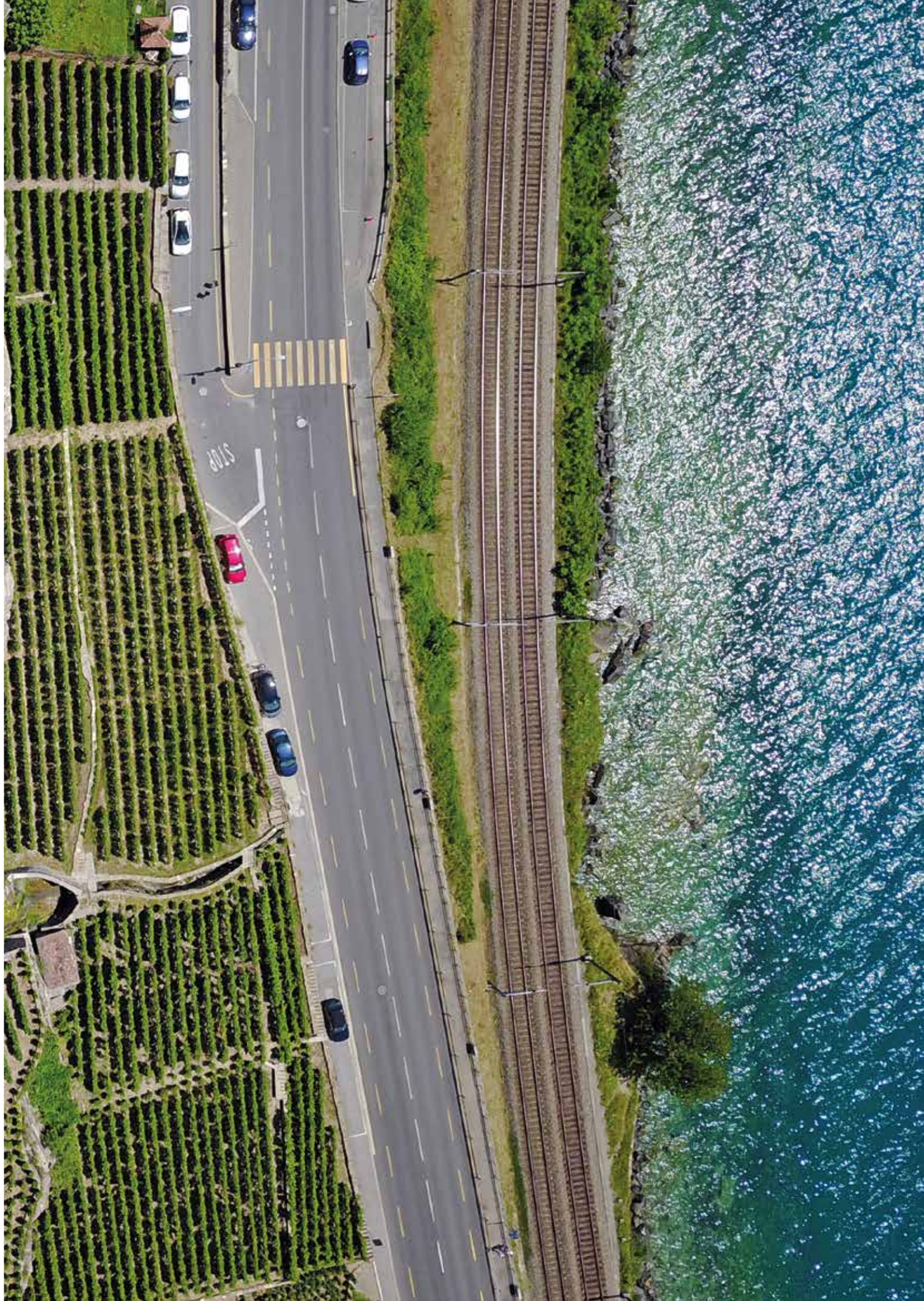
Les expressions telles que « par retour du courrier » ou « passer comme une lettre à la poste » témoignent bien de l'importance du rôle de la Poste dans nos vies. Celle-ci est indispensable à l'approvisionnement de la population et de l'économie. Grâce à elle, lettres et colis sont acheminés de A à B et parviennent sans faute à leur destinataire.

Dans notre pays, ce service universel postal essentiel est assuré par la Poste. En 2021, celle-ci a de nouveau rempli les exigences de ponctualité de la distribution qui lui sont imposées, abstraction faite des situations de force majeure dues aux effets de la pandémie de COVID-19 et reconnues comme telles par la PostCom.

Le réseau des points d'accès desservis est le deuxième critère de qualité du service universel. Or la Poste a opéré un net changement de cap dans le développement de son réseau. Conformément à sa stratégie « Poste de demain », elle a stabilisé le nombre des offices de poste à environ 800 et décidé, dans le même temps, de les ouvrir aux autorités et à certaines entreprises de services, afin d'en optimiser l'exploitation. Quant aux filiales installées auprès de partenaires d'agence, elles se sont fait une place au soleil, démentant les craintes de la population. Grâce à leurs avantages, notamment leurs heures d'ouverture étendues, elles ont trouvé leur clientèle. Cette importance croissante des agences doit cependant aussi être prise en compte dans la réglementation, comme esquissé dans le chapitre sur l'évaluation de la législation.

La pression sur le service universel postal n'a pas diminué. Les mégatendances qui caractérisent le secteur dans le monde entier ne s'arrêtent pas aux frontières de la Suisse. Citons pour exemples le recul des versements aux guichets, la substitution continue de canaux numériques au courrier traditionnel et l'augmentation massive du volume des colis, qu'il faut en outre livrer le plus rapidement possible. Autant de tendances qui ne cessent de s'accentuer depuis des années et posent désormais la question du financement durable du service universel. Dans le chapitre consacré à ce financement, la PostCom s'arrête de nouveau en détail sur les divers aspects, en partie très complexes, de cette problématique. Elle conclut toutefois que malgré cet environnement difficile, la Poste reste en mesure, pour l'instant, de financer le service universel par ses propres moyens.

En tant qu'autorité de surveillance, la PostCom observe l'ensemble de l'écosystème postal, dans lequel les prestataires privés jouent aussi un rôle de première importance. En 2021, le marché des services postaux a poursuivi sa croissance. On distingue en outre une tendance à la consolidation et à la concentration. Le nombre de prestataires continue certes d'augmenter, mais on assiste aussi, pour des raisons de marché ou de réglementation, à des rachats et autres fusions. C'est ce qui ressort de l'analyse exhaustive réalisée par le secrétariat de la PostCom sur la base du reporting annuel des prestataires. Pour l'enregistrement des entreprises et la collecte des données de marché et de surveillance, la PostCom s'est connectée au portail eGovernment DETEC. Grâce à cette nouvelle plateforme numérique, le secrétariat pourra exécuter encore plus efficacement tous les processus de données et supprimer le système dont il se sert actuellement.



Le respect des conditions de travail dans la branche est une problématique récurrente. La PostCom effectue donc des contrôles approfondis reposant sur des critères spécifiques auprès d'entreprises choisies. Ces contrôles montrent que c'est surtout chez les sous-traitants – que la PostCom n'est pas habilitée à surveiller directement – que le bât blesse. Le respect des conditions de travail doit leur être imposé par les prestataires de services postaux soumis à l'obligation d'annonce ordinaire qui les mandatent. En 2021, la PostCom a fait respecter cette obligation en ouvrant une procédure de surveillance contre une entreprise soumise à l'obligation d'annonce ordinaire.

Conformément à son mandat légal, la PostCom est chargée de veiller au respect des exigences minimales relatives aux conditions de travail dans le secteur postal. Un groupe consultatif réunissant les partenaires sociaux ainsi que des experts du marché du travail examine depuis environ un an diverses questions liées à cette thématique, sous la houlette du vice-président de la PostCom. Le but est de réviser les exigences minimales arrêtées en 2019, sur la base des leçons tirées de leur application jusqu'à ce jour. Cette révision doit prendre effet début 2023.

En tant qu'autorité rendant des décisions, la PostCom évolue par définition dans un champ de tensions. Il n'est d'ailleurs pas étonnant qu'il y ait des points de vue juridiques divergents à propos d'un marché en pleine évolution, qui compte de plus en plus d'entreprises dont le modèle d'affaires diffère fondamentalement de celui des prestataires de services postaux « traditionnels ». C'est ainsi que dans son arrêt A-429/2021 du 26 janvier 2022, le Tribunal administratif fédéral (TAF) a annulé, pour des raisons formelles, la décision de la PostCom relative à l'obligation d'annoncer d'Uber Portier B.V., un coursier actif dans la livraison de repas. Le TAF a renvoyé l'affaire à la PostCom pour une nouvelle décision sur le fond. Il n'a donc pas statué sur la question matérielle de l'obligation d'annoncer d'Uber. La PostCom a rouvert la procédure. Au moment de l'impression du présent rapport, une autre décision du TAF dans une affaire similaire concernant la société eat.ch était pendante.

Les crises que nous traversons depuis quelque temps nous ont privés de nombreuses certitudes, que nous pensions pourtant solides. Il en reste cependant au moins une : sans réseaux postaux efficaces et performants, plus rien ou presque ne fonctionne. La PostCom continuera à tout mettre en œuvre pour créer les conditions nécessaires à un service universel solide et à un marché durable, à même de répondre aux besoins de l'économie et de la population en services et en produits postaux « par retour du courrier ».

A. Seydoux-Christe

Anne Seydoux-Christe
Présidente

L'essentiel en bref

Le marché postal suisse affiche une croissance de près de 5 %, soit la hausse la plus importante enregistrée depuis de nombreuses années.

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

Bien qu'elle ait de nouveau dû faire d'énormes efforts logistiques et relever des défis majeurs en raison de la persistance de la pandémie de COVID-19, la Poste a pleinement respecté les strictes prescriptions de l'ordonnance sur la poste (OPO), même si la PostCom a dû tenir compte des exceptions de force majeure. La Poste a assuré le service universel dans tout le pays, sans interruption et avec la qualité habituelle.

Fin 2021, le réseau postal comptait 805 offices de poste en exploitation propre et 1251 agences postales, soit 2056 points d'accès desservis au total. La Poste a ainsi atteint l'objectif qu'elle avait annoncé dans le cadre de sa nouvelle stratégie « Poste de demain », à savoir stabiliser le nombre d'offices de poste du réseau à environ 800 unités.

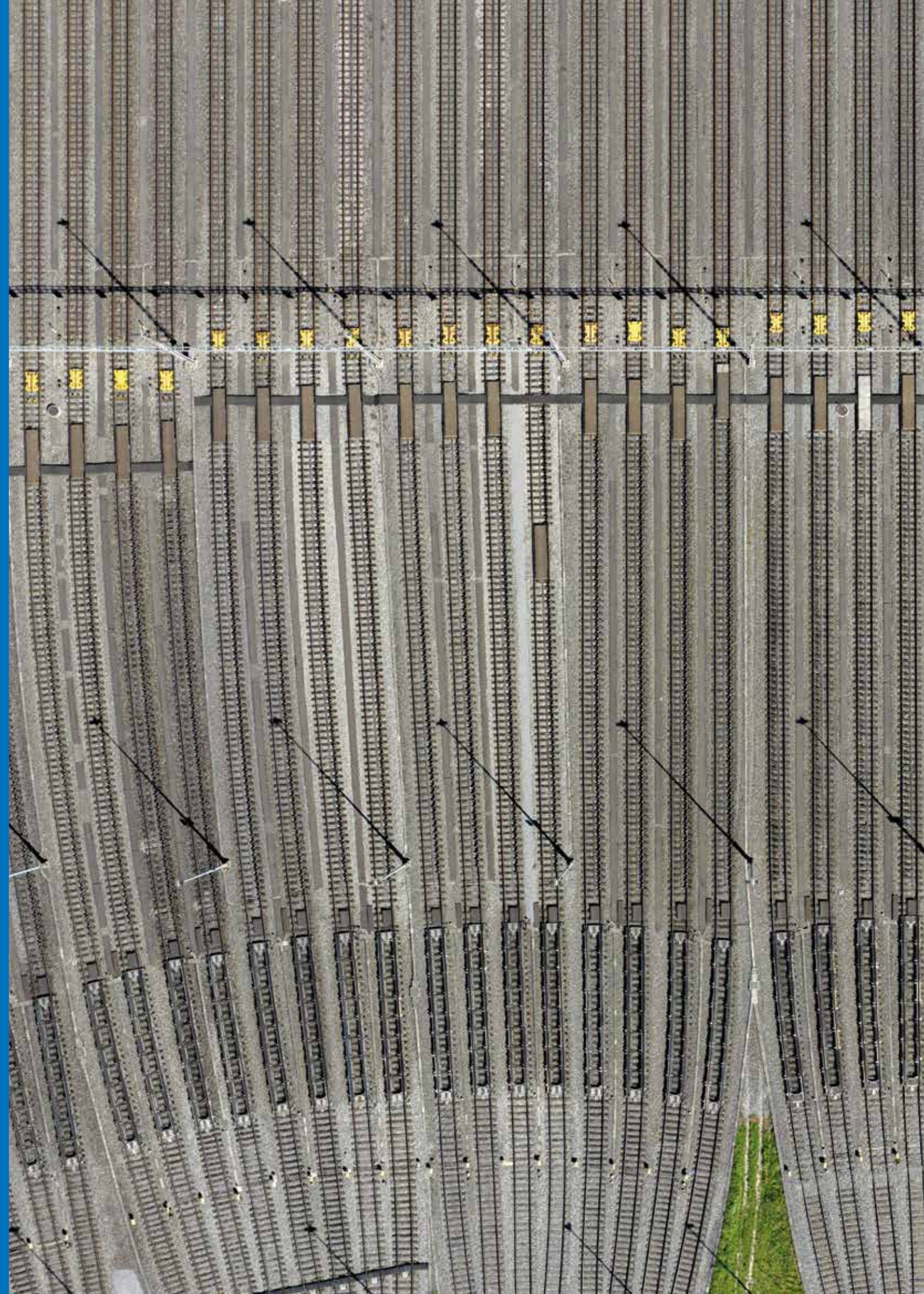
Concernant la fermeture et la transformation d'offices de poste, durant l'année sous revue, la PostCom a émis 22 recommandations. Les procédures pendantes ont pu être largement résorbées.

La pression sur le service universel postal n'a pas diminué. Les mégatendances qui caractérisent le secteur dans le monde entier ne s'arrêtent pas aux frontières de la Suisse et posent désormais la question du financement durable du service universel. Malgré cet environnement difficile, la Poste reste en mesure, pour l'instant, de financer le service universel par ses propres moyens.

Depuis début 2019, la PostCom a procédé à un contrôle approfondi de 38 entreprises et ouvert une procédure de surveillance dans 15 cas.

Le bon fonctionnement et les performances des infrastructures postales doivent absolument être préservées, en prévision de futures périodes de crise. Les opérateurs postaux et les entreprises de logistique jouent donc un rôle extrêmement important pour le fonctionnement de l'économie.

Un service public de qualité est et restera important pour la cohésion d'une Suisse fédéraliste par excellence. Il s'agit en l'occurrence de trouver le juste équilibre entre des services postaux de plus en plus numérisés et leur disponibilité et accessibilité pour tous les groupes de population dans toutes les régions du pays.



Chiffres clés

Évolution des chiffres d'affaires

En milliards de CHF	2020	2021	Variation
Ensemble du marché postal (colis jusqu'à 30 kg, services express et coursier, lettres jusqu'à 2 kg, journaux et périodiques en distribution régulière et matinale ; marchés domestique et transfrontalier)	4.225	4.424	4.7 %
Envois postaux relevant du service universel : la Poste et prestataires privés (colis jusqu'à 20 kg, lettres jusqu'à 1 kg, journaux et périodiques en distribution régulière ; marchés domestique et transfrontalier)	3.315	3.361	1.4 %
Service universel assuré par la Poste (selon art. 29 OPO)	2.687	2.719	1.2 %

Évolution des volumes

En milliards d'envois	2020	2021	Variation
Ensemble du marché postal (colis jusqu'à 30 kg, services express et coursier, lettres jusqu'à 2 kg, journaux et périodiques en distribution régulière et matinale ; marchés domestique et transfrontalier)	3.065	3.031	–1.1 %
Envois postaux relevant du service universel : la Poste et prestataires privés (colis jusqu'à 20 kg, lettres jusqu'à 1 kg, journaux et périodiques en distribution régulière ; marchés domestique et transfrontalier)	2.843	2.801	–1.5 %
Service universel assuré par la Poste (colis jusqu'à 20 kg, lettres jusqu'à 1 kg, journaux et périodiques en distribution régulière ; marchés domestique et transfrontalier)	2.439	2.400	–1.6 %

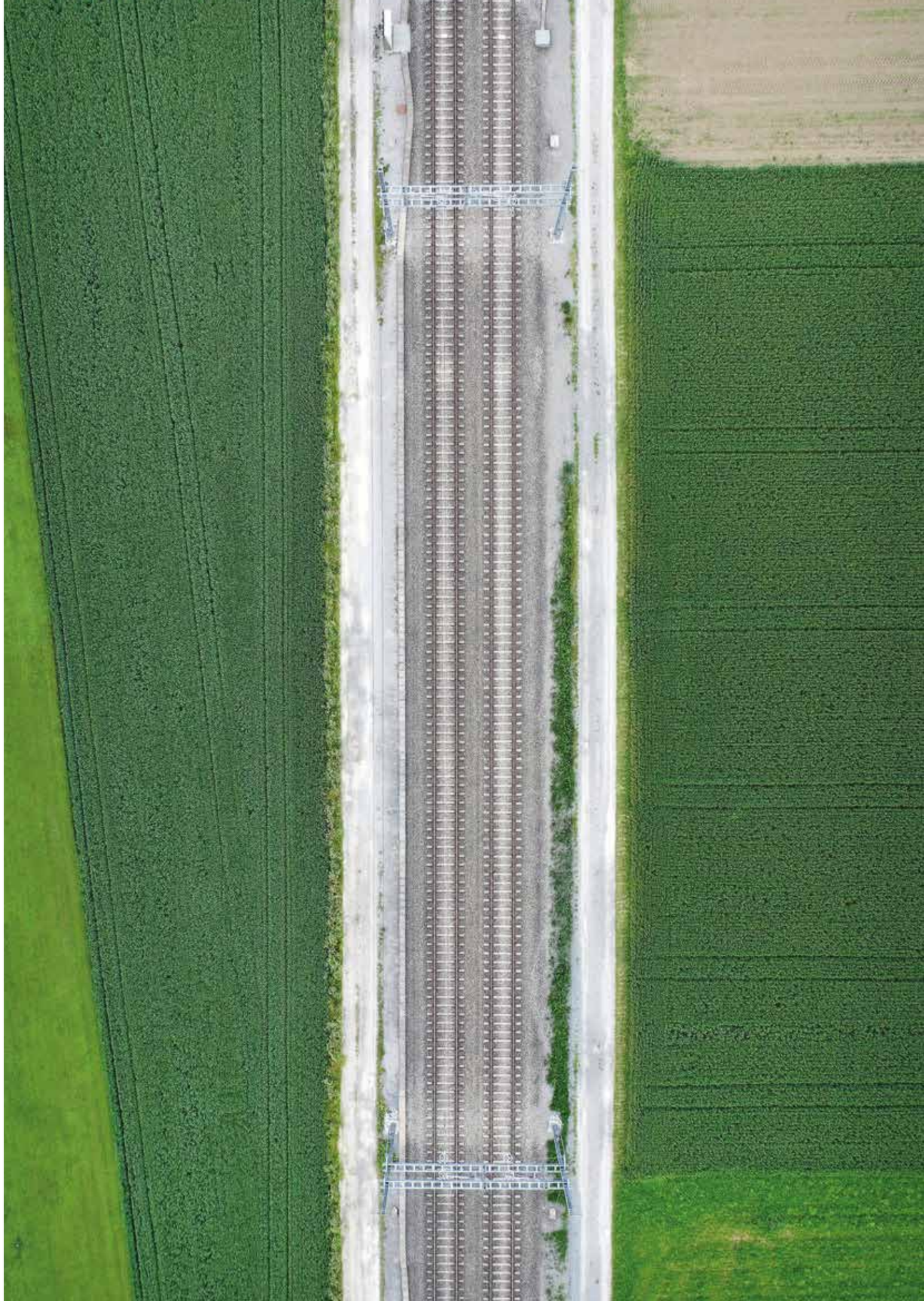


Table des matières

12 Service universel
- Qualité
- Accessibilité et critère de densité
- 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
- Révision de l'ordonnance sur la poste : plusieurs nouveautés

30 Financement du service universel

40 Évolution générale des marchés postaux
- Obligation d'annoncer
- Marché postal
- Marché des colis, des services express et coursier (marché CEC)
- Marché des lettres
- Journaux et périodiques
- Relations internationales

52 Dénonciations à l'autorité de surveillance et procédures
- Traitement des dénonciations à l'autorité de surveillance
- Procédures concernant les boîtes aux lettres
- Procédures concernant la distribution à domicile
- Jurisprudence de la PostCom en matière de procédures de surveillance contre des prestataires de services postaux soumis à l'obligation d'annoncer
- Rapport de l'organe de conciliation

62 À propos de la PostCom
- Mandat et activité
- Délimitation par rapport aux autres autorités de surveillance
- Contrôle fédéral des finances : audit transversal de la surveillance du service universel

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

72 Perspectives

76 Abréviations et glossaire

Service universel

En 2021, bien qu'elle ait de nouveau dû faire d'énormes efforts logistiques et relever des défis majeurs en raison de la persistance de la pandémie de COVID-19, la Poste a pleinement respecté les strictes prescriptions de l'ordonnance sur la poste (OPO). Elle a assuré le service universel dans tout le pays, sans interruption et avec la qualité habituelle. Comme en 2020, l'entreprise a réagi rapidement et de manière ciblée face aux difficultés, réaffectant notamment des surfaces et des infrastructures au traitement des colis, dont elle a ainsi pu maîtriser l'énorme volume.

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

Service universel postal

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

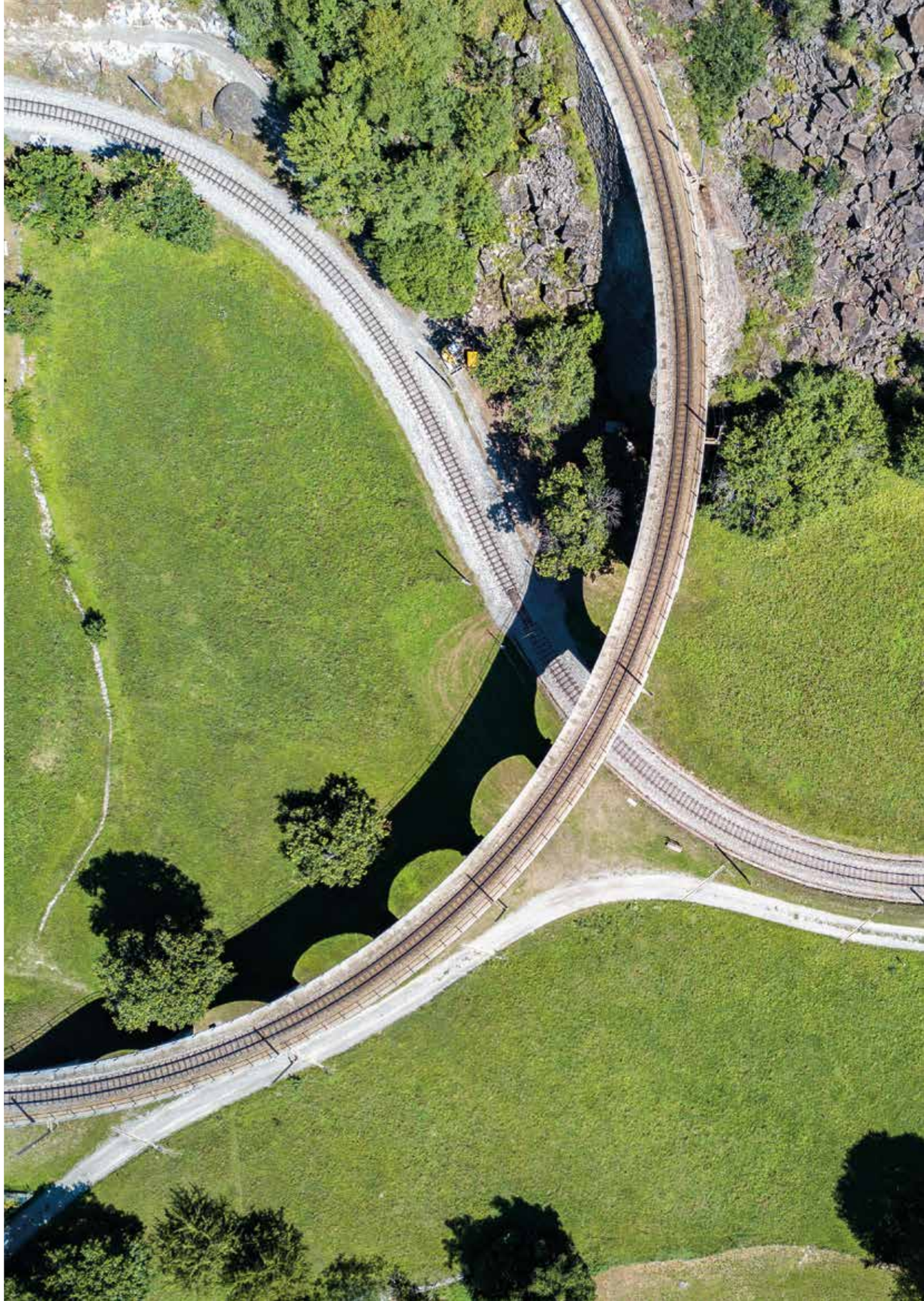
En matière de services postaux, le service universel comprend la réception, le transport et la distribution de lettres jusqu'à 1 kilo et de colis jusqu'à 20 kilos en Suisse et à l'étranger, ainsi que de journaux et de périodiques en abonnement. La distribution des envois postaux doit être assurée au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

Qualité

Monitorage mensuel des délais d'acheminement

Durant l'année sous revue, eu égard aux difficultés liées à la pandémie de COVID-19, la Poste a informé mensuellement sur l'évolution de la situation et sur la qualité de la distribution. Grâce à ces informations fournies pratiquement en temps réel, la PostCom a pu suivre de près l'évolution des indicateurs de qualité et estimer de manière fiable les possibles conséquences de la pandémie. Celle-ci a continué à impacter principalement les délais d'acheminement, obligeant en outre la Poste à maintenir les mesures de sécurité spéciales ainsi que les prescriptions de distanciation sociale. De plus, comme d'autres entreprises et institutions, la Poste a dû faire face à de nombreuses absences de collaborateurs pour cause de maladie.

Le traitement des énormes quantités de colis a nécessité d'engager du personnel



supplémentaire et d'effectuer des transports spéciaux. La Poste projette en outre de construire de nouveaux centres de tri des colis. Toutefois, de l'obtention des autorisations à l'achèvement des travaux de construction, la réalisation de ces projets prend plusieurs années.

Prise en compte des cas de force majeure dans la mesure des délais d'acheminement des colis

Dans le secteur des colis, se fondant sur l'art. 32, al. 2, OPO en lien avec la norme EN 13850, la PostCom a reconnu l'existence de situations de force majeure en janvier, février, novembre et décembre 2021. Ces quatre mois ont donc été exclus de la mesure des délais d'acheminement des colis.

La question de savoir si l'on est en présence d'une situation de force majeure requiert un examen nuancé. En raison de la recommandation ou de l'obligation de télétravail, la population suisse a commandé davantage de marchandises en ligne. En particulier la semaine du Black Friday, fin novembre, ainsi que la période des fêtes se sont traduites par l'expédition de volumes de colis nettement supérieurs à la moyenne vers la fin de l'année. Toutefois, les périodes durant lesquelles il faut normalement s'attendre à un volume accru de colis ne peuvent pas être automatiquement qualifiées de cas de force majeure[1]. De tels pics de trafic sont prévisibles, d'autant plus qu'ils se répètent chaque année.

Pour être considéré comme un cas de force majeure, l'événement concerné doit remplir les critères suivants :

- il ne doit pas être causé par un exploitant participant au transport des envois ni par l'un de ses sous-traitants ;
- il doit être imprévisible ;
- il doit être inévitable pour l'exploitant ;
- il doit être rare ;
- il doit avoir un impact démontrable sur plusieurs jours de transport consécutifs.

C'est au début et surtout à la fin de l'année que la Poste a enregistré le plus de cas de maladie ainsi que d'autres absences, dues par exemple à des obligations d'assistance de proches en rapport avec des cas COVID-19. Or il était impossible de prévoir que la pandémie sévirait deux ans après son éclatement, et encore moins que des variants comme Omicron circuleraient avec un risque de contagion fortement accru. Après avoir évalué les indications fournies par la Poste, la PostCom est donc arrivée à la conclusion que le taux d'absentéisme du personnel au début et à la fin de 2021 sortait clairement de l'ordinaire et que l'on était bien en présence d'événements de force majeure. Un audit indépendant reposant sur la norme mentionnée plus haut a confirmé que c'était le cas. La PostCom a cependant informé expressément la Poste qu'à l'avenir, une augmentation massive du volume des colis ne pourrait pas être automatiquement qualifiée, à elle seule, d'événement de force majeure.

Réaffectation de surfaces libres

Le recul continu du volume des lettres libère de plus en plus de surfaces d'exploitation dans les centres de tri du courrier. La Poste réaffecte donc ces surfaces au tri des colis, afin de pouvoir maîtriser le volume en forte augmentation de ces derniers. Selon ses propres indications, elle entend intensifier ce traitement combiné des lettres et des colis, car le nombre de petits envois augmentera encore en raison de la croissance du commerce en ligne. Les petits colis sont donc de plus en plus souvent intégrés dans la logistique des lettres.

Mesure des délais d'acheminement des lettres en 2021

Selon l'OPO, 97 % des lettres domestiques relevant du service universel doivent être distribuées dans le délai d'un jour ou de trois jours ouvrables à compter du dépôt[2]. En 2021, il n'y a pas eu de périodes exclues de la mesure en raison d'événements de force majeure. La période déterminante couvre donc les douze mois de l'année (en 2020, la mesure n'avait porté que sur 6,5 mois).

Lettres domestique

	2016	2017	2018	2019	2020 (6,5 mois)[3]	2021 (12 mois)
Courrier A (J+1)	98,00 %	97,60 %	97,40 %	98,00 %	98,00 %	97,00 %
Courrier B (J+3)	98,90 %	98,90 %	99,30 %	99,30 %	99,20%	99,30 %

Pour le courrier A, avec un ratio de 97,00 % des envois acheminés dans les délais, la Poste a rempli les exigences réglementaires à la virgule près. Ce résultat est toutefois en léger recul par rapport à l'année précédente. Pour le courrier B, avec 99,30 %, les exigences ont été nettement dépassées. Pour cette catégorie de lettres, la Poste est même parvenue à légèrement améliorer une ponctualité qui était pourtant déjà très élevée.

Si l'on considère les valeurs de ponctualité dans le détail, c'est-à-dire mois par mois, on observe un léger fléchissement durant certaines périodes. Cela s'explique par l'avancement ou la réduction des heures de levée des boîtes aux lettres appliqués fin mai 2021. La Poste a remédié à ces fléchissements passagers à l'approche de la fin de l'année, en augmentant de manière ciblée ses capacités dans le secteur des lettres en prévision de la période des fêtes. Elle a notamment affecté davantage de personnel au traitement des envois, effectué des prises en charge supplémentaires dans les offices de poste et renforcé les transports entre les centres courrier.

Mesure des délais d'acheminement des colis en 2021

Selon l'OPO, 95 % des colis domestiques relevant du service universel doivent être distribués dans le délai d'un jour ou de trois jours ouvrables à compter du dépôt.

Colis domestiques

	2016	2017	2018	2019	2020 (4 mois)[4]	2021 (8 mois)[5]
PostPac Priority (J+1)	98,10%	96,00%	97,20%	95,30%	95,40%	95,00%
PostPac Economy (J+2)	97,20%	97,50%	97,70%	95,90%	95,50%	95,90%

J = jour du dépôt

Pour les colis Priority, compte tenu des événements de force majeure, la Poste est parvenue à respecter exactement les exigences réglementaires (95,00 % des envois acheminés dans les délais). Pour les colis Economy, avec 95,90 %, elle a légèrement dépassé ces exigences. Comme indiqué dans le tableau ci-dessus, seuls huit mois ont été pris en compte dans la mesure des délais d'acheminement. Si l'on n'exclut pas de la mesure les quatre mois marqués par des événements de force majeure, les délais d'acheminement ont été respectés pour 94,10 % des colis Priority et 95,20 % des colis Economy.

Méthode de mesure des délais d'acheminement des lettres et des colis

L'OPO prescrit que la méthode de mesure des délais d'acheminement doit être recon-

1 Voir EN 13850:2020, section H3.5.4, p. 103

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

3 En vertu de l'Ordonnance 2 COVID-19 et de la reconnaissance de cas de force majeure par la PostCom

4 En vertu de l'Ordonnance 2 COVID-19 et de la reconnaissance de cas de force majeure par la PostCom

5 Reconnaissance de cas de force majeure par la PostCom

nue scientifiquement et certifiée par un organe indépendant. Elle doit en outre reposer sur des normes de qualité internationales et tenir compte de l'état de la technique[6].

En 2019, la Poste avait lancé un nouvel appel d'offres conforme aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) relatif au mandat de mesure des délais d'acheminement[7]. Le mandat a été adjugé à Spectos GmbH, en collaboration avec l'Institut d'études de marché LINK[8]. Le changement de prestataire de mesure a pris effet en 2021. Les données relatives au dépôt des lettres, qui reposent sur une méthode de mesure améliorée, ont entre-temps été validées.

La certification de la méthode de mesure des délais d'acheminement des lettres, conformément à l'art. 32, al. 2, OPO, aura lieu en été 2022. Un audit préliminaire en a cependant déjà confirmé la fiabilité. La méthode de mesure se fonde sur des normes internationales (EN 13850 pour le courrier A et EN 14508 pour le courrier B). La stratification géographique des quelque 70 000 envois-tests inclus dans la mesure et acheminés dans toute la Suisse au fil des 52 semaines de 2021 se fonde sur ces normes.

La méthode de mesure des délais d'acheminement des colis remplit également les exigences de l'OPO, mais diffère fondamentalement de la méthode utilisée pour les lettres. Mise en œuvre en 2020, la méthode actuellement utilisée pour les colis repose sur un relevé exhaustif des données de tous les envois acheminés. Elle est certifiée et se fonde, en ce qui concerne la reconnaissance de cas de force majeure, sur la norme EN 13850.

Heures de levée des boîtes aux lettres publiques

L'avancement des heures de levée des boîtes aux lettres appliqué fin mai 2021 a été critiqué parfois très durement par la population et par les représentants des communes et des villes. Toutefois, les changements de ce type s'inscrivent dans la marge de manœuvre dont dispose la Poste, qui a réagi en faisant remarquer que les heures de levée étaient clairement indiquées sur chaque boîte aux lettres. Les seules obligations légales de la Poste consistent à mettre à disposition au moins une boîte aux lettres par localité et à vider les boîtes aux lettres au moins tous les jours ouvrables (art. 14, al. 5, let. b, LPO et art. 29, al. 7, OPO, ainsi que commentaires de ce dernier). La Poste respecte ces obligations.

Distribution des journaux à la mi-journée au plus tard dans les régions sans distribution matinale

À la suite de l'adoption de la motion parlementaire Candinas du 30 septembre 2016 (Mo. 16.3848), les bases légales ont été modifiées en ceci que la Poste est désormais tenue, dans les régions sans distribution matinale, de distribuer les quotidiens en abonnement jusqu'à 12h30 au plus tard. La méthode de mesure du respect de cette prescription de qualité repose sur des comptages par échantillonnage effectués par le personnel de distribution. Les jours de contrôle, ledit personnel doit compter le nombre de journaux emportés en tournée le matin, puis le nombre de ceux qui n'ont pas encore été distribués à l'heure prescrite. Le niveau de qualité correspond au rapport entre le nombre de journaux distribués dans les temps et le nombre total de journaux à distribuer. Sont pris en compte dans cette mesure de la qualité les quotidiens adressés en abonnement dans les régions sans distribution matinale[9].

Dans les régions concernées, la prescription ci-dessus doit être respectée, chaque année et à l'échelle de la Suisse, à hauteur de 95 % au minimum. Les premiers résultats de cette mesure de la qualité (fondée sur l'art. 31a OPO) seront disponibles au printemps 2023 et devront alors être soumis à la PostCom pour examen. La méthode de mesure adoptée est certifiée et la PostCom l'a approuvée pour une période de cinq ans.

Comparaison internationale

Comparées à celles d'autres pays européens, les exigences de qualité applicables aux délais d'acheminement en Suisse sont très élevées[10]. En Allemagne, par exemple, les exigences réglementaires sont relativement modestes, avec au moins 80 % des lettres devant être distribuées le jour ouvrable suivant leur dépôt, en moyenne annuelle. En 2020, cette prescription a été respectée à hauteur de 84,1 %.

On observe depuis quelques années que la ponctualité de la distribution des envois prioritaires est en recul dans de nombreux pays européens[11]. Plusieurs pays ont en outre diminué la fréquence de distribution ou projettent de le faire (p. ex. l'Allemagne, la France, les Pays-Bas, la Norvège, l'Italie et le Danemark[12])

2022 : Remarque sur la situation postale en Ukraine et en Russie[13]

La Poste a fait savoir qu'elle met tout en œuvre pour maintenir la logistique des lettres et des colis à destination de l'Ukraine et de la Russie. Toutefois, assurer la distribution dans une zone de guerre est un immense défi, d'autant plus que de très nombreux habitants se sont réfugiés à l'étranger.

Accessibilité et critère de densité

Critères d'accessibilité arrêtés dans l'ordonnance sur la poste (OPO)

En 2021, le réseau postal (offices de poste et agences) est resté accessible sans interruptions, malgré la pandémie de COVID-19, et il n'y a pas eu de restrictions dans la fourniture des prestations relevant du service universel.

Selon l'OPO, la Poste doit garantir que 90 % de la population résidante permanente d'un canton puisse accéder à un office de poste ou à une agence postale, à pied ou par les transports publics, en 20 minutes au plus. Si la Poste propose un service à domicile, l'accessibilité doit être assurée en 30 minutes au plus pour les ménages concernés (art. 33, al. 4, OPO).

Les valeurs cantonales d'accessibilité des offices de poste et des agences sont déterminées annuellement à l'aide de la méthode dite du routing et reposent sur les données des horaires des transports publics. Afin de tenir compte des vacances et des jours fériés ainsi que du changement d'horaire, on a choisi comme jour ordinaire « typique » de référence le mardi 11 janvier 2022 (et non p. ex. le 31 décembre).

Relevons que dans les cantons à habitat dispersé et dans les régions accidentées des Préalpes, il est également tenu compte – en sus des données des horaires des transports publics – des systèmes de bus à la demande, lorsqu'une telle offre existe au titre des transports publics. Les bus à la demande ne circulent qu'en cas de besoin et non selon un horaire fixe. Les résultats des calculs d'accessibilité par canton pour 2020 et 2021 sont présentés dans le tableau ci-après. Seules les valeurs du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures (AI) tiennent compte d'un système de bus à la demande.

La Poste a respecté les critères d'accessibilité

La PostCom a examiné les résultats des calculs d'accessibilité. En 2021, la Poste a pleinement rempli les exigences légales, puisque l'accessibilité dépasse 90 % dans tous les cantons (service à domicile inclus). Les valeurs les plus élevées ont été enregistrées dans les cantons de Bâle-Ville, Genève et Zurich, tandis que la valeur la plus basse (91,66 %) a été mesurée dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures. Par rapport à l'année précédente, les cantons dans lesquels l'accessibilité a le plus reculé sont ceux

6
Art. 32, al. 2, OPO

7
Appel d'offres du 22 mai 2019 sur simap.ch

8
www.mailagenten.ch/index.php?id=163&L=

9
Voir le site Internet de la PostCom, décision 10/2021 du 16 juin 2021 portant approbation de la méthode de mesure de la qualité de la distribution des journaux en abonnement à la mi-journée au plus tard dans les régions sans distribution matinale (en allemand).

10
Voir GREP, Report on quality of service, consumer protection and complaint handling 2020, 19 janvier 2022, p. 17.

11
Voir Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, graphique p. 86, et GREP, Report on the quality of service, graphique p. 19.

12
Voir OFCOM, Commission d'experts du service universel de la Poste, Rapport final du 24 février 2022, p. 24

13
https://service.post.ch/vgkklp/info/informationen/Verkehrseinschraenkungen?lang=fr

des Grisons (- 1,28 point de pourcentage [pp] à 95,69 %), de Thurgovie (- 1,27 pp à 94,13 %) et du Jura (- 1,24 pp à 94,00 %).

Au niveau national, la valeur d'accessibilité annuelle, y compris le service à domicile, a atteint 96,51 %. Elle a donc légèrement reculé par rapport à l'année précédente (96,70 %). Il n'en reste pas moins que tous les cantons présentent une valeur supérieure à 90 %, même ceux dont certaines régions sont moins bien desservies par les transports publics.

Accessibilité des offices de poste et des agences postales en 2020 et 2021

Valeurs pour 2020 et 2021	Accessibilité ≤ 20 minutes En cas de service à domicile ≤ 30 minutes 2020	Accessibilité ≤ 20 minutes En cas de service à domicile ≤ 30 minutes 2021
Accessibilité par canton à pied ou par les transports publics, en % de la population		
Valeur cible	90 %	90 %
AG	98,16 %	98,07 %
AI[1]	97,91 %	97,94 %
AR	92,65 %	91,66 %
BE	93,93 %	93,77 %
BL	98,98 %	98,97 %
BS	99,99 %	99,88 %
FR	92,75 %	92,83 %
GE	99,72 %	99,54 %
GL	97,13 %	97,15 %
GR	96,97 %	95,69 %
JU	95,24 %	94,00 %
LU	94,04 %	94,18 %
NE	96,49 %	96,60 %
NW	94,17 %	94,18 %
OW	94,13 %	92,95 %
SG	95,91 %	95,67 %
SH	98,02 %	98,31 %
SO	98,29 %	98,26 %
SZ	94,22 %	94,22 %
TG	95,40 %	94,13 %
TI	98,55 %	98,53 %
UR	93,28 %	93,31 %
VD	96,77 %	96,05 %
VS	92,91 %	93,31 %
ZG	96,05 %	96,19 %
ZH	98,84 %	98,84 %
National	**96,70 %**	**96,51 %**

Critère de densité

Aux critères d'accessibilité s'ajoute le critère de densité, selon lequel au moins un point d'accès desservi doit être garanti par région urbaine et par agglomération définies selon la statistique fédérale. De plus, si le seuil de 15 000 habitants ou emplois est dépassé, un autre point d'accès desservi doit être exploité (art. 33, al. 5bis, OPO).

La Poste a présenté le calcul du nombre de points d'accès basé sur ce critère de densité pour 2021. Il en ressort qu'elle respectait l'exigence légale de densité dans 82 régions urbaines et agglomérations sur 83 au total. La seule exception était – comme l'année précédente – Einsiedeln. La Poste doit y exploiter un second point d'accès. Il n'a pas été possible d'ouvrir ce point d'accès supplémentaire en 2021, mais tout est rentré dans l'ordre le 17 janvier 2022, avec l'ouverture d'une nouvelle filiale en partenariat à Willerzell.

Régions de planification

La Poste a confirmé qu'en 2021, chaque région de planification comptait au moins un office de poste. Elle remplit ainsi l'obligation arrêtée à l'art. 33, al. 2, OPO.

Dialogue régulier sur la planification avec chaque canton

Conformément à l'art. 33, al. 8, OPO, la Poste mène un dialogue régulier sur la planification du réseau postal avec chaque canton, en principe une fois par année. Ce dialogue vise à définir et à coordonner les différentes prestations et infrastructures dans les régions (p. ex. par le biais des plans directeurs cantonaux). Il porte en particulier sur les valeurs d'accessibilité, les besoins particuliers dans le domaine postal et les développements régionaux. Les cantons assurent la coordination et la communication avec leurs communes sous une forme appropriée. La planification discutée dans ce cadre couvre une période de quatre ans au moins. Selon les informations dont dispose la PostCom, ce dialogue sur la planification a bien eu lieu en 2021.

Carte interactive sur Internet

La Poste doit mettre à disposition sur Internet un système interactif comprenant une carte et fournissant des informations complètes sur les emplacements des différents points d'accès ainsi que sur leur offre et leur horaire d'ouverture, le tout en respectant les prescriptions relatives à l'accès sans barrières pour les personnes malvoyantes. Régulièrement mis à jour, ce système est accessible sous le lien suivant : https://places.post.ch/.

Fermeture et transformation d'offices de poste

Durant l'année sous revue, la PostCom a émis 22 recommandations. Une procédure a été rayée du rôle, au motif que la Poste a dû revenir sur sa décision à la suite du retrait du partenaire d'agence désigné. Neuf communes ont en outre présenté une requête devant la PostCom. Enfin, les autorités d'une commune ont demandé à être entendues par la commission. L'audition a eu lieu en septembre 2021.

Les procédures pendantes ont pu être largement résorbées durant l'année sous revue. Fin 2021, il n'en restait plus que deux (contre seize fin 2020).

Recommandations de la PostCom

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
- Conventions entre les communes et la Poste	108	101	115	127	104	134	83	89	98
- Cas portés devant la PostCom	6	7	11	30	19	22	34	13	9
Cas traités durant l'année sous revue / Résultat :	5	4	12	20	24	18	18	24	23
- Recommandation favorable	5	3	10	16	19	17	18	21	21
- Recommandation défavorable	-	-	2	2	1	1	-	3	1
- Renvoi pour clarifications ultérieures	-	1	-	2	4	-	-	-	-
- Autre type de règlement[1]	-	-	1	1	-	2	1	-	1
Requêtes pendantes	1	4	2	13	11	12	27	16	2

[1]Radiation du rôle, au motif par exemple que la Poste et la commune sont parvenues à un règlement amiable après la saisine de la PostCom.

Pratique

- Plusieurs communes souhaitaient que la PostCom examine la légalité de la fermeture prévue de l'office de poste avant toute autre chose, car elles ne voulaient entrer en discussion avec la Poste sur une possible solution de remplacement que si cette légalité était clairement établie.
  La PostCom ne peut toutefois pas émettre des « recommandations sans contexte ». La solution de remplacement et en particulier le partenaire d'agence doivent être connus au moment de l'examen du cas par la PostCom. C'est le seul moyen pour elle de vérifier si la Poste a tenu suffisamment compte des spécificités régionales (recommandation 13/2021 du 27 août 2021 en l'affaire Office de poste Coldrerio TI [en italien]).
- Les fermetures d'offices de poste concernent de plus en plus souvent de grandes communes, dont certaines sont aussi des pôles industriels et économiques importants. Or les autorités communales craignent que la fermeture de l'office de poste ne se traduise par une diminution de l'attrait de la commune, car les agences postales ne peuvent pas toujours satisfaire pleinement les besoins des clients commerciaux. C'est pourquoi le développement de solutions économiques et adaptées aux besoins des clients commerciaux ne cesse de gagner en importance dans la pratique de la PostCom. Dans ce genre de cas, la commission s'efforce de tenir compte des demandes des communes en formulant des obligations pour la Poste (recommandations 15/2021 du 27 août 2021 en l'affaire Office de poste Schattdorf UR et 21/2021 du 9 décembre 2021 en l'affaire Office de poste Bettlach SO [en allemand]).
- Dans le dossier qu'elle a présenté dans la procédure concernant l'office de poste de Perly (GE), la Poste s'est déclarée prête à installer une rampe afin de faciliter l'accès à l'agence postale pour les personnes à mobilité réduite. La PostCom s'est félicitée de cette mesure envisagée par la Poste et en a recommandé la mise en œuvre (recommandation 6/2021 du 6 mai 2021 en l'affaire Office de poste Perly GE). Il s'est toutefois avéré par la suite qu'il n'était pas possible d'équiper l'agence postale d'une rampe fixe. La Poste a donc opté pour une rampe mobile, que le personnel de l'agence doit mettre en place chaque fois que c'est nécessaire, sur sonnerie.
  La PostCom clarifie actuellement la suite de la procédure, en concertation avec la Poste et les autorités communales de Perly. Le public devrait être informé du résultat de ces clarifications courant 2022.
- Un journaliste a présenté à la PostCom une requête fondée sur la loi sur la transparence pour avoir accès à des documents se trouvant dans les dossiers de la commission. Il s'agissait en l'occurrence de la correspondance entre la PostCom et les autorités de deux communes en lien avec la fermeture d'un office de poste. Les autorités d'une des communes ont donné suite à la demande du journaliste, celles de l'autre commune l'ont rejetée. La PostCom n'a donc donné accès, dans un premier temps, qu'à une partie des documents concernés. Elle a ensuite attendu que le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) émette une recommandation sur cette affaire, le 16 juillet 2021, puis elle a donné également accès aux autres documents, mais sous forme anonymisée.

Statistique des recommandations émises depuis octobre 2012

Depuis l'entrée en vigueur de la LPO le 1er octobre 2012 et jusqu'au 31 décembre 2021, la PostCom a émis 146 recommandations concernant la fermeture d'offices de poste. S'y ajoutent trois décisions de non-entrée en matière sur des requêtes d'autorités communales concernant la fermeture prévue d'offices de poste. Sur les 146 recommandations, 52 approuvaient le projet de la Poste.

Dans dix cas, la PostCom a recommandé à la Poste de renoncer à la fermeture de l'office de poste. Dans sept autres, elle n'a pas voulu examiner immédiatement le contenu de la mesure prévue par la Poste, recommandant à cette dernière de compléter d'abord le dialogue avec les autorités communales sur certains points. Enfin, dans 77 recommandations, la PostCom a lié son approbation de la fermeture prévue de l'office de poste au respect de certaines obligations et conditions par la Poste.

Accessibilité des offices de poste et des agences postales aux personnes en situation de handicap

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

Conformément à un accord passé avec la PostCom, la Poste évalue toute modification (c.-à-d. transformation ou nouvelle construction) d'un office de poste ou d'une agence postale en se référant aux critères de la norme SIA 500:2009 pour ce qui est des points suivants :

- accès sans obstacles ;
- conception sans obstacles de l'entrée ;
- solution de guichets adaptée aux personnes en situation de handicap (uniquement pour les offices de poste).

En 2021, la Poste a transformé ou construit 54 offices de poste. Il n'a pas été possible de garantir un accès sans obstacles dans deux d'entre eux, ni d'aménager une entrée sans obstacles dans un troisième. Pour ce qui est de la solution de guichets adaptée aux personnes en situation de handicap, elle a pu être réalisée dans tous les offices de poste transformés ou nouvellement construits, sauf un. Dans cet office, seul l'éclairage a été adapté ; aucune autre modification architecturale n'y a été exécutée.

Les treize agences postales transformées ou construites en 2021 disposent pratiquement toutes d'un accès et d'une entrée sans obstacles. Une seule d'entre elles ne remplit pas ces critères.

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 2021, le réseau postal comptait 805 offices de poste en exploitation propre et 1251 agences postales, soit 2056 points d'accès desservis au total. Comme les années précédentes, le nombre d'offices de poste a davantage diminué que celui des agences n'a augmenté. La Poste a ainsi atteint l'objectif qu'elle avait annoncé dans le cadre de sa nouvelle stratégie « Poste de demain », à savoir stabiliser le nombre d'offices de poste du réseau à environ 800 unités.

En 2020, la Poste avait également annoncé son intention d'ouvrir son réseau aux autorités, ainsi qu'à d'autres partenaires importants, et de faire des offices de poste de véritables centres de services régionaux. Les premiers partenariats stratégiques relevant de cette politique ont déjà été conclus (avec des autorités et des prestataires de soins). Les prochaines étapes de l'ouverture du réseau, notamment à des caisses-maladie, des banques et d'autres partenaires de divers secteurs, sont en cours d'examen[14].

Le recul du nombre de points d'accès desservis s'est poursuivi durant l'année sous revue (- 31 ; année précédente : - 30). Dans la plupart des cas, les offices de poste ont cependant été transformés en agences postales. Selon ses propres indications, la Poste n'a opté pour le service à domicile comme solution de remplacement que lorsqu'il n'était pas possible d'ouvrir une agence postale.

Points d'accès desservis	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	**2021**	△
Offices de poste	1562	1464	1323	1189	1078	981	902	805	-97
Agences postales	660	735	849	968	1061	1136	1185	1251	66
Total offices de poste et agences postales	2222	2199	2172	2157	2139	2117	2087	2056	-31
Différence par rapport à l'année précédente	-9	-23	-27	-15	-18	-22	-30	-31	-1

Service à domicile

En 2020, le nombre de régions avec service domicile a augmenté à 1847, soit une hausse de 50 régions par rapport à l'année précédente (1797). La part des ménages suisses desservis par un service à domicile s'est aussi légèrement accrue pour atteindre 10,1 % (2020 : 9,5 %).

Service à domicile	**2020**	**2021**	**Diff.**
Nombre de régions avec service à domicile	1'797	1'847	50
Nombre de ménages dans les régions avec service à domicile	413'195	447'855	34'660
dont nombre de ménages sans service à domicile dans les régions avec service à domicile*	2'565	2'984	419
Nombre total de ménages (Suisse)	4'355'741	4'438'657	82'916
Part en % de ménages avec service à domicile (Suisse)	9,5 %	10,1%	0,6 %

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

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

Outre les points d'accès prescrits par la réglementation, la Poste propose des points d'accès alternatifs. Ceux-ci incluent en particulier des points de dépôt et de retrait (p. ex. des stations colis non desservies ou la possibilité de déposer des colis chez des détaillants), des points clientèle commerciale ainsi que les boîtes aux lettres publiques. Enfin, un projet pilote de durée déterminée est en cours depuis août 2021 à la gare de Lausanne : il s'agit d'un office de poste en libre-service ouvert 24 heures sur 24 et comprenant un automate My Post 24, un Postomat, une photocopieuse et une boîte aux lettres.

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

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

Heures d'ouverture par jour	**Offices de poste**	**Agences postales**
Jusqu'à deux heures	0,1 %	0,5 %
De deux à quatre heures	5,0 %	3,9 %
De quatre à six heures	9,6 %	6,5 %
De six à huit heures	**51,3 %**	14,8 %
Plus de huit heures	34,0 %	**74,3 %**

Plus de 85 % (51,3 % + 34,0 %) des offices de poste sont ouverts pendant plus de six heures par jour, soit presque 5 % de moins qu'un an auparavant. Ce recul s'explique par le fait que la Poste a réduit les heures d'ouvertures de quelques offices.

Environ 5 % des offices de poste sont ouverts pendant moins de quatre heures par jour, tandis que la majorité des offices de poste et des agences postales ouvrent pendant plus de six heures par jour. On constate en outre qu'en 2021 comme les années précédentes, la part relative la plus importante des offices de poste (51,3 %) ont ouvert leurs portes entre six et huit heures par jour. Quant aux agences, elles étaient pratiquement les trois quarts (74,3 %) à proposer leurs services postaux pendant plus de huit heures par jour.

En chiffres absolus, on remarque que dans un contexte d'augmentation régulière du nombre d'agences postales, la part des filiales en partenariat qui ouvrent huit heures par jour ou plus s'accroît. Au 7 décembre 2021 (jour de référence), on comptait 926 agences postales avec de tels horaires d'ouverture, alors qu'un an auparavant, elles n'étaient que 902. Ainsi, grâce à la transformation d'offices en agences, les clients profitent de plus en plus d'heures d'ouverture plus étendues.

Les heures d'ouverture des offices de poste et des agences postales sont disponibles en ligne, sur le site Internet de la Poste, sous le lien : https://places.post.ch/.

14
Communiqué de presse de La Poste, 14.5.2020

Fréquentation journalière moyenne des offices de poste et des agences postales

Type de point d'accès	2018	2019	2020	2021	Diff.
Offices de poste	398	410	381	395	14
Agences postales	34	35	38	41	3

En 2021, avec 395 clients par jour, la fréquentation journalière moyenne des offices de poste était en reprise par rapport à l'année précédente. Il apparaît clairement que le recul de la fréquentation occasionné par la pandémie de COVID-19 a été particulièrement important en 2020, du fait que les offices de poste avaient alors dû être temporairement fermés.

Les agences postales ont également vu leur fréquentation augmenter en 2021. Leurs services sont donc de plus en plus utilisés. Soulignons toutefois que les chiffres présentés dans le tableau ci-dessus sont des moyennes nationales. À l'échelon local, on observe de grandes différences de fréquentation. Enfin, ces chiffres montrent que même si les agences postales sont plus nombreuses, les clients continuent à effectuer leurs opérations postales de préférence dans un office de poste plutôt que dans une agence.

Accès aux services en ligne de la Poste

Depuis 2004, toutes les offres Internet des autorités fédérales, cantonales et communales et de tous les organismes publics, ainsi que celles de la Poste, doivent être rendues accessibles aux personnes en situation de handicap. La Poste applique systématiquement cette obligation de mise en place d'un accès sans barrières à Internet depuis 2008.

Ainsi, les personnes aveugles peuvent demander la lecture vocale des contenus du site de la Poste et les personnes malvoyantes agrandir la taille de tous les textes et images. Quant à celles qui présentent un handicap moteur, elles ont la possibilité de naviguer sur le site à l'aide d'une seule touche. Enfin, des sous-titres (et parfois des vidéos en langue des signes) garantissent l'accessibilité des médias audiovisuels aux personnes sourdes ou malentendantes. Ces possibilités s'offrent également aux personnes dont les capacités sensorielles ou motrices diminuent avec l'âge.

Boîtes aux lettres publiques

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

La Poste a confirmé à la PostCom qu'en 2021, chaque localité suisse comptait au moins une boîte aux lettres publique, faisant toutefois état de 134 exceptions, soit deux de plus que l'année précédente. Cette augmentation s'explique par le fait que la boîte aux lettres qui se trouvait dans les deux localités concernées a été supprimée à la suite de la mise en place d'un service à domicile.

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

Boîtes aux lettres publiques

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	**2021**
Nombre de boîtes aux lettres	14'927	14'823	14'729	14'617	14'583	14'495	14'451	**14'364**

Le nombre de boîtes aux lettres publiques diminue lentement, mais régulièrement. Fin 2021, la Poste en desservait 14 364, soit 87 de moins qu'une année auparavant. Selon la Poste, la principale raison de la suppression de boîtes aux lettres publiques réside dans le fait qu'elles sont peu utilisées.

En 2021, la Poste a supprimé 244 boîtes aux lettres, mais en a également installé 157 à de nouveaux endroits. Dans 122 cas, ces « déplacements » de boîtes aux lettres étaient liés à la transformation d'offices de poste.

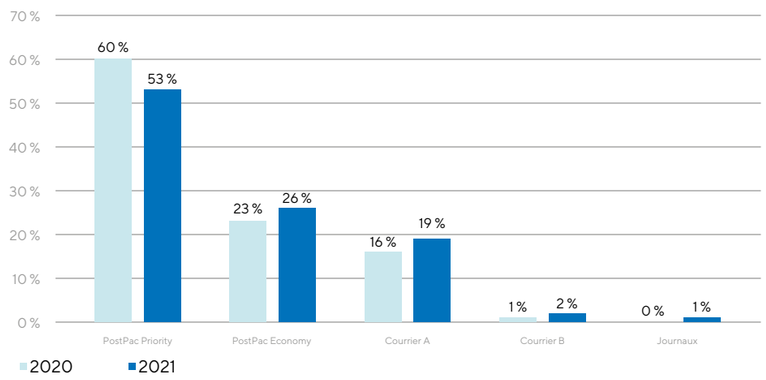
Comme déjà relevé plus haut dans les commentaires relatifs aux délais d'acheminement, la Poste – compte tenu du recul continu des volumes – a avancé les heures de levée de nombreuses boîtes aux lettres avec effet au 30 mai 2021. Elle a pris cette mesure afin de maintenir, dans la mesure du possible, la densité très élevée de son réseau de boîtes aux lettres, qui en compte actuellement 14 364. Désormais, un grand nombre de ces boîtes aux lettres sont levées directement par les facteurs lors de leur tournée de distribution. Concrètement, cela signifie que la levée est assurée du lundi au vendredi entre 8h et 12h.

La diminution continue du nombre de boîtes aux lettres publiques, c'est-à-dire exploitées par les prestataires de services postaux historiques, est un phénomène qui s'observe presque partout en Europe[15]. Cette tendance devrait se poursuivre ces prochaines années, d'autant plus que la substitution de moyens de communication numériques aux moyens physiques s'est encore accélérée durant la pandémie de COVID-19.

Réclamations concernant le service universel

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

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



15
GREP, Report on core indicators for monitoring the European postal market, 28 janvier 2022, p. 80

S'appuyant sur la norme européenne régissant les réclamations[16], la Poste établit donc chaque année un rapport réglementaire sur les pertes d'envois et les réclamations en relation avec le service universel. Ce rapport doit également présenter, en chiffres, toutes les réclamations enregistrées dans les autres secteurs d'activité de l'entreprise.

S'agissant du service universel, ce sont les pertes d'envois, en particulier des colis Priority et Economy, qui constituent les plaintes les plus fréquentes.

L'augmentation du nombre de réclamations s'explique, d'une part, par la forte croissance du volume des envois et par les goulets d'étranglement temporaires qui en ont résulté. D'autre part, afin d'éviter les contacts, le personnel de distribution avait pour consigne de signer lui-même les accusés de réception des envois, ce qui a également conduit à des réclamations.

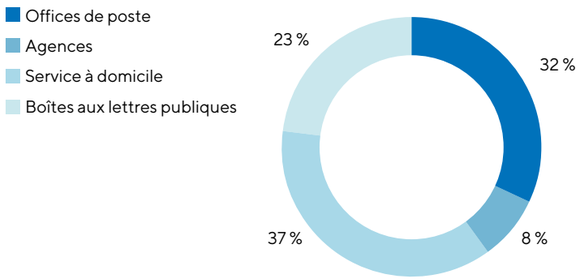
Le courrier A a également enregistré une augmentation du nombre de réclamations, malgré le recul des volumes. On parle ici d'une augmentation en chiffres absolus, qui n'apparaît donc pas dans le tableau ci-dessus, basé sur des valeurs relatives. La plupart des réclamations concernaient des envois perdus ou des erreurs de distribution. L'augmentation du nombre de réclamations s'explique aussi par le recul de la ponctualité du courrier A, qui a perdu un point de pourcentage en 2021. En ce qui concerne les pertes d'envois dans le secteur des lettres, la Poste indique qu'elles ont souvent pour cause des clés ou des clés USB qui ne sont pas emballées comme il conviendrait.

En 2021, la Poste a enregistré 442 961 réclamations de clients au total, ce qui représente une augmentation de 22 % par rapport à l'année précédente. Selon la Poste, cette hausse s'explique notamment par le volume accru des colis, par l'avancement des heures de levée des boîtes aux lettres, par les modifications apportées à l'offre de cases postales et par l'augmentation des frais de port.

En 2021, la Poste a reçu 0,03 réclamation pour mille lettres et 1,03 pour mille colis. Comme les années précédentes, la plupart des réclamations ont été présentées verbalement (par téléphone ou au guichet).

La durée moyenne de traitement d'une réclamation a augmenté à 11,8 jours (2020 : 7,4 jours). La Poste explique cette augmentation, d'une part, par le nombre accru de cas complexes impliquant une durée de traitement plus longue (nécessité de faire des recherches) et, d'autre part, par la croissance du volume des colis. De plus, le personnel affecté au traitement des réclamations n'a pas augmenté.

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



Parmi les réclamations reçues par la Poste, 7567 concernaient les points d'accès prescrits par la réglementation (2020 : 6751) et pratiquement un tiers (32 %) les offices de poste. Ces dernières ont donc diminué par rapport à l'année précédente, l'une des raisons de cette diminution étant probablement le fait que les mesures liées à la pandémie ont été assouplies en 2021.

S'agissant des agences, le nombre de réclamations est resté stable en 2021, tandis qu'il a fortement augmenté pour le service à domicile. Cette hausse est imputable au remplacement de l'écriteau physique qu'il fallait précédemment apposer sur la boîte aux lettres par une solution numérique (commande du service au moyen de l'application ad hoc, du marqueur de commande ou par téléphone). En fait de réclamations, il s'est agi surtout de questions sur le nouveau système de commande, qui requiert un temps d'adaptation de la part des clients concernés. La Poste s'attend à ce que la situation se normalise après la phase de lancement.

Enfin, les réclamations concernant les boîtes aux lettres ont légèrement augmenté, en raison principalement de l'avancement des heures de levée.

Distribution à domicile

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

Fin 2021, on comptait en Suisse 1'796'784 maisons habitées à l'année, dont 3'403 bénéficiaient d'une solution de remplacement de la distribution à domicile. Les solutions de remplacement convenues consistent en la distribution dans des cases postales, dans des batteries de boîtes aux lettres ou dans des boîtes aux lettres situées hors des propriétés concernées, ou encore en la diminution de la fréquence de distribution (moins de six fois par semaine).

Distribution à domicile	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de maisons habitées à l'année	1'743'006	1'757'842	1'770'713	1'783'250	1'796'784
Variation par rapport à l'année précédente, en %	0.8%	0.9%	0.7%	0.7%	0.8%
Nombre de maisons habitées à l'année avec solution de remplacement*	1'277	1'524	1'983	2'159	3'403
Variation par rapport à l'année précédente, en %	12.7%	19.3%	30.1%	8.9%	57.6%

*Par maison habitée à l'année avec solution de remplacement, on entend une maison ne bénéficiant pas du service régulier de distribution à domicile, car elle se situe hors du périmètre de distribution de la Poste.

Le nombre de maisons habitées à l'année avec solution de remplacement s'est fortement accru (+ 57,6 %) par rapport à l'année précédente. Cela s'explique par le fait que la Poste a contrôlé pour de nombreux titulaires de cases postales s'ils habitaient dans le périmètre couvert par la définition de l'obligation de « distribution à domicile » (art. 31 OPO, en vigueur jusqu'au 31.12.2021). Les ménages situés au dehors de ce périmètre bénéficient souvent, à titre de solution de remplacement, d'une case postale, pour laquelle la Poste n'a pas le droit d'exiger d'indemnisation. Lors de ce contrôle, la Poste a identifié des destinataires qui, jusqu'à fin 2020, étaient considérés en interne comme

16
EN 14012 Services postaux – Qualité du service – Principes de traitement des réclamations

des utilisateurs « volontaires » d'une case postale, mais qui s'en servaient en réalité comme solution de remplacement. À la suite de ce contrôle, le nombre recensé de maisons habitées à l'année ayant une case postale comme solution de remplacement a fortement augmenté. Pour la PostCom, cela signifie que la Poste présentait auparavant, même si ce n'était pas intentionnellement, un nombre de maisons habitées à l'année ayant une case postale comme solution de remplacement du service régulier de distribution à domicile qui était nettement inférieur à la réalité. Le nombre de solutions de remplacement ne se compte cependant toujours qu'en pour mille du nombre total de maisons habitées à l'année (1,9 ‰).

En cas de litige concernant l'obligation de la Poste d'assurer la distribution à domicile, la PostCom examine – dans le cadre d'une procédure de surveillance – si cette obligation s'applique dans le cas particulier et rend une décision. Chacune des parties au litige, autrement dit le client concerné et la Poste, peut attaquer la décision devant le Tribunal administratif fédéral. Durant l'année sous revue, la PostCom n'a pas rendu de décisions en matière de distribution à domicile.

Nouvelles prescriptions à partir du 1er janvier 2021
Selon l'art. 14 LPO, la Poste est tenue d'assurer la distribution à domicile dans toutes les zones habitées à l'année. En 2020, le Conseil fédéral avait cependant modifié les dispositions d'exécution de l'OPO relatives à la distribution à domicile, avec effet au 1er janvier 2021. Désormais, l'obligation de distribution à domicile est réglée comme suit :

- La Poste est tenue de distribuer les envois postaux à domicile dans toutes les maisons habitées à l'année, quelle que soit la densité de la zone habitée dans laquelle elles se trouvent (art. 31, al. 1, OPO).
- Les exceptions à cette obligation définies à l'art. 31, al. 2, OPO sont pratiquement les mêmes que sous l'ancien droit. La Poste n'est pas tenue de distribuer les envois postaux à domicile :
  a) si des difficultés démesurées telles que des mauvaises conditions de circulation ou la mise en danger du personnel de distribution ou de tiers l'en empêchent ;
  b) si le destinataire et la Poste ont convenu d'un autre lieu (p. ex. case postale) ou d'une autre forme de distribution, ou
  c) si les prescriptions régissant les boîtes aux lettres et les batteries de boîtes aux lettres ne sont pas respectées.
- Il y a cependant une nouvelle exception : la Poste n'est pas tenue de remplir son obligation de distribution à domicile si cela devait entraîner des coûts ou des charges disproportionnés (art. 31, al. 2bis, OPO).
- Enfin, une exception est prévue à titre de disposition transitoire pour les solutions de remplacement existantes (art. 83a OPO). Si elle a été adoptée avant le 1er janvier 2021, la solution de remplacement reste soumise à l'ancien droit, donc aux anciennes règles concernant la définition de zone habitée (au moins cinq maisons habitées à l'année regroupées sur une surface maximale d'un hectare) et le temps de trajet (deux minutes au plus aller et retour à partir d'une zone habitée).

Si elle n'a pas l'obligation d'assurer la distribution à domicile, la Poste doit proposer une solution de remplacement au destinataire. Elle peut notamment réduire la fréquence de distribution ou désigner un autre point de distribution. Le cas échéant, le destinataire doit être consulté au préalable (art. 31, al. 3, OPO). Ces dispositions n'ont pas changé.

La PostCom considère la distribution à domicile comme une composante importante du service universel. Elle y est donc particulièrement attentive, d'autant plus que les maisons sans distribution à domicile n'ont pas non plus droit au service à domicile comme solution de remplacement d'un office de poste ou d'une agence postale. Le service à domicile est souvent proposé comme solution de remplacement après la fermeture d'un office de poste ou d'une agence et comprend la prise en charge d'envois postaux et la fourniture de services de paiement au domicile du client (« Guichet postal sur le pas de la porte »). La Poste ne fournit le service à domicile que dans certaines régions et il n'existe aucun droit à en bénéficier.

Prestations relevant du service universel

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

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

En 2021, la Poste n'a pas apporté de modifications à son offre de prestations relevant du service universel.

La PostCom a approuvé la liste 2021 des prestations relevant du service universel par une décision rendue le 28 janvier 2021. La liste est disponible (en allemand) sur le site Internet de la PostCom.

Révision de l'ordonnance sur la poste : plusieurs nouveautés[17]

Plusieurs modifications de l'OPO sont entrées en vigueur le 1er janvier 2021. La PostCom a déjà présenté les nouveautés concernées en détail dans son rapport annuel 2020.

Distribution des quotidiens en abonnement à la mi-journée au plus tard
La PostCom a aussi présenté ce point dans son rapport annuel 2020 (voir la note de bas de page relative à la révision de l'OPO).

17 https://www.postcom.admin.ch/inhalte/PDF/Jahresberichte/WEB_POC_JB2020_FR.pdf, p. 32

Financement du service universel

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

Cadre législatif

La Poste est tenue de financer la fourniture du service universel par ses propres moyens. Elle a la possibilité à cet effet de compenser les coûts découlant de l'obligation de fournir le service universel (dits coûts nets) en procédant à des paiements de transfert entre les sociétés du groupe (compensation des coûts nets).

Selon la loi, la Poste peut s'appuyer sur toutes les prestations pour assurer le financement du service universel. La PostCom approuve annuellement le calcul des coûts nets ainsi que la preuve du respect des prescriptions régissant la compensation de ces derniers.

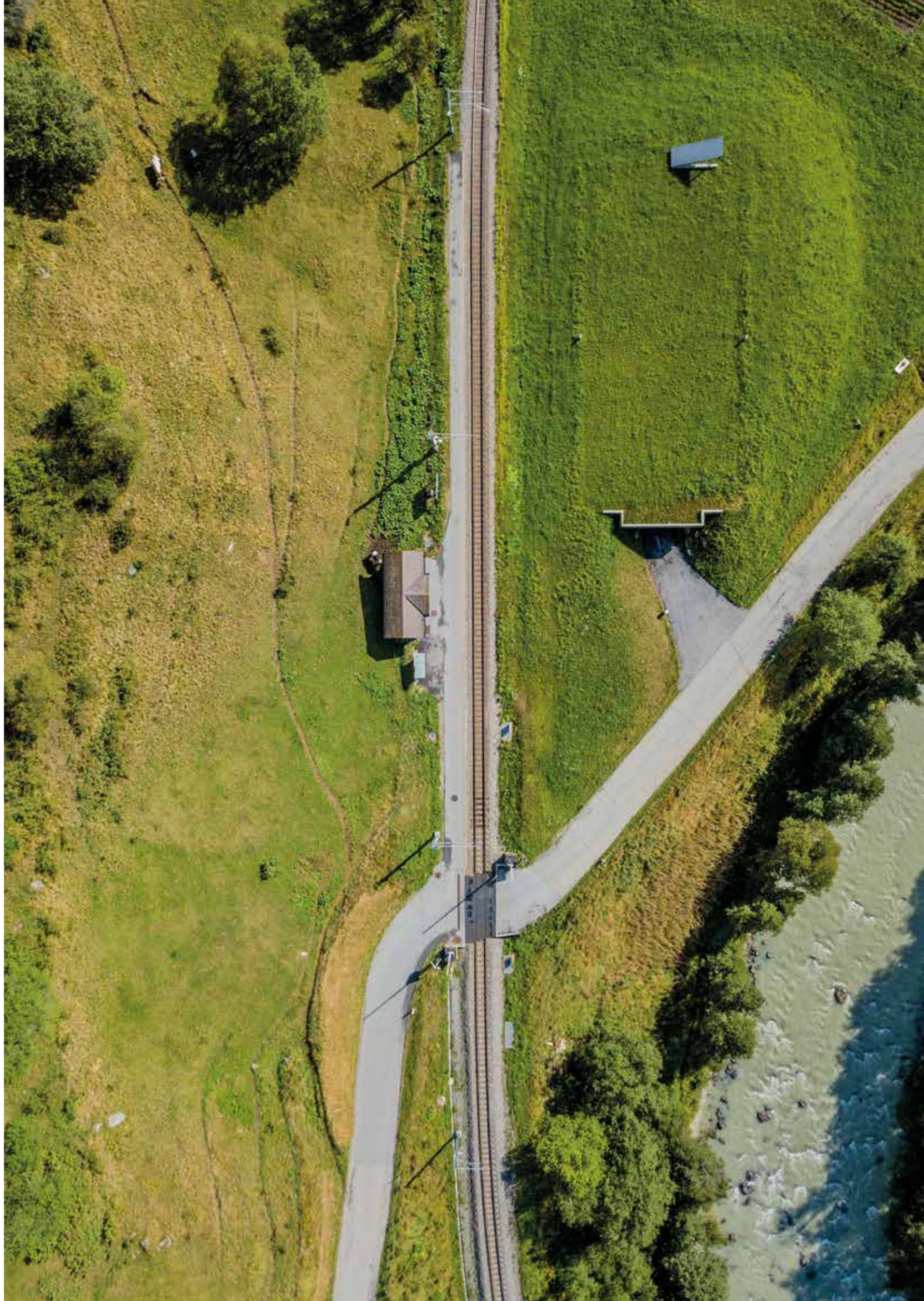
La compensation des coûts nets a une incidence sur le résultat selon les comptes réglementaires, mais non sur les comptes annuels consolidés et sur les résultats des segments opérationnels qui y sont présentés. Le contrôle du rapport financier du groupe Poste n'est pas de la compétence de la PostCom. Celle-ci n'a donc aucune influence sur les méthodes appliquées pour calculer les résultats des segments du groupe, ni n'a le droit de contrôler ces résultats. Les attributions et les compétences de la PostCom sont réglées en détail dans la législation postale.

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

Pour attester du respect de cette interdiction, la Poste doit apporter chaque année la preuve forfaitaire que les produits et les services proposés hors service universel couvrent globalement leurs coûts et ne génèrent donc pas de pertes (preuve forfaitaire selon l'art. 55, al. 3, OPO).

Si la Poste ne parvient pas à fournir cette preuve forfaitaire conformément à l'art. 55, al. 3, OPO – comme c'est régulièrement le cas depuis 2017 –, la PostCom vérifie d'office qu'il n'y a pas eu de subventions croisées dans des cas particuliers. Elle procède également à cette vérification lorsqu'elle prend connaissance d'une éventuelle violation de l'interdiction des subventions croisées dans des cas particuliers sur plainte (art. 19, al. 3, LPO). En 2021, la PostCom a davantage fait usage de cette compétence de vérification que les années précédentes.

Il y a subventions croisées dans des cas particuliers si les recettes d'un produit (ou d'un service) proposé hors service universel ne suffisent pas à couvrir ses coûts incrémentaux (art. 48, al. 1, let. a, OPO). L'interdiction de telles subventions croisées dans des



cas particuliers ne s'applique toutefois que si les recettes du service réservé dépassent ses coûts de fourniture isolée, ou stand-alone costs (art. 48, al. 1, let. b, OPO). Pour exclure l'existence de subventions croisées dans des cas particuliers, la Poste doit donc calculer les coûts de fourniture isolée du service réservé et les présenter à la PostCom (art. 55, al. 4 et 5, OPO).

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

La législation postale définit les coûts supplémentaires découlant de l'obligation de fournir le service universel comme coûts nets du service universel. Selon l'art. 49, al. 1, OPO, les coûts nets résultent de la comparaison entre le résultat 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). Les coûts nets équivalent donc à la différence entre les coûts évités et les recettes non générées.

La PostCom a approuvé le scénario hypothétique de la Poste pour la première fois en 2013. Elle le vérifie à intervalles réguliers et en adapte si nécessaire les données de base à l'évolution de la situation, sur proposition de la Poste. La dernière mise à jour a eu lieu en 2021.

Calcul des coûts nets

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

En millions de CHF	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	**2020**	**2021**
– Recettes non générées	576	577	546	499	452	428	343	188	**147**
+ Coûts proportionnels évités	335	343	327	291	262	244	174	31	**30**
+ Coûts structurels évités	649	627	590	554	515	455	450	388	**374**
Résultat	**409**	**392**	**371**	**346**	**325**	**271**	**281**	**231**	**257**

Source : La Poste Suisse SA

En 2021, les coûts nets se sont élevés à 257 millions de francs. Ils correspondent à la différence entre, d'un côté, les recettes non générées (147 millions de francs) et, de l'autre, les coûts proportionnels évités (30 millions) et les coûts structurels évités (374 millions).

Si l'on fait une comparaison à long terme, on observe que les coûts nets ont diminué au fil du temps, passant de 409 millions de francs en 2013 à 257 millions en 2021. Ce recul s'explique par le fait que le scénario hypothétique se rapproche progressivement de l'évolution effective des activités de la Poste, une évolution qui se manifeste, d'un côté, par une diminution des recettes non générées et des coûts proportionnels évités et, de l'autre, par une stabilisation des coûts structurels évités, lesquels se composent principalement de coûts de réception et de distribution des envois qui n'ont pas dû être supportés par le réseau postal.

Dans le cadre réglementaire actuel et compte tenu de sa stratégie (notamment en ce qui concerne le maintien du réseau), la Poste s'attend à ce que les coûts nets se stabilisent à long terme.

Selon l'entreprise de révision mandatée par la Poste conformément à l'art. 57 OPO (voir la section ci-après « Résultat du contrôle indépendant »), le calcul des coûts nets pour 2021 respecte les dispositions de l'OPO sur tous les points essentiels.

Financement du service universel

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

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

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

Le montant de ces paiements de transfert est soumis aux limites suivantes :
- le service réservé doit couvrir ses propres coûts et ne peut en outre être grevé au maximum que des coûts nets résultant de l'obligation de fournir les services postaux et les services de paiement relevant du service universel (cf. art. 51, al. 2, let. b, OPO) ;
- les services financiers ne peuvent supporter au maximum que les coûts nets résultant de l'obligation de fournir les services de paiement relevant du service universel (cf. art. 51, al. 2, let. c, OPO).

Résultat du service réservé (lettres jusqu'à 50 g)	**Service réservé**						
En millions de CHF	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
Recettes	1225	1161	1153	1106	1046	**994**	**957**
Coûts	1118	1115	1057	966	935	**912**	**853**
Résultat	**107**	**46**	**96**	**139**	**112**	**82**	**104**
Coûts inclus provenant de la compensation des coûts nets	106	81	96	96*	96	90	86
Coûts nets de la Poste	**371**	**346**	**325**	**271**	**281**	**231**	**257**

Source : La Poste Suisse SA

Les chiffres ci-dessus montrent que le service réservé couvre ses coûts. Ses recettes s'inscrivent certes à la baisse depuis plusieurs années, mais comme ce recul des recettes a toujours pu être compensé par des réductions de coûts, le résultat reste positif. En 2021, le résultat après compensation des coûts nets s'est élevé à 104 millions de francs. Ce résultat est grevé du montant de 86 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 (257 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 2021.

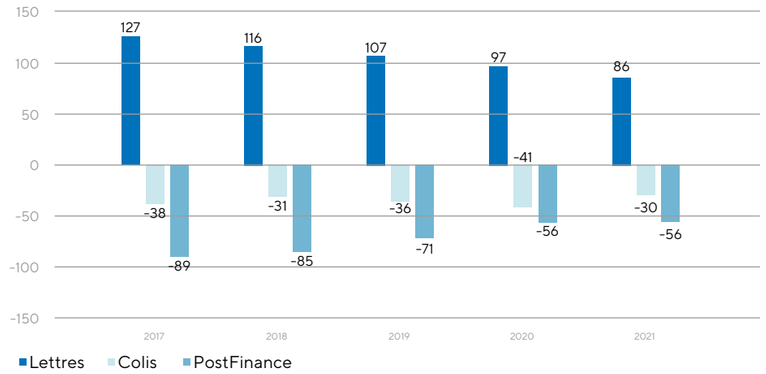
Compensation des coûts nets

En millions de CHF	Lettres	Colis	PostFinance
Compensation des coûts nets*	86	-30	-56
	La Poste CH SA (Services logistiques)		PostFinance
Somme compensation des coûts nets	56		-56

* Une valeur positive correspond à un débit et une valeur négative à un crédit. Source : La Poste CH SA

En 2021, 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 2020, les coûts nets totaux se sont élevés à 231 millions de francs. En 2021, 86 millions de francs au total ont été compensés entre les segments relevant du service universel, à la charge du secteur des lettres. Ce montant a été crédité à hauteur de 30 millions de francs au secteur des colis et de 56 millions à PostFinance.

Compensation des coûts nets entre les segments, en millions de francs (comparaison pluriannuelle)



Compte tenu des dispositions de l'art. 51 OPO, la Poste peut compenser librement les coûts nets du service universel entre ses unités. Comme les années précédentes, c'est le secteur des lettres – très rentable – qui a été débité de la plus grande part des coûts nets, dans le cadre de la compensation de ce dernier. Le secteur des colis et PostFinance ont au contraire de nouveau été les bénéficiaires de cette compensation.

La présentation du montant des coûts nets résultant 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 résultant de l'obligation de fournir les services de paiement relevant du service universel.

Le tableau ci-dessous montre que ces dispositions ont été respectées.

Comparaison coûts nets / compensation des coûts nets

En millions de CHF	Services postaux	Services financiers
Compensation des coûts nets	56	-56
Part coûts nets	171	86

* Une valeur positive correspond à un débit et une valeur négative à un crédit. Source : La Poste Suisse SA

En 2021, PostFinance a été déchargée de 56 millions de francs dans le cadre de la compensation des coûts nets, car elle supporte l'essentiel des coûts très élevés des opérations de guichet relevant des services de paiement.

Conclusion : en 2021, comme les années précédentes, la Poste n'a effectué de compensation des coûts nets que dans le cadre du service universel. Aucune compensation n'a eu lieu hors service universel.

Utilisation des contributions de soutien à la distribution des journaux et périodiques en abonnement (art. 51, al. 2, let. a, OPO)

Pour 2021, le Conseil fédéral avait approuvé l'octroi d'un rabais de 29 centimes par exemplaire sur la distribution de la presse locale et régionale. Compte tenu d'un volume d'expédition de 111,95 millions d'exemplaires, il en est résulté un rabais total de 32,5 millions de francs. La presse associative et celle des fondations ont bénéficié quant à elles d'un rabais de 18 centimes par exemplaire. Compte tenu d'un volume d'expédition de 111,91 millions d'exemplaires, il en est résulté un rabais total de 20,1 millions de francs. La Poste a donc redistribué des contributions de soutien à la presse pour un montant total de 52,6 millions de francs.
Les dispositions de l'art. 51, al. 2, let. a, OPO concernant la compensation des coûts nets ont été respectées, ce que l'organe de révision externe a confirmé.

Dans les comptes réglementaires, les revenus de la distribution des journaux n'en couvrent pas les coûts. Le déficit qui en résulte est supporté par la Poste. Il n'y a pas de compensation des coûts nets pour les journaux dont la distribution relève du service universel.

Interdiction des subventions croisées (preuve forfaitaire selon l'art. 55, al. 3, OPO)

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

Dans ses comptes réglementaires 2021, la Poste a présenté les résultats suivants :

Résultat des prestations relevant du service universel et résultat du groupe

En millions de CHF	Services relevant du service universel			Services ne relevant pas du service universel			Total services ne relevant pas du service universel	Total groupe*
	Services postaux	Services de paiement	Total	** Services postaux	Services de paiement	Transport de voyageurs		
Recettes	2719	564	3283	1587	1066	1083	3746	**7030**
Coûts	2485	586	3071	1573	1130	1064	3767	**6837**
Résultat avant compensation des coûts nets	234	-21	213	24	-64	19	-20	**193**
Compensation des coûts nets	56	-56	0	0	0	0	0	**0**
Résultat après compensation des coûts nets	178	35	213	24	-64	19	-20	**193**

* Recettes et coûts sans ajustement du chiffre d'affaires entre les sociétés du groupe.
** Y compris RéseauPostal
Source : La Poste CH SA

En 2021, le résultat réglementaire relevant du service universel s'est élevé à 213 millions de francs au total (2020 : 180 millions). Hors service universel, le résultat a atteint -20 millions de francs au total (2020 : -376 millions). Pour l'ensemble du groupe, cela donne un résultat réglementaire de 193 millions de francs (2020 : -196 millions)[18].

Le résultat réglementaire des services postaux relevant du service universel s'est amélioré à 178 millions de francs (2020 : 122 millions). Cette progression s'explique, d'une part, par l'augmentation des recettes dans le secteur des colis et, d'autre part, par les effets de synergie qui ont résulté du regroupement du traitement des lettres et des colis dans le segment Services logistiques.

Le résultat réglementaire des services de paiement relevant du service universel a au contraire reculé, en raison de la diminution des paiements du service intérieur effectués au guichet.

Quant au résultat réglementaire des services postaux hors service universel, il s'est établi à -20 millions de francs, soit une amélioration de 356 millions (2020 : -376 millions). L'évolution favorable hors service universel est à mettre au crédit principalement du trafic des paiements (grâce notamment aux recettes supplémentaires générées par la perception de frais sur les paquets bancaires) ainsi que du transport de voyageurs, qui a aussi progressé. Pour les services postaux hors service universel, l'amélioration s'explique, pour l'essentiel, par la dissolution d'une provision. Le nouveau segment Services de communication a par contre occasionné des coûts de démarrage élevés liés à la mise en place de nouvelles activités et de nouveaux services, ce qui a eu un effet négatif sur le résultat.

Bien que le résultat réglementaire des services postaux hors service universel se soit fortement amélioré en 2021, la Poste n'a pas été mesure – à l'instar des années précédentes – de fournir la preuve forfaitaire annuelle du respect de l'interdiction des subventions croisées conformément à l'art. 55, al. 3, OPO.

Étant donné que la non-fourniture de la preuve forfaitaire selon l'art. 55, al. 3, OPO est un indicateur de l'éventuelle existence de subventions croisées dans des cas particuliers, la PostCom a procédé d'office à une vérification en 2021 également.

Preuve du respect de l'interdiction des subventions croisées dans des cas particuliers

Pour prouver qu'il y a eu des subventions croisées non autorisées dans un cas particulier[19], il faut que les deux critères cumulatifs suivants soient remplis :

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

Il n'y a violation de l'interdiction des subventions croisées dans un cas particulier que si ces deux critères sont remplis. Depuis 2019, la Poste fournit, selon ce principe, la preuve à la PostCom qu'il n'y a pas de subventionnement croisé interdit.

Calcul des coûts incrémentiels hors service universel pour 2021 (art. 48, al. 1, let. a, OPO)

Hors service universel, le trafic des paiements reste l'une des principales causes du résultat (négatif). Le recul du volume des versements aux guichets et la baisse des revenus due au bas niveau des taux d'intérêt ont pesé sur les affaires de PostFinance. Compte tenu des coûts du capital calculés, le trafic des paiements a donc un effet globalement négatif sur le résultat d'exploitation de la Poste.

Dans l'unité Réseau Postal, certains produits de tiers n'ont pas couvert leurs coûts incrémentiels, à l'instar des années précédentes. La Poste a cependant rationalisé l'assortiment, réduisant ainsi le nombre de produits de tiers non rentables. Son objectif est qu'à moyen terme, tous les produits de tiers couvrent au moins leurs coûts incrémentiels. La PostCom suit l'évolution de la situation de près.

Fin 2021, la PostCom a été saisie de deux dénonciations contre la Poste, qui mettaient en cause de récentes acquisitions d'entreprises effectuées par cette dernière. Étant donné que des soupçons de subventions croisées avaient également été avancés dans le même contexte, la PostCom procède actuellement à des clarifications approfondies dans les unités Services de communication et Services logistiques. Elle examine en particulier les coûts incrémentiels de divers services connexes aux services postaux hors service universel. Ces clarifications étaient toujours en cours au moment de la clôture de la rédaction du présent rapport annuel[20].

Calcul des coûts de fourniture isolée dans le service réservé pour 2021 (art. 48, al. 1, let. b, OPO)

Les coûts de fourniture isolée (stand-alone costs) sont les coûts qui seraient occasionnés à la Poste dans l'hypothèse où elle ne proposerait que les prestations relevant du service réservé. Pour calculer ces coûts, la Poste a élaboré un scénario hypothétique (scénario stand-alone), selon lequel elle proposerait uniquement les prestations du service réservé. La méthode et l'élaboration du scénario stand-alone sont appliquées depuis 2019.

Pour 2021, la Poste a présenté des coûts de fourniture isolée s'élevant à 1240 millions de francs (2020 : 1348 millions).

18
Le résultat réglementaire diffère du résultat consolidé présenté dans le rapport annuel de la Poste principalement en raison de la prise en compte des coûts du capital calculés. En 2021, le résultat consolidé de la Poste s'est élevé à 646 millions de francs et dépasse donc de 453 millions le résultat réglementaire. Chiffres 2020 après restatement.

19
Voir art. 48, al. 1, OPO.

20
Selon l'art. 71, al. 1, de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA), chacun peut dénoncer à l'autorité de surveillance les faits qui appellent une intervention d'office dans l'intérêt public. Toutefois, les possibilités d'agir de la PostCom dans le cadre de son mandat de surveillance sont définies dans la législation postale et se limitent, dans ce dossier, à déterminer s'il y a eu ou non violation de l'interdiction des subventions croisées. En raison de cette définition légale très étroite de son mandat de surveillance, la PostCom n'a pas la compétence juridique de vérifier la légalité des acquisitions d'entreprises effectuées par la Poste, ni de contrôler de manière générale les décisions de cette dernière dans ce domaine.

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

En millions de CHF	2019	2020	2021
Recettes du service réservé	1'046	994	957
Coûts de fourniture isolée (sans compensation des coûts nets)	1'357	1348	1240
Différence (sans compensation des coûts nets)	**-311**	**-354**	**-283**
Compensation des coûts nets	-96	-90	-86
Coûts de fourniture isolée (avec compensation des coûts nets)	1'454	1437	1326
Différence (avec compensation des coûts nets)	-407	-443	-369

En 2021, les recettes du service réservé se sont élevées à 957 millions de francs et les coûts de fourniture isolée à 1240 millions, ce qui donne une différence de 283 millions. Si l'on tient compte des coûts nets calculés dans le cadre de la compensation des coûts nets, la différence atteint même 369 millions de francs. Étant donné que les coûts de fourniture isolée dépassent les recettes du service réservé, les subventions croisées pour certains produits ne sont pas interdites au regard de la législation postale.

Synthèse

La Poste n'était pas en mesure de fournir la preuve forfaitaire du respect de l'interdiction des subventions croisées pour l'année 2021 conformément à l'art. 55, al. 3, OPO.

La PostCom a donc procédé à des clarifications approfondies visant à identifier les causes du déficit accusé hors service universel et à déterminer si les recettes de certains produits et services hors service universel étaient insuffisantes pour couvrir leurs coûts incrémentiels. Abstraction faite des produits de tiers déficitaires ainsi que du résultat des clarifications en cours relatives aux acquisitions d'entreprises effectuées par la Poste, celle-ci a pu prouver que les coûts de fourniture isolée du service réservé en dépassaient les recettes. En conséquence, la PostCom n'a pas constaté de subventions croisées interdites durant l'année sous revue.

Appréciation

La PostCom reçoit depuis quelque temps davantage de dénonciations concernant des violations présumées de l'interdiction des subventions croisées. Chaque dénonciation est soumise à un examen approfondi. Dans ce contexte, la PostCom a constaté à plusieurs reprises que, même si certains produits et services ne relevant pas du service universel sont déficitaires, cela ne constitue pas une subvention croisée interdite au regard de la législation postale, dès lors que la Poste peut fournir la preuve que les recettes du service réservé ne couvrent pas les coûts de fourniture isolée dudit service.

La preuve relative aux coûts de fourniture isolée vise à attester que la Poste ne pourrait pas exploiter le service réservé de manière rentable si elle ne proposait que ce dernier. En d'autres termes, elle démontre que le service réservé fourni isolément ne serait pas rentable et qu'il ne peut donc pas entrer en ligne de compte comme source de subventions croisées de produits hors service universel.

Résultat du contrôle indépendant

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

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

Pour l'exercice comptable 2021, les sociétés La Poste CH SA, PostFinance SA et Post Company Cars SA ont en outre fait l'objet d'un contrôle approfondi du respect des prescriptions de la législation postale en matière de comptabilité.

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

Approbation

La PostCom a pris connaissance du rapport de l'entreprise de révision mandatée. Compte tenu de l'évaluation globale positive de cette dernière, la commission a approuvé le calcul des coûts nets ainsi que la preuve du respect des prescriptions régissant leur compensation. Pour ce qui est de la preuve du respect de l'interdiction des subventions croisées en 2021, des clarifications sont toujours en cours, si bien que l'approbation de la PostCom est encore pendante.

Discussions sur le financement du service universel

Le service universel et son financement font actuellement l'objet d'intenses discussions dans le monde politique ainsi que dans le public.

La commission d'experts mandatée par le Conseil fédéral a fait des propositions concrètes relatives à l'avenir du service universel en matière de services postaux et de services de paiement. Dans son rapport[21], elle recommande de moderniser le mandat de service universel de la Poste, car d'ici à 2030 l'offre actuelle ne répondra plus aux besoins de la population et des entreprises. Le rapport souligne en particulier que le financement du service universel est en jeu pour l'avenir. Le monde politique doit donc prendre rapidement une décision de principe sur l'évolution de ce service. La commission recommande en outre que le mandat de service universel en matière de services de paiement fasse également l'objet d'un appel d'offres.

Actuellement, le Conseil fédéral analyse les recommandations de la commission d'experts. Étant donné toutefois que la Poste est toujours à même de fournir les prestations du service universel par ses propres moyens, le financement de ce dernier est assuré pour l'instant.

21
Voir Commission d'experts sur le service universel, 24.2.2022

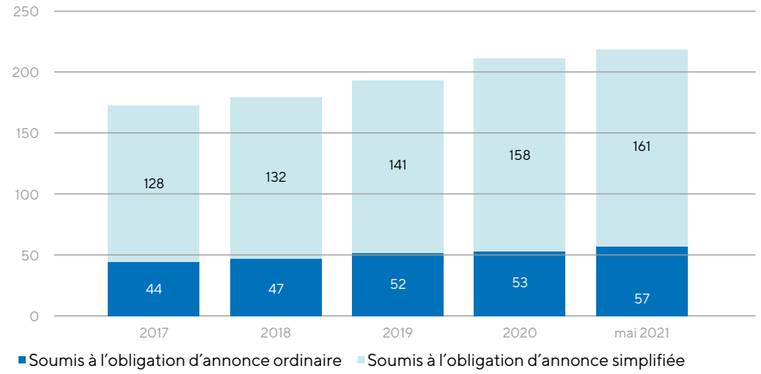
Évolution générale des marchés postaux

Par rapport au dynamisme extrême de l'année précédente, l'évolution du marché postal en 2021 est plus proche de la tendance pluriannuelle. La croissance du secteur dans son ensemble reste cependant très robuste, stimulée par le commerce à distance qui a encore pris de l'ampleur en 2021. Étant donné que le segment des lettres et celui des journaux et des périodiques se sont mieux tenus que l'année précédente, le marché postal suisse affiche une croissance de près de 5 %, soit la hausse la plus importante enregistrée depuis de nombreuses années.

Obligation d'annoncer

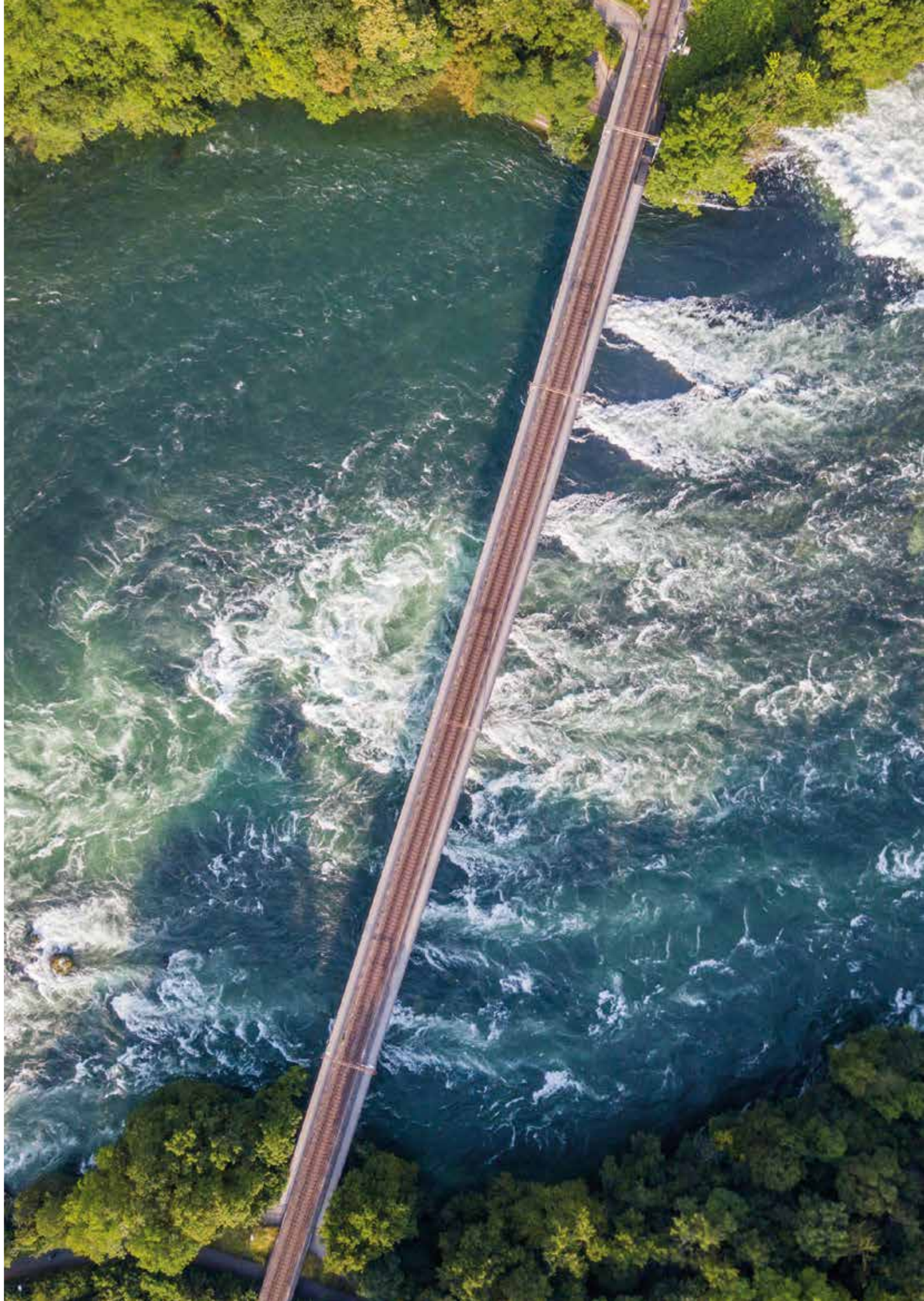
En mai 2022, le nombre d'entreprises enregistrées auprès de la PostCom en tant que prestataires de services postaux s'élevait à 218, soit 7 de plus qu'une année auparavant. De ces entreprises, 57 (+ 4) sont soumises à l'obligation d'annonce ordinaire et 161 (+ 3) à l'obligation d'annonce simplifiée. Les listes correspondantes, qui sont actualisées en permanence, peuvent être consultées sur le site Internet de la PostCom.

Nombre de prestataires enregistrés auprès de la PostCom, Obligation d'annoncer simplifiée et ordinaire, 2017–2021



Toute entreprise qui propose des services postaux en son nom propre à des clients est tenue de s'annoncer auprès de la PostCom dans les deux mois suivant le début de son activité. La fourniture de services en nom propre signifie que les sous-traitants mandatés par les prestataires de services postaux ne sont pas concernés par l'obligation d'annoncer. Inversement, les prestataires qui externalisent l'intégralité des opérations sont quant eux soumis à l'obligation d'annoncer. Les contours du marché postal sont déterminés, d'une part, par la définition d'envoi postal, à savoir les colis jusqu'à 30 kilos, les lettres jusqu'à 2 kilos ainsi que les journaux et les périodiques en abonnement, et, d'autre part, par la notion de services postaux, à savoir la réception, la collecte, le tri, le transport et la distribution d'envois postaux. Les prestataires sont soumis à l'obligation d'annonce ordinaire si leur chiffre d'affaires en nom propre est d'au moins 500 000 francs et à l'obligation d'annonce simplifiée s'il est inférieur à ce montant.

Dans certains cas, les nouveaux enregistrements ont fait suite à une intervention de la PostCom. En effet, après avoir constaté, à la faveur des recherches qu'il effectue régulièrement, que des entreprises non enregistrées opéraient sur le marché postal, le secrétariat de la PostCom leur a enjoint d'observer leur obligation d'annoncer. De plus, considérant que le contenu d'un envoi adressé n'est pas déterminant pour la qualification d'envoi postal, la PostCom a aussi entrepris des démarches visant à enregistrer les



entreprises actives sur le segment de la livraison de repas. Si certaines de ces entreprises se sont depuis lors enregistrées, d'autres contestent leur soumission à la législation postale. Le Tribunal administratif fédéral se prononcera sur la question prochainement.

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

Afin de faciliter l'identification des activités postales et la délimitation des différents services, la PostCom a publié sur son site Internet un guide relatif à l'obligation d'annoncer (voir https://www.postcom.admin.ch/fr/marches-postaux/obligation-de-sannoncer/informations-generales).

Taxe de surveillance

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

Preuve du respect des conditions de travail usuelles dans la branche

Toutes les entreprises soumises à l'obligation d'annoncer sont tenues de respecter les conditions de travail usuelles dans la branche et il incombe à la PostCom de vérifier que c'est bien le cas. Les prestataires de services postaux soumis à l'obligation d'annonce ordinaire sont tenus d'indiquer, dans le cadre du reporting annuel, s'ils ont conclu une convention collective de travail (CCT) ou s'ils remplissent les exigences minimales fixées dans l'ordonnance de la Commission de la poste relative aux exigences minimales pour les conditions de travail dans le domaine des services postaux (OEMTP ; RS 783.016.2). Si le prestataire a conclu une CCT, les conditions de travail usuelles dans la branche sont présumées respectées. Enfin, tout prestataire doit convenir par écrit avec ses sous-traitants que ces derniers respectent également les conditions de travail usuelles dans la branche, dès lors qu'ils réalisent plus de la moitié de leur chiffre d'affaires en fournissant des services postaux.

Exigences minimales fixées par la PostCom

Le 30 août 2018, conformément au mandat qui lui est imparti à l'art. 61, al. 3, OPO, la PostCom a fixé dans l'OEMTP les exigences minimales relatives aux conditions de travail dans le secteur postal. Celles-ci sont en vigueur depuis le 1er janvier 2019 et doivent être adaptées pour la première fois au 1er janvier 2023. Dans cette perspective, la PostCom a invité les prestataires à lui fournir divers renseignements relatifs aux conditions de travail. Les conclusions de l'analyse de ces données seront présentées d'ici fin 2022. Les exigences minimales actuellement en vigueur fixent un salaire horaire minimal brut de 18,27 francs et limitent la durée normale de la semaine de travail à 44 heures au plus.

Surveillance du respect des conditions de travail

Il incombe à la PostCom de veiller à ce que les prestataires respectent les conditions de travail usuelles dans la branche. Cette surveillance, la PostCom l'exerce en particulier en contrôlant de façon approfondie les conditions de travail de certains prestataires sélectionnés. Ce contrôle s'ajoute aux déclarations faites par les entreprises soumises à l'obligation d'annonce ordinaire dans le cadre du reporting annuel. La PostCom choisit les entreprises à contrôler à l'aide de critères spécifiques, ainsi que sur la base d'une évaluation du risque et de l'examen de leur modèle d'affaires. Depuis début 2019, elle a procédé à un contrôle approfondi de 38 entreprises et ouvert une procédure de surveillance dans 15 cas.

Les entreprises contrôlées sont tenues de fournir la preuve que leur personnel est soumis à une CCT ou qu'elles respectent les exigences minimales arrêtées par la PostCom. Si des tiers sont mandatés pour la fourniture de services postaux et qu'ils génèrent plus de la moitié de leur chiffre d'affaires dans le domaine postal, la PostCom exige également des pièces en rapport avec l'obligation de convenir par écrit avec ces sous-traitants du respect des conditions de travail usuelles dans la branche.

Comme les années précédentes, les contrôles de 2021 ont montré que certaines entreprises ne respectaient pas les exigences minimales. Les infractions concernent notamment la durée de la semaine de travail convenue contractuellement avec les employés (44 heures au maximum), le salaire horaire (18,27 francs au minimum) et d'autres obligations générales de la législation du travail, telles que la durée maximale de la semaine de travail, la compensation du travail de nuit et la saisie des heures travaillées. De même, certaines entreprises n'avaient pas ou que partiellement convenu avec les sous-traitants concernés du respect des conditions de travail usuelles dans la branche dans le cadre de la fourniture de services postaux. Si l'entreprise contrôlée ne fournit pas la preuve qu'elle respecte les exigences légales et règlementaires relatives aux conditions de travail, la PostCom peut prononcer des mesures et des sanctions conformément aux art. 24 et 25 LPO, en tenant compte de la gravité de l'infraction et de la situation financière de l'entreprise.

Marché postal

Évolution du marché

Le marché postal suisse comprend la réception, la collecte, le tri, le transport et la distribution de colis, de lettres, de journaux et de périodiques. Sauf indication contraire, toutes les données présentées dans les infographies et les analyses qui suivent proviennent du reporting annuel que toutes les entreprises enregistrées selon la procédure d'annonce ordinaire sont tenues de remettre à la PostCom.

Les acteurs du marché postal suisse se distinguent les uns des autres en termes aussi bien de taille que de modèle d'affaires. 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 coursier ou la distribution matinale de journaux. Pour d'autres encore, les services postaux ne sont qu'une activité annexe. C'est le cas en particulier des entreprises qui mettent un vaste assortiment de services logistiques à la disposition de leurs clients. Plus de 99 % du chiffre d'affaires de la branche postale suisse est réalisé par les entreprises soumises à l'obligation d'annonce ordinaire.

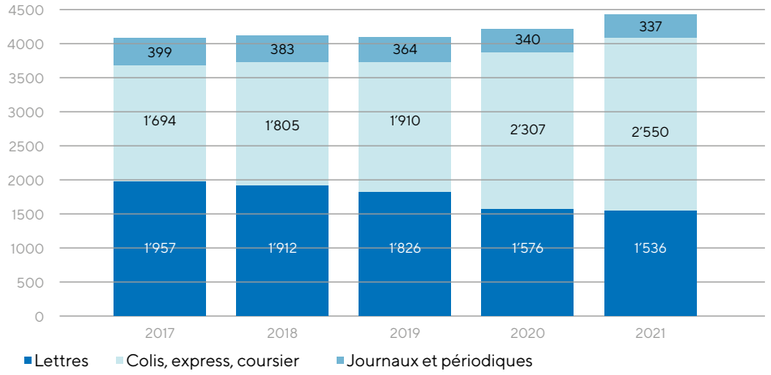
Marché postal : croissance record du chiffre d'affaires en 2021

En 2021, le chiffre d'affaires total du marché postal s'est élevé à 4,4 milliards de francs, pour un volume de 3 milliards d'envois. Par rapport à l'année précédente, il affiche une progression de près de 5 %, la plus importante depuis de nombreuses années. Cette croissance du chiffre d'affaires postal résulte du dynamisme exceptionnel du segment des colis. Le nombre d'envois a quant à lui de nouveau reculé, accusant toutefois une baisse de seulement 1,1 %, nettement inférieure à celle enregistrée en 2020.

En raison de la forte demande sur le segment des colis, le chiffre d'affaires du secteur postal s'est globalement inscrit à la hausse sur les cinq dernières années, avec une progression annuelle moyenne de 2,2 %. Sous l'angle des volumes, la baisse annuelle moyenne du marché dans son ensemble a atteint 3,4 %. La forte baisse du volume des lettres a pour conséquence que sa part de ce marché au chiffre d'affaires total du marché postal suisse représentait moins de 35 % en 2021, alors qu'elle dépassait encore 50 % il y a à peine plus de cinq ans. Pour ce qui est des volumes, les changements sont moins spectaculaires, avec des envois de colis – services express et coursier compris – représentant quelque 11 % de l'activité en 2021, contre 4,9 % en 2015.

Ces dernières années, le marché postal suisse a connu un dynamisme moindre en comparaison européenne. Les dernières données disponibles indiquent que la Suisse connaît aujourd'hui des taux de croissance proches de la tendance internationale. Entre 2016 et 2020, les 33 pays considérés dans l'enquête du GREP sur les indicateurs postaux[22] ont enregistré une croissance annuelle moyenne du chiffre d'affaires de 2,2 %, soit un taux identique à celui observé en Suisse sur la période 2017-2021. Pour ce qui est des volumes, le recul en Europe est en revanche supérieur à celui enregistré en Suisse sur les cinq dernières années, avec respectivement 4,7 % et 3,4 %. Les dernières données européennes indiquent ainsi qu'en période de pandémie également, la baisse des volumes d'envois a été moins marquée dans notre pays.

Évolution du chiffre d'affaires annuel du marché postal suisse 2017-2021, en millions de francs



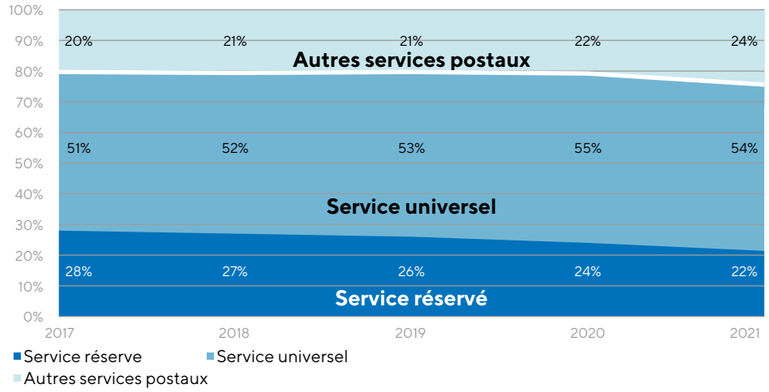
Segment service universel de plus en plus proposé par les opérateurs privés également

Bien que seule la Poste ait l'obligation d'assurer le service universel, les années de pandémie ont montré que les opérateurs privés contribuent aussi de manière essentielle à la fourniture de services postaux à la population et aux entreprises, dans tout le pays. Une étude sur le commerce en ligne en Suisse a montré que pendant la période de fermeture des magasins, les commerces en ligne qui collaboraient déjà avec des prestataires de services de colis ou livraient eux-mêmes leurs marchandises ont été clairement avantagés[23]. La résilience – c'est-à-dire la capacité de faire face aux crises et de les surmonter – dont l'ensemble du secteur postal a fait preuve se maintiendra à l'avenir.

En tant que segment de marché, le service universel comprend le transport de lettres jusqu'à 1 kilo et de colis jusqu'à 20 kilos en Suisse et à l'étranger, ainsi que de journaux et de périodiques en abonnement distribués avec les autres envois postaux en distribution ordinaire. Les envois express et coursier n'en font par contre pas partie, ni les journaux et les périodiques en distribution matinale.

En proportion du chiffre d'affaires total du marché postal, tant le domaine non réservé du service universel que les services postaux hors service universel ont enregistré une croissance continue au cours des cinq dernières années. En raison du recul des volumes, la part du service réservé – qui comprend les lettres jusqu'à 50 grammes (domestiques et importées) – a au contraire diminué de manière significative et ne représente plus qu'un cinquième du marché postal.

Évolution du segment service universel, du monopole et des autres services postaux 2017-2021, en pour-cent du chiffre d'affaires total du marché postal



En ce qui concerne les parts de marché du service universel mesurées d'après le chiffre d'affaires, la Poste, en tant que prestataire mandaté, se taille la part du lion, avec une part de marché d'environ 88 % (y c. le service réservé). Les opérateurs privés les plus importants sont DPD (Schweiz) AG, DHL Express (Suisse) SA et Quickmail AG.

En 2021, le chiffre d'affaires total réalisé au titre du service universel s'est accru de 1,4 % par rapport à l'année précédente. La forte croissance des colis jusqu'à 20 kilos a de nouveau suffi à compenser le recul aussi bien des lettres que des journaux et des périodiques. De plus, le chiffre d'affaires des colis a dépassé pour la première fois celui des lettres dans le service universel également.

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

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

Comme souligné dans les rapports des années précédentes, cela fait plusieurs années que le marché CEC affiche un grand dynamisme lié à la croissance du commerce électronique. Les mesures sanitaires en vigueur durant la pandémie de COVID-19 ont encore accéléré cette tendance. Selon les acteurs de l'e-commerce en Suisse, il faut s'attendre à ce que les expériences de consommation en ligne faites durant la pandémie conduisent à un changement durable des habitudes d'achats[24]. Le trafic additionnel généré dans le contexte de la pandémie va donc vraisemblablement se maintenir et poursuivre sa croissance pendant encore quelques années.

22
ERGP (21)25, Report on Postal Core Indicators, pages 56 et 59

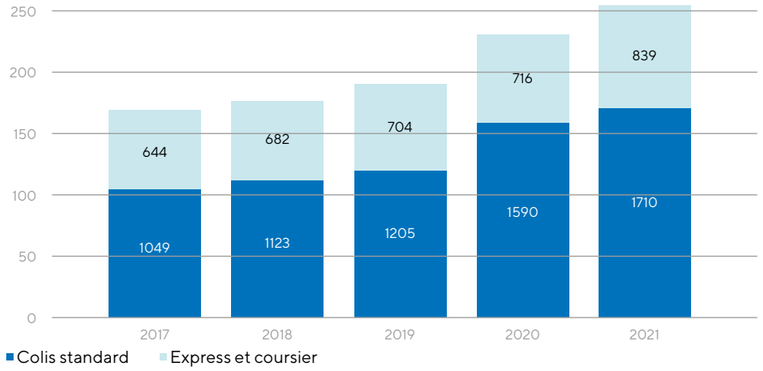
23
R. Wölfle und U. Leimstoll, Commerce Report Schweiz 2021, Hochschule für Wirtschaft FHNW, S. 3

24
Ralf Wölfle, Uwe Leimstoll, Commerce Report Schweiz 2021 – Barometer: Standortbestimmung im Schweizer Handel, p. 16

Les chiffres de 2021 relatifs au marché CEC témoignent bien de l'évolution en cours, avec des taux de croissance de 10 % tant au niveau du chiffre d'affaires que des volumes. En comparaison avec la dynamique de l'année précédente, qui s'était traduite par des augmentations situées entre 20 et 25 %, il s'agit d'une évolution plus modeste. Elle représente toutefois plus de 30 millions d'envois CEC supplémentaires, traités par les prestataires de services postaux en Suisse. Au total, le chiffre d'affaires CEC a atteint 2,6 milliards de francs, pour un volume de 330 millions d'envois.

Alors que les échanges postaux internationaux avaient été ralentis par la pandémie en 2020, la normalisation amorcée en 2021 a soutenu le trafic transfrontalier d'envois CEC, notamment des envois importés, avec un chiffre d'affaires en hausse de près de 16 %. Pour ce qui est des volumes, c'est le segment domestique, avec une croissance de 12 %, qui a été le plus dynamique.

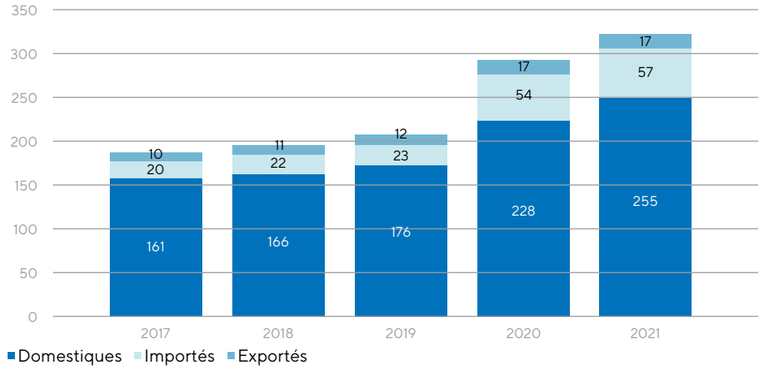
Évolution du chiffre d'affaires colis standard des envois express et coursiers 2017–2020, en millions de francs



Un examen plus détaillé du marché CEC montre qu'en 2021, comme l'année précédente, les services express et coursier ont connu une hausse nettement supérieure à la moyenne de ces dernières années, avec une augmentation de 17 % du chiffre d'affaires. Cette hausse est due en partie à l'enregistrement de nouveaux prestataires, dont certains sont actifs sur le segment de la livraison de repas.

Alors que le commerce en ligne était jusqu'ici organisé essentiellement autour de structures logistiques centralisées avec une distribution des commandes le jour suivant, de nouvelles solutions logistiques décentralisées se sont développées plus récemment dans les villes suisses, avec des fenêtres de distribution très courtes, notamment dans le domaine des services coursier[25] de livraison de repas et de produits frais. Il faut selon toute vraisemblance s'attendre à ce que ces réseaux distribuent d'autres biens à l'avenir, ce qui stimulera encore davantage le segment coursier, notamment pour distribuer les biens et services de plateformes de ventes locales et régionales. Les petits prestataires répondent souvent mieux aux besoins de flexibilité des commerces locaux qui souhaitent faire livrer les biens achetés en ligne[26]. Vu que tant la collecte que la distribution se font localement, sans transport longue distance, les petites entreprises de livraison peuvent aussi plus facilement mettre en place des solutions de transport durables avec des vélos cargo ou des véhicules électriques.

Évolution du volume des envois CEC 2017–2020, en millions d'envois



Les envois domestiques constituent le principal segment du marché CEC, en termes aussi bien de volume que de chiffre d'affaires. En 2021, ce segment a poursuivi sa croissance, mais à un rythme nettement ralenti, avec une augmentation de 12,1 % des volumes et de 9,6 % du chiffre d'affaires, ce qui est proche de la moyenne pluriannuelle.

Ces dernières années, différentes études ont montré que la croissance du marché CEC en Suisse était moins prononcée que sur les autres marchés européens. Les derniers chiffres publiés par le GREP laissent aujourd'hui entrevoir un dynamisme plus important en Suisse, puisque la croissance moyenne des chiffres d'affaires mesurée sur la période 2016-2020 atteint 6,6 % en Europe, contre 10,8% dans notre pays sur les cinq dernières années. Bien que la différence soit moins prononcée, cette conclusion vaut également pour l'évolution des volumes (10,9 % en moyenne européenne contre 14,4 % en Suisse). Si l'on prend le nombre d'envois CEC par habitant comme critère de mesure, il apparaît que la Suisse, avec 38 envois par tête, se situe nettement au-dessus de la moyenne européenne (24 en 2020). Sur les 29 pays considérés par l'étude GREP en 2020, la Suisse prend le deuxième rang des pays européens au nombre d'envois CEC le plus élevé par habitant, après l'Allemagne (52). Tout indique donc que la Suisse, à la suite de la pandémie de COVID-19, est devenue l'un des pays européens où le commerce à distance est particulièrement répandu.

Parts de marché globalement stables

En matière de chiffre d'affaires, La Poste CH SA est le principal prestataire du marché CEC, avec une part de marché de 56 % (- 2 % par rapport à l'année précédente). La Poste est particulièrement forte sur le marché CEC domestique, qu'elle contrôle à hauteur de 78 % (comme l'année précédente). Dans le trafic international, ce sont toutefois les opérateurs privés qui détiennent conjointement la part de marché la plus importante. Ils contrôlent en effet 71 % du marché de l'importation et même 86 % du marché de l'exportation. La Poste CH SA, DHL Express, UPS et DPD sont les principaux opérateurs du marché CEC.

Marché des lettres

Le marché des lettres comprend les envois de correspondance ainsi que les envois de marchandises jusqu'à 2 kilos expédiés sous forme de lettres, dont l'épaisseur mesure 2 cm au maximum.

En 2021, le chiffre d'affaires total du marché des lettres s'est élevé à 1,5 milliard de francs, pour un volume de 1,9 milliard d'envois. Par rapport à l'année précédente, le

25
Ralf Wölfle, Uwe Leimstoll, Commerce Report Schweiz 2021 – Fokus: Epochenwechsel im Vertrieb an Konsumenten, p. 26.

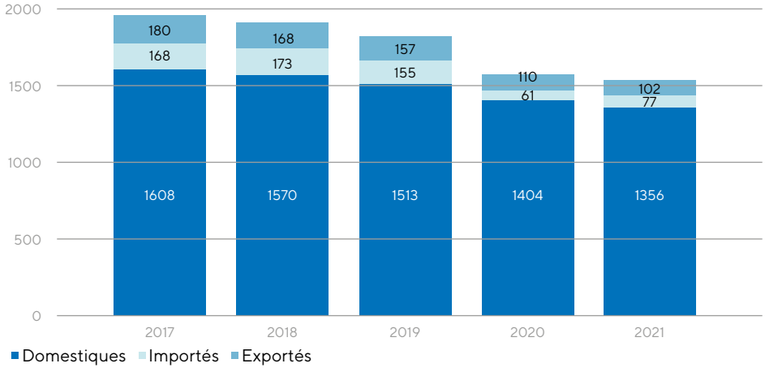
26
Sonja Thiele, Erfolgsfaktoren für lokale Online-Marktplätze, WIK Kurzstudie, décembre 2021, p. 10

chiffre d'affaires s'est contracté de 2,6 %, un recul nettement inférieur à la moyenne enregistrée au cours des cinq dernières années (- 5,9 %). Le volume a aussi reculé, mais plus modérément, à hauteur de 2,2 %.

La Poste explique ce tassement du recul par le fait que le confinement décrété en 2020 en raison de la pandémie de COVID-19 a été suivi durant l'année sous revue d'un effet de rattrapage unique, qui s'est traduit par une diminution des lettres adressées inférieure à la moyenne des années précédentes.

Le recul du volume des lettres est imputable, d'une part, à l'accélération de la numérisation provoquée par la pandémie, laquelle a favorisé l'expédition numérique au détriment de l'expédition physique. Il est également dû, d'autre part, à une tendance de fond observée depuis des années, à savoir la substitution des canaux de communication électroniques à la disposition des expéditeurs et des destinataires au courrier traditionnel. De plus, la numérisation des processus métier des PME et des gros expéditeurs se poursuit (avec notamment l'intégration accrue d'algorithmes basés sur l'intelligence artificielle) et joue un rôle de plus en plus important. Enfin, les envois de petites marchandises au format lettre n'ont pas suffi à compenser le recul du volume du courrier dans le secteur de la communication. Cette tendance au recul continu des lettres se poursuivra.

Évolution du chiffre d'affaires des lettres domestiques et transfrontalières 2017-2021, en millions de francs



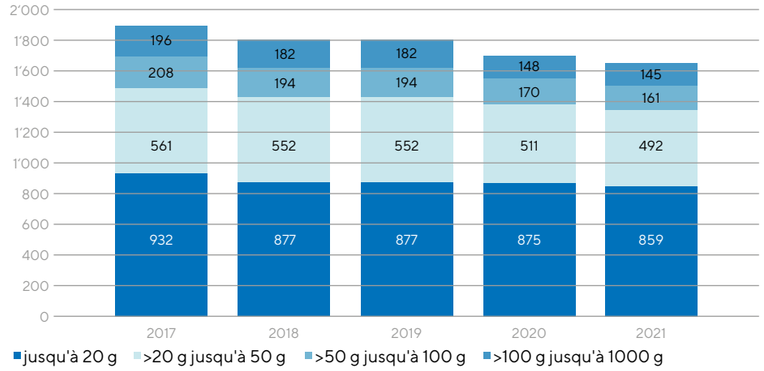
Alors qu'en 2020, les données indiquaient une très importante contraction des envois de lettres transfrontaliers, aussi en raison de modifications de la segmentation des envois, l'année 2021 a connu une certaine stabilisation, voire une croissance importante au niveau du chiffre d'affaires des lettres importées et du volume des lettres exportées. Avec un chiffre d'affaires en baisse de 3,5 %, les lettres domestiques ont connu une baisse bien moindre que l'année précédente (8,7 %).

Lettres domestiques de faible poids : la demande reste forte

Sur le marché des lettres, les lettres domestiques représentent de loin le marché partiel le plus important. Les chiffres ci-dessous se rapportent uniquement aux lettres relevant du service universel pesant jusqu'à 1 kilo transportées par la Poste.

En 2021, la Poste a transporté 1,7 milliard de lettres domestiques jusqu'à 1 kilo, dont 52 % pesaient moins de 20 grammes. La catégorie de poids la plus basse reste donc la plus importante en volume sur le marché domestique des lettres, ce qui indique que le courrier traditionnel de communication et de transaction est toujours un secteur d'activité important sur le marché postal suisse. La part des lettres de plus de 100 grammes jusqu'à 1 kilo (9 %) est sensiblement inférieure aux parts des autres catégories de poids.

Répartition des lettres domestiques de la Poste par catégories de poids 2017-2021, en nombre d'envois



Marché des lettres en Suisse plus robuste en comparaison internationale

En comparaison européenne, le marché des lettres suisse s'était jusqu'ici montré plutôt résistant à la baisse des volumes. Entre 2016 et 2020, la baisse rapportée par l'ensemble des pays représentés au sein du GREP pour les lettres (journaux et périodiques compris) était de 3,8 % pour le chiffre d'affaires et de 7,2 % pour les volumes en moyenne annuelle. En Suisse, les reculs correspondants étaient de respectivement 5,6 % et 4,8 %. Sur les cinq dernières années, la situation en termes de baisse du volume des lettres en Suisse est plus favorable que la moyenne européenne. Sous l'angle des chiffres d'affaires cependant, la baisse en Suisse est nettement plus importante. Un facteur pouvant expliquer cette baisse plus importante des chiffres d'affaires dans notre pays est le fait que de nombreux prestataires européens avaient augmenté substantiellement leurs tarifs publics pour l'envoi des lettres domestiques il y a quelque temps déjà, alors qu'en Suisse, les tarifs des envois domestiques égrenés de la Poste n'ont augmenté pour la première fois depuis de nombreuses années qu'en 2022. Cela aura vraisemblablement un effet positif sur le chiffre d'affaires de cette année.

Lettres par habitant : la Suisse toujours en tête de peloton

En 2021, le nombre de lettres acheminées par habitant a atteint 220 unités en Suisse. Si l'on y ajoute les journaux et les périodiques, ce chiffre atteint 309 unités, alors qu'il est de 90 unités en moyenne européenne selon l'étude du GREP, soit moins du tiers observé dans notre pays. La Suisse reste le pays où l'on compte le plus grand nombre de lettres par habitant, malgré le recul constant observé sur ce marché depuis plusieurs années.

Évolution des parts de marché

Avec une part de marché totale (chiffre d'affaires) de 95,8 %, Poste CH SA reste le numéro un incontesté du marché des lettres, devant Quickmail AG. En 2021, sur le marché domestique, la part de marché de la Poste est restée inchangée par rapport à l'année précédente, avec 96,4 %.

Alors que le marché européen des lettres est entièrement libéralisé, il subsiste en Suisse un monopole sur les lettres domestiques et importées jusqu'à 50 grammes. Compte tenu de ce monopole, environ 24 % du volume et 32 % du chiffre d'affaires du marché des lettres domestiques jusqu'à 2 kilos 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 publics
Dans tous les pays européens, on observe que les opérateurs postaux historiques continuent de dominer le marché des lettres, défendant avec succès leur part de marché élevée. Sur les 19 pays ayant fourni des chiffres au GREP en 2020, seuls trois indiquent des parts de marché de l'opérateur historique inférieures à 80 % (journaux et périodiques inclus). Dans les faits, la situation concurrentielle en Suisse est donc très comparable à celle qui prévaut sur les autres marchés européens.

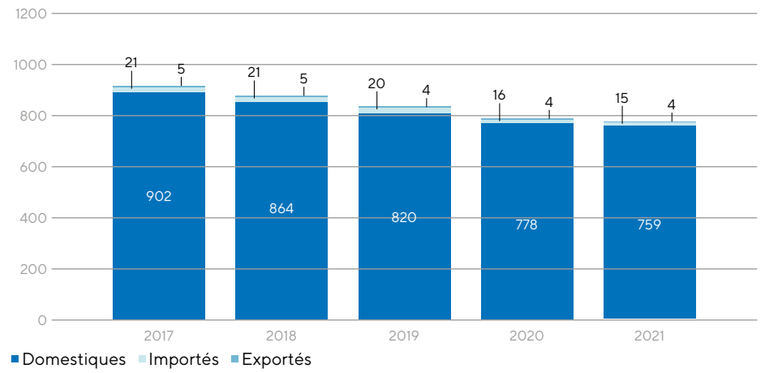
Journaux et périodiques

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

En 2021, le chiffre d'affaires total du secteur des journaux et des périodiques s'est élevé à 337 millions de francs, en recul de 1,1 % par rapport à l'année précédente. Quant au volume des envois, il a atteint 779 millions d'unités, accusant ainsi une diminution de 2,6 %. La diminution a été de nouveau particulièrement importante pour les envois transfrontaliers, avec des baisses de volumes de 8 % à l'importation et de 10 % à l'exportation. Il est intéressant de noter que sur les cinq dernières années, la diminution des volumes des envois de journaux et de périodiques est très proche de celle constatée sur le marché des lettres, avec des baisses de respectivement 16 % et 18 % depuis 2017.

Le recul important des volumes et chiffres d'affaires s'explique par le fait que le lectorat se tourne de plus en plus vers les canaux d'information numériques.

Évolution du volume des journaux et des périodiques 2017-2021, en millions d'unités



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

Relations internationales

Depuis le milieu de 2021, la PostCom a été exclue des travaux du GREP suite au différend entre la Suisse et l'UE concernant l'accord-cadre. En 2021 cependant, les données transmises par la PostCom avaient encore été prises en compte par différentes études consacrées aux services postaux en Europe et sont disponibles sur le site Web du GREP : https://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/ergp_en.

La PostCom est représentée au sein du Comité européen de normalisation (CEN), qui a pour mission de définir des normes européennes en matière de services postaux.

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.

Dénonciations à l'autorité de surveillance et procédures

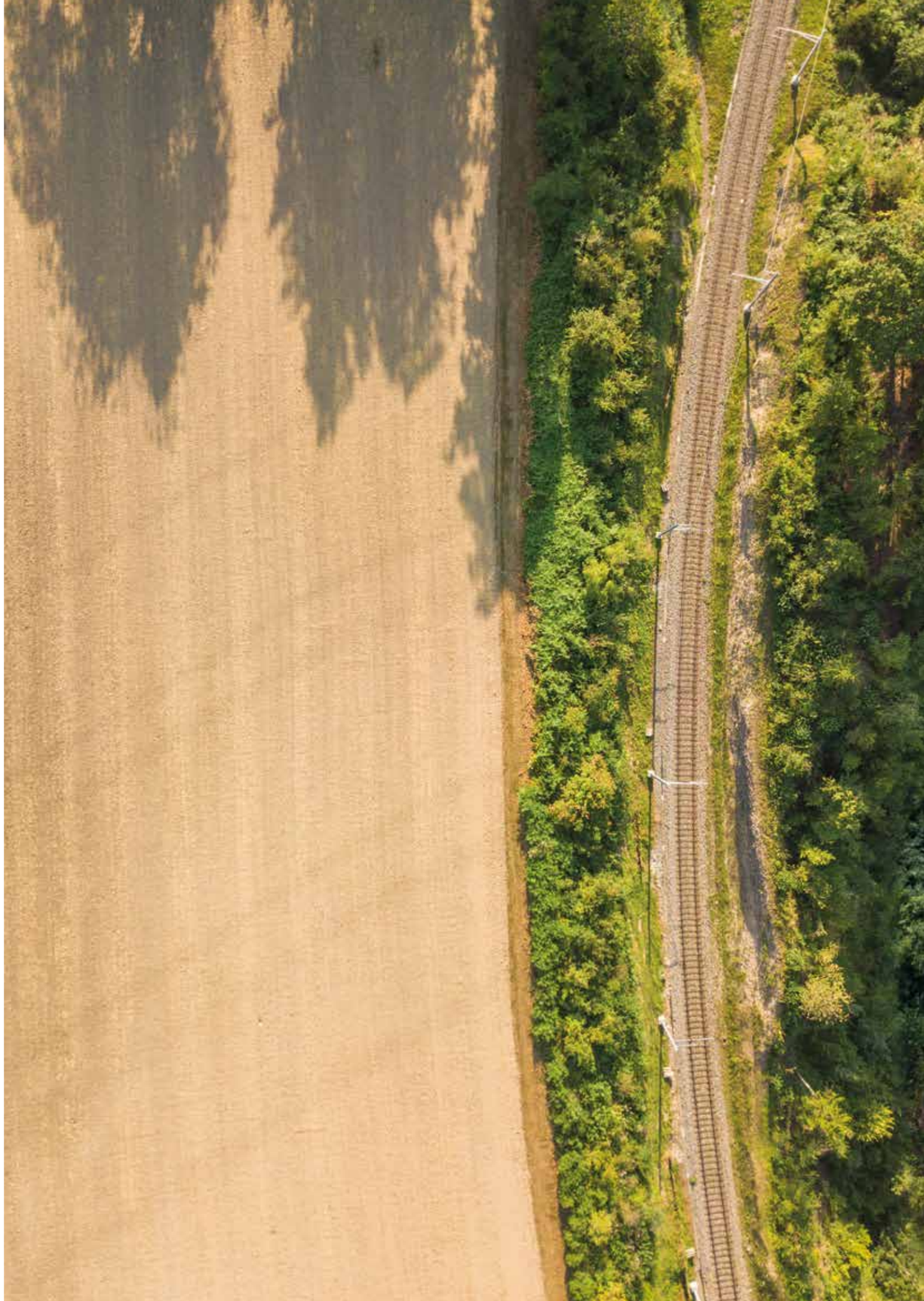
Traitement des dénonciations à l'autorité de surveillance

Le secrétariat de la PostCom reçoit régulièrement des requêtes et des réclamations de particuliers relatives au service universel, ainsi que diverses demandes ou doléances ne relevant pas de la compétence de la commission. Le nombre de courriers reçus durant l'année sous revue était du même ordre de grandeur que les années précédentes.

Les réclamations portaient notamment sur des erreurs ou des retards de distribution ou sur la perte d'envois. D'autres concernaient des offices de poste. Vu leur nombre peu élevé, ces réclamations ne peuvent pas être considérées comme représentatives, ce qui n'empêche pas d'y distinguer des thèmes dominants.

Alors qu'en 2020 les conséquences de la pandémie de COVID-19 sur le trafic postal figuraient parmi ces thèmes dominants, il est étonnant de constater que durant l'année sous revue, il n'y a pratiquement plus eu de réclamations fondées sur les mesures de lutte contre la pandémie, qui étaient pourtant toujours en vigueur. L'avancement des heures de levée de nombreuses boîtes aux lettres publiques à partir du 30 mai 2021 a par contre soulevé une vague de protestations. Les critiques portaient notamment sur le fait qu'il faut désormais souvent parcourir une plus longue distance, le soir, pour trouver une boîte aux lettres encore levée le jour même. On se plaignait également de ce qu'une lettre affranchie en courrier A ne peut pas être distribuée le lendemain si on la glisse à la mi-journée dans une boîte aux lettres levée avant midi. Les frais que la Poste perçoit depuis janvier 2022 pour les cases postales ont en outre beaucoup fait parler d'eux, alors que cette prestation était auparavant gratuite. Ces frais, ainsi que d'autres mesures tarifaires, font toutefois partie d'un accord que la Poste a conclu avec le Surveillant des prix, et la PostCom n'est pas compétente pour les examiner.

Un particulier a saisi la PostCom de plusieurs dénonciations contre la Poste en relation avec la fermeture d'un office de poste. Il soutenait que la Poste avait enfreint plusieurs prescriptions des art. 33 et 34 OPO lors de la fermeture de cet office. Les clarifications de la PostCom ayant montré que ce n'était pas le cas, le dénonciateur a reçu une réponse exhaustive présentant les prescriptions régissant la fermeture des offices de poste et la façon dont la Poste les avait observées. Cette réponse ne l'a toutefois pas satisfait et il a exigé qu'une décision sujette à recours soit rendue sur ses dénonciations. La PostCom lui a alors signifié, dans sa décision 6/2021 du 6 mai 2021, qu'elle n'entrait pas en matière sur cette requête. Un recours contre cette décision est actuellement pendant devant le Tribunal administratif fédéral.



En 2021, le secrétariat a en outre reçu quatre requêtes en réclamation concernant d'autres opérateurs postaux (2020 : 4).

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

Procédures concernant les boîtes aux lettres

En cas de litige concernant une boîte aux lettres ou une batterie de boîtes aux lettres, la PostCom rend une décision sujette à recours. La procédure repose sur la loi fédérale sur la procédure administrative (PA ; RS 172.021).

Nombre de procédures
En 2021, la PostCom a reçu quelque 50 requêtes et demandes concernant des boîtes aux lettres (2020 : une bonne vingtaine). La majorité 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 été ouverte dans 17 cas (2020 : 2). Ces chiffres à la hausse montrent que la Poste examine de nouveau plus systématiquement si l'emplacement des boîtes aux lettres est conforme à la législation.

Durant l'année sous revue, la PostCom a clos deux procédures en rendant une décision matérielle (2020 : 2). Elle a en l'occurrence rejeté les deux requêtes (2020 : 1 rejet et 1 admission). Quatre procédures ont été rayées du rôle à la suite du retrait de la requête (2020 : 0).

Situation juridique selon les art. 73 à 76 OPO
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.

Les décisions sont publiées sur le site Internet de la PostCom sous forme anonymisée (https://www.postcom.admin.ch/fr/documentation/decisions). Durant l'année sous revue, la PostCom a rendu deux décisions concernant l'emplacement de boîtes aux lettres (décisions 1/2021 du 18 mars 2021 et 07/2021 du 16 juin 2021). Dans le premier cas, il s'agissait de quatre maisons unifamiliales construites récemment, ouvrant sur une large esplanade traversante couvrant les quatre parcelles et séparée de la route par un mur courant de part et d'autre d'un accès commun. La PostCom a rendu une décision conforme à sa pratique antérieure, confirmant que les boîtes aux lettres de maisons unifamiliales ou bi-familiales devaient être placées non pas à l'entrée de la maison, mais à la limite de la propriété. Elle a par contre rejeté la proposition de la Poste d'installer les boîtes aux lettres contre le mur côté route – de manière à ce que le personnel de distribution n'ait pas à entrer sur l'esplanade –, considérant qu'elle n'était pas conforme à l'OPO.
La deuxième décision concernait la batterie de boîtes aux lettres d'un lotissement sur lequel des logements pour personnes âgées étaient en construction. Le maître d'ouvrage avait l'intention d'installer une batterie de boîtes aux lettres sans compartiments annexes individuels et de remplacer ces derniers par un nombre limité de boîtes à colis équipées d'un système de verrouillage électronique. La PostCom est arrivée à la conclusion que les prescriptions de l'art. 73, al. 2, et de l'annexe 1 OPO ne permettaient pas de renoncer aux compartiments annexes individuels. Malgré le progrès technique et l'évolution des besoins, il n'est pas possible de déroger à la teneur de ces bases légales, même si de nombreux destinataires ne voient pas la distribution dans les compartiments annexes d'un bon œil, en raison notamment du risque de vol. Modifier cette pratique nécessite de modifier l'OPO.

Procédures concernant la distribution à domicile

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

En 2021, la PostCom a ouvert douze nouvelles procédures relatives à des litiges sur la distribution à domicile opposant la Poste et des destinataires (2020 : 0). La plupart des requêtes ont été présentées par des personnes pour lesquelles la distribution était déjà assurée par une solution de remplacement. Cinq procédures ont entretemps été rayées du rôle, soit parce que de nouveaux éléments ont amené la Poste à assurer la distribution à domicile, soit parce que les parties ont convenu d'une nouvelle solution. La PostCom n'a pas rendu de décisions concernant la distribution à domicile durant l'année sous revue (2020 : 0). En vigueur depuis janvier 2021, les nouvelles bases légales régissant la distribution à domicile requièrent des clarifications approfondies, afin que la PostCom puisse développer une pratique cohérente dans ce domaine.

Jurisprudence de la PostCom en matière de procédures de surveillance contre des prestataires de services postaux soumis à l'obligation d'annoncer

Durant l'année sous revue, à la suite de violations des conditions de travail usuelles dans la branche et des exigences minimales relatives aux conditions de travail dans le domaine des services postaux – qu'elle a instruites dans des procédures administratives –, la PostCom a prononcé plusieurs mesures de surveillance et sanctions administratives. Il s'agit là d'un volet essentiel de son activité de surveillance.

Les décisions sont publiées sur www.postcom.admin.ch/documentation/decisions.

Dans sa décision 2/2021 du 18 mars 2021, la PostCom a condamné une entreprise enregistrée comme prestataire de services postaux soumis à l'obligation d'annonce simplifiée au paiement d'un montant de 1400 francs à titre de sanction administrative, lui ordonnant en outre de mettre en place pour le 31 mai 2021 au plus tard un système de rémunération qui respecte les exigences minimales arrêtées à l'art. 2 OEMTP.

Elle a également ordonné à l'entreprise de compenser rétroactivement les irrégularités salariales constatées depuis janvier 2019 pour le 30 septembre 2021 au plus tard. La décision est entrée en force.

Dans une décision du 6 mai 2021, la PostCom a émis une sommation contre DPD (Schweiz) AG, après avoir appris fin février 2021 par des articles de presse et d'autres sources que des sous-traitants de DPD ne respectaient pas, dans certaines circonstances, les conditions de travail usuelles dans la branche. La PostCom avait alors invité DPD à lui présenter les accords conclus avec ses sous-traitants conformément à l'art. 5, al. 3, OPO, par lesquels DPD devait leur imposer l'obligation de respecter les conditions de travail usuelles dans la branche. Après avoir constaté que ces accords renvoyaient de manière trop générale à une CCT de branche, à laquelle les sous-traitants n'avaient au demeurant pas adhéré, la PostCom a sommé DPD de conclure de nouveaux accords conformes aux exigences de l'art. 5, al. 3, OPO pour le 15 septembre 2021 au plus tard. Le 27 janvier 2022, la Commission a constaté que sa sommation avait été correctement exécutée et a donc pu clore la procédure de surveillance contre DPD.

Dans sa décision 8/2021 du 16 juin 2021, la PostCom a condamné un prestataire soumis à l'obligation d'annonce ordinaire au paiement d'un montant de 34 000 francs à titre de sanction administrative. Elle lui a également ordonné de relever les salaires au niveau prévu dans l'OEMTP et de compenser rétroactivement, depuis le 1er janvier 2019, la différence entre les salaires effectivement versés et le salaire conforme aux exigences minimales édictées par la PostCom. La décision est entrée en force.

Dans sa décision 9/2021 du 16 juin 2021, la PostCom a sommé un prestataire soumis à l'obligation d'annonce ordinaire de fixer la durée de la semaine de travail convenue contractuellement à 44 heures au plus, conformément à l'art. 2, al. 2, OEMTP, pour le 30 septembre 2020 au plus tard. Elle a en outre condamné ce prestataire au paiement d'un montant de 96 000 francs à titre de sanction pour la violation des conditions de travail usuelles dans la branche. La décision est publiée sur le site Internet de la PostCom, mais n'est pas encore entrée en force.

Dans sa décision 12/2021 du 27 août 2021, la PostCom a sommé La Poste CH SA de s'acquitter rétroactivement de taxes de surveillance à hauteur de 14 444 francs, pour violation de l'obligation de renseigner visée à l'art. 23, al. 2, LPO (absence de certains renseignements dans les reportings annuels des années 2016 à 2020). S'appuyant sur l'art. 24, al. 2, let. b, LPO, la PostCom a communiqué publiquement la constatation de l'infraction moyennant la publication de sa décision sur son site Internet, avec l'indication du nom du prestataire sanctionné. La décision est entrée en force.

Dans sa décision 13/2021 du 27 août 2021, la PostCom a sommé un prestataire soumis à l'obligation d'annonce ordinaire d'adapter la durée du travail de son personnel de manière à ce qu'elle ne dépasse pas 44 heures par semaine ainsi que de s'assurer, en cas de travail de nuit, que la durée quotidienne maximale du travail soit également respectée, le tout pour le 31 janvier 2022 au plus tard. Elle a également condamné ce prestataire au paiement d'un montant de 53 000 francs à titre de sanction pour la violation des conditions de travail usuelles dans la branche. La décision n'est pas entrée en force. Elle sera publiée ultérieurement sur le site Internet de la PostCom.

Dans sa décision 16/2021 du 9 décembre 2021, la PostCom a condamné un prestataire soumis à l'obligation d'annonce ordinaire au paiement d'un montant de 6800 francs, à titre de sanction administrative pour la non-présentation du reporting annuel 2020. La décision est entrée en force.

Décisions de la PostCom concernant la constatation de l'obligation d'annoncer selon l'art. 4, al. 1, LPO dans le secteur de la livraison de repas (food delivery)

La PostCom a notamment pour tâches d'enregistrer les prestataires soumis à l'obligation d'annoncer en vertu de l'art. 4, al. 1, LPO et de vérifier que les prestataires enregistrés respectent les conditions de travail usuelles dans la branche conformément à l'art. 4, al. 3, let. b, LPO (art. 22, al. 2, let. a et b, LPO). Si un prestataire conteste son obligation d'annoncer, la PostCom rend une décision en constatation de l'obligation d'annoncer sujette à recours, avant d'entreprendre d'autres démarches relevant du droit de la surveillance.

Dans sa décision 14/2021 du 7 octobre 2021, la PostCom a constaté que eat.ch Sàrl était soumise à l'obligation d'annoncer et lui fixait par conséquent un délai au 1er novembre 2021 pour s'enregistrer dans la base de données des prestataires soumis à cette obligation. Contestée devant le Tribunal administratif fédéral (TAF), la décision est publiée sur le site Internet de la PostCom, mais n'est pas entrée force. Par décision incidente du 10 décembre 2021, le TAF a rétabli l'effet suspensif du recours. La procédure de recours est toujours pendante.

Dans sa décision 11/2020 du 10 décembre 2020, la PostCom avait confirmé qu'Uber Portier B.V. était soumise à l'obligation d'annoncer conformément à l'art. 4, al. 1, LPO. L'entreprise a contesté cette décision devant le TAF en date du 29 janvier 2021. Dans son arrêt A- 429/2021 du 26 janvier 2022, le TAF a admis le recours et annulé la décision de la PostCom pour cause de violation des règles de récusation lors d'une décision sur une requête de procédure. Il a renvoyé l'affaire à la PostCom pour nouvelle décision. La procédure est toujours pendante.

Procédure pénale

En vertu de l'art. 22, al. 2, let. k, LPO, il incombe à la PostCom de poursuivre et de juger les contraventions visées à l'art. 31, al. 1, let. a et b, LPO. Conformément à la let. a, elle réprime le non-respect de l'obligation d'annoncer prévue à l'art. 4, al. 1, LPO et punit d'une amende les entreprises qui proposent des services postaux en leur nom propre et à titre professionnel sans annoncer cette activité à la PostCom. De plus, conformément à la let. b, sont également sanctionnées les entreprises qui transportent intentionnellement, sans y être autorisées, des envois postaux relevant du service réservé, violant ainsi le droit exclusif de la Poste de transporter les lettres dont le poids n'excède pas 50 grammes (monopole sur les lettres), arrêté à l'art. 18, al. 1, LPO.

Durant l'année sous revue, la PostCom a décerné quinze mandats de répression pour non-respect de l'obligation d'annoncer. Les amendes infligées sont comprises entre 200 et 1800 francs. Aucune opposition n'a été formée contre ces mandats de répression et ils sont donc tous entrés en force.

Sept procédures pénales pour violation de l'obligation d'annoncer ont été suspendues (art. 2 et 62 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif), dont trois en vertu de l'art. 52 du code pénal (opportunité) du fait que la culpabilité de l'auteur et les conséquences de son acte étaient peu importantes, et quatre parce que les éléments constitutifs de l'infraction n'étaient pas réunis.

Un cas de soupçon de violation du monopole sur les lettres a également été suspendu en vertu de l'art. 52 du code pénal (opportunité) du fait que la culpabilité de l'auteur et les conséquences de son acte étaient peu importantes.

Les mandats de répression entrés en force sont publiés sous forme anonymisée sur le site Internet de la PostCom, sous https://www.postcom.admin.ch/fr/documentation/prononces-penaux.

Rapport de l'organe de conciliation

L'organe de conciliation indépendant de la PostCom fait du bon travail – directement et indirectement. Directement, en ceci qu'il offre la possibilité de régler les litiges rapidement et sans engager de procédure judiciaire. Indirectement, en ceci que les prestataires de services postaux sont sensibilisés à la question des litiges et tendent de plus en plus à les régler en interne.

Objet des demandes de conciliation

Les exemples de cas ne varient guère d'une année à l'autre : pertes, détournements ou endommagement d'envois postaux, retards et erreurs de distribution, erreurs de réexpédition et renvois non justifiés. Les conciliations ont toujours abouti dans les cas où il s'agissait d'un malentendu, par exemple quand le client s'était renseigné sur les conditions d'expédition et que celles-ci ne lui avaient pas été communiquées clairement, ou lorsque le client était à même de prouver qu'il avait subi un dommage.

Des erreurs sont commises de part et d'autre. D'un côté, les prestataires de services postaux doivent informer clairement sur leurs conditions générales (CG) et, de l'autre, les clients doivent se renseigner spontanément sur ces dernières. Chaque client doit par exemple savoir qu'il faut indiquer la juste valeur des marchandises sur les déclarations en douane et les documents de transport, car en cas de perte, le prestataire ne répond que de la valeur déclarée. Vouloir économiser abusivement sur les droits de douane présente donc aussi de gros inconvénients.

Chaque client doit également savoir qu'il ne faut pas glisser de billets de banque dans une enveloppe. D'une part, parce qu'il ne pourra guère prouver quel était le contenu de l'enveloppe et, d'autre part, parce que la responsabilité du prestataire est limitée, y compris pour les envois recommandés, et qu'elle est même exclue pour les envois d'argent à l'étranger. Enfin, chaque client doit savoir que s'il envoie à l'étranger des appareils ou des composants d'appareils relevant des technologies de l'information, de la téléphonie ou de l'électronique de loisirs, il le fait à ses propres risques et périls. Le prestataire devrait quant à lui informer clairement le client que sa responsabilité n'est pas engagée, même si ces marchandises sont mentionnées sur la déclaration en douane. Cela d'autant plus si le client se renseigne sur le meilleur mode d'expédition.

Différentes conditions de responsabilité

Les prestataires de services postaux proposent divers produits, dont chacun est soumis à des conditions de responsabilité différentes. Pour les lettres recommandées, les colis, le contenu des envois ainsi que les envois en Suisse ou à l'étranger, les conditions et les limites de responsabilité sont définies dans les CG du prestataire. Des restrictions différentes s'appliquent en particulier aux envois en Suisse ou à l'étranger. De plus, selon le type d'envoi, la responsabilité du prestataire présuppose la fourniture d'une prestation supplémentaire, comme l'accusé de réception. Les clients devraient être au clair sur ces différences, mais ce n'est généralement pas le cas.

Risques de responsabilité pour les colis déposés

Les envois trop volumineux pour être glissés dans la boîte aux lettres ou dans le compartiment annexe peuvent être remis à un voisin, sauf instruction contraire du destinataire. Remettre ne signifie toutefois pas déposer. Si un colis est déposé dans l'entrée d'un immeuble, du fait que la porte d'entrée était ouverte ou qu'un résident quelconque de l'immeuble l'a ouverte à distance, le prestataire répond de la perte éventuelle de ce colis. Par contre, si le destinataire a autorisé le dépôt à un endroit déterminé, par exemple sous un escalier, la responsabilité du prestataire pour la perte ou pour l'endommagement éventuels de l'envoi s'éteint dès que ce dernier a été déposé à l'endroit convenu.

Responsabilité en cas de distribution sans contact

Pendant la pandémie de COVID-19, la Poste était autorisée à assurer la distribution sans contact, autrement dit sans la signature du destinataire (art. 7b de l'ordonnance 2 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus [COVID-19]) (Ordonnance 2 COVID-19 ; RS 818.101.24). La disparition d'un colis distribué dans ces conditions crée une situation particulière en matière d'administration de la preuve. Le destinataire annonce la perte de l'envoi, mais le facteur peut documenter, à l'aide des données de son scanneur, que la distribution a bien eu lieu. Si le destinataire parvient alors à démontrer qu'il n'était pas à la maison au moment de la distribution, le prestataire doit réparer le dommage.

Il est important de savoir qu'outre le destinataire, toute autre personne rencontrée à la même adresse privée ou professionnelle est autorisée à recevoir l'envoi. En l'absence du destinataire et de toute autre personne autorisée à recevoir l'envoi, celui-ci peut aussi être remis à un voisin, au sens propre du mot « remettre », sous réserve bien sûr d'instructions contraires de l'expéditeur ou du destinataire.

Preuve du dommage concret

Si les conditions de sa responsabilité sont remplies, le prestataire est tenu de réparer le dommage. Seul est réparé le dommage prouvé, c'est-à-dire, au plus, le prix de revient du contenu de l'envoi ou la valeur indiquée sur les documents douaniers. En l'absence d'intention ou de négligence grave de sa part, le prestataire ne répond du dommage que jusqu'à concurrence des montants maximaux fixés dans les CG. De plus, le dommage doit dans tous les cas résulter d'un comportement fautif du prestataire. Enfin, les CG excluent toute responsabilité pour les dommages consécutifs, par exemple le temps perdu par le client ou le gain manqué.

Par ailleurs, dans les cas où le prestataire décline toute responsabilité en lien avec l'expédition de denrées périssables, les clients se plaignent souvent de la durée effective du transport de l'envoi. Ils ignorent simplement que les CG excluent partiellement ou limitent la responsabilité du prestataire pour les denrées périssables et que seuls les délais d'acheminement réglementaires s'appliquent en cas d'expédition standard.

Absence d'inscription sur la boîte aux lettres

L'absence d'inscription sur la boîte aux lettres se traduit régulièrement par le retour d'envois à leur expéditeur. Or, selon leur contenu, ces envois en retour peuvent avoir de lourdes conséquences, comme le paiement d'intérêts moratoires, voire l'ouverture de poursuites. Il est donc recommandé aux clients de munir leur boîte aux lettres de l'inscription requise.

Rétrospective

Une grande partie du travail de l'organe de conciliation consiste à répondre aux questions posées par téléphone ou par courrier électronique. En 2021, l'organe de conciliation a traité quelque 2450 contacts au total (lettres, courriels et appels téléphoniques).

Cette statistique n'inclut pas les requêtes et les demandes qui n'étaient pas de son ressort. Celles-ci ont été brièvement examinées et transmises aux services compétents.

En 2021, le nombre de cas dans lesquels il a fallu impliquer le prestataire a légèrement reculé par rapport à l'année précédente. Un litige est encore pendant et 83 cas ont abouti à un accord ou ont été clos pour une autre raison. À la connaissance de la responsable de l'organe de conciliation, aucun cas n'a donné lieu à une procédure judiciaire.

Statistique

A. Requêtes présentées durant l'année sous revue			
Total des communications par téléphone et par courrier électronique du 1.1. au 31.12.2021, (environ)			2450
B. Cas ouverts durant l'année sous revue			
Total des cas ouverts du 1.1. au 31.12.2021			84
C. Motifs de réclamation et prétentions pour les 84 cas			
Il se peut qu'un même cas comporte plusieurs motifs et prétentions, par exemple perte ou retard de distribution de l'envoi et réparation du dommage.			
Perte	23	Réparation du dommage consécutif	10
Retard	6	Refus de distribution	11
Réparation du dommage direct	46	Autres motifs	22
D. Langue pour les 84 cas			
Allemand	67		
Français	17		
Italien	0		
E. Résultat de la procédure pour les 84 cas			
Accord	31	Retrait suite à la disparition du problème ou à l'absence de chances de succès	22
Reconnaissance	30	Aucun accord / Cas pendant	1

À propos de la PostCom

Autorité indépendante, la PostCom surveille le marché postal suisse, veille à la qualité du service universel postal et s'engage en faveur d'un développement durable du marché postal. Elle exécute les tâches qui lui sont confiées conformément à la législation postale. Lors des procédures, elle examine chaque cas individuellement, conformément à son mandat légal et à la pratique qu'elle a développée. La PostCom informe en outre la population sur ses activités et propose au Conseil fédéral des mesures concrètes en lien avec l'exécution de ses tâches. Sur le plan administratif, elle est rattachée au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC).

La PostCom : (en haut, de g. à d.) Anne Seydoux-Christe, Georges Champoud, Robert Göx et Clemens Poltera ; (en bas, de g. à d.) Micol Morganti Perucchi, Valérie Défago, Patrick Salamin et Michel Noguet (responsable du secrétariat)

Nommés par le Conseil fédéral, les sept membres de la PostCom sont actuellement les suivants :

Anne Seydoux-Christe, lic. en droit (présidente), a fait partie du Conseil de Ville de Delémont et a siégé au parlement jurassien, avant de représenter le canton du Jura au Conseil des États de 2007 à 2019. Cette juriste a été présidente de la Commission de gestion ainsi que de la Commission des affaires juridiques du Conseil des États et a également été membre d'autres commissions.

Georges Champoud (vice-président) a fait carrière à la Poste, passant du statut d'employé à celui de cadre, pour occuper finalement la fonction de chef de l'État-major de la direction du groupe à Berne. Il a terminé sa carrière comme CEO de l'opérateur postal privé DPD.

Valérie Défago, dre en droit (membre), est professeure ordinaire et titulaire de la chaire de droit administratif général et spécial à la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel. Elle enseigne le droit administratif et le droit du développement territorial. Avant cela, elle a exercé une activité professionnelle d'avocate à Genève.

Robert F. Göx, dr ès sc. pol. (membre), est professeur ordinaire à l'Université de Zurich, où il occupe la chaire de Managerial Accounting. Auparavant, il a enseigné la comptabilité de gestion et le controlling à l'Université de Fribourg, dont il a aussi été,

notamment, vice-président du Sénat. Il est par ailleurs membre de plusieurs comités techniques internationaux et remplit des mandats d'expert.

Micol Morganti Perucchi, lic. en droit (membre), est avocate et notaire et exerce dans une étude à Lugano. Elle s'est spécialisée dans le droit administratif. Elle a également occupé précédemment la fonction de greffière au tribunal administratif du Tessin.

Clemens Poltera (membre) est expert-comptable et expert-réviseur, spécialisé en comptabilité et controlling.

Patrick Salamin, lic. ès sc. pol. de l'Université de Genève et **lic. ès sc. éc.** de la Haute école de Saint-Gall **(membre),** a travaillé pour la Poste de 2003 à juillet 2013. À partir de 2007 et jusqu'à son départ de l'entreprise, il a été membre de la direction du groupe et responsable de l'unité Réseau postal et vente. Il travaille aujourd'hui comme consultant d'entreprise et conseiller d'administration.

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

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

Mandat et activité

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

Ses tâches principales sont les suivantes :

- surveiller le respect du mandat légal de fourniture du service universel, notamment en ce qui concerne les procédures relatives à l'emplacement des boîtes aux lettres et la distribution à domicile ;
- émettre des recommandations en cas de projets de fermeture ou de transfert de points d'accès desservis (offices de poste et agences postales) ;
- assurer le contrôle qualité des services postaux relevant du service universel ;
- contrôler le respect de l'interdiction des subventions croisées et la présentation des coûts nets ;
- rendre compte de son activité au Conseil fédéral et au Parlement ; le cas échéant, proposer au Conseil fédéral des mesures propres à garantir le service universel ;
- enregistrer les prestataires de services postaux ;
- contrôler que les conditions de travail usuelles dans la branche sont respectées et qu'une CCT est négociée ;
- statuer en cas de litige sur l'accès aux installations de cases postales ou sur le traitement des données d'adresses ;
- contrôler le respect des obligations d'informer et de renseigner ;
- poursuivre et juger les contraventions ;
- observer l'évolution du marché postal en vue de garantir une desserte diversifiée, avantageuse et de qualité dans toutes les régions du pays ; à cet effet, entretenir des contacts permanents avec tous les acteurs du marché postal ;
- répondre aux lettres des citoyens et informer le public et toutes les autres parties prenantes de ses activités dans un rapport annuel.

Délimitation par rapport aux autres autorités de surveillance

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

La Confédération fixe des objectifs supérieurs à moyen terme afin de piloter sur le plan stratégique les entités devenues autonomes. Les objectifs stratégiques du Conseil fédéral sont donc un instrument fondamental de la politique de la Confédération en tant que propriétaire. Le Parlement exerce la haute surveillance et 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 Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), en tant que département de tutelle, et l'Administration fédérale des finances (AFF) se répartissent les tâches de préparation et de coordination des questions relevant de la politique du propriétaire à l'intention du Conseil fédéral et exercent, sur mandat de ce dernier, les droits d'actionnaire vis-à-vis de la Poste. Ce modèle dual vaut en particulier pour les entités devenues autonomes, telles que la Poste, qui fournissent des prestations sur le marché et/ou des prestations à caractère monopolistique et jouent un rôle important dans le budget fédéral.

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

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

Contrôle fédéral des finances : audit transversal de la surveillance du service universel

En sa qualité d'organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a réalisé de juin à novembre 2020, en collaboration avec l'Office fédéral de la communication (OFCOM), la Commission fédérale de la communication (ComCom) et la Commission fédérale de la poste (PostCom), un audit transversal de la surveillance du service universel en matière de services postaux et de services de télécommunication. Le CDF a ensuite rédigé un rapport d'audit provisoire et l'a présenté aux autorités concernées pour prise de posi-

tion. Selon le rapport final publié le 16 mai 2022, le CDF n'a pas constaté de manquement majeur dans les activités de surveillance.

Il a toutefois remarqué qu'à la suite de la séparation de la surveillance du service universel en matière de services postaux et de services de paiement, les activités de surveillance respectives de l'OFCOM et de la PostCom présentaient des doublons.

Le CDF a également relevé la nécessité de prendre des mesures dans le domaine du reporting des prestataires de services postaux. En effet, la PostCom est tributaire des informations fournies par les entreprises soumises à sa surveillance pour mener à bien ses activités. Or les bases légales ne permettent pas au régulateur de procéder sur place à un contrôle de ces informations axé sur les risques.

Le CDF recommande donc au secrétariat général du DETEC (SG-DETEC) de renforcer dans ce sens la surveillance exercée par le régulateur, en lui octroyant un droit de regard sur les entreprises qui font l'objet de sa surveillance. Le SG-DETEC a cependant fait remarquer que la modification recommandée des bases légales n'était pas de son ressort, mais relevait de la compétence du législateur. La PostCom de son côté, comme elle le propose dans le chapitre suivant, souhaite qu'en présence de soupçons selon lesquels un prestataire soumis à l'obligation d'annoncer aurait fourni des renseignements incomplets ou faux, elle soit habilitée à exiger de ce prestataire qu'il présente une confirmation établie par un organe de révision. Elle estime par contre superflu de durcir les prescriptions relatives à la comptabilité interne.

Dans son audit comparatif, le CDF s'est également penché sur la question des financements croisés cachés. Les prestataires de services postaux et de services de télécommunication fournissent des services aussi bien dans le cadre du service universel que sur le marché libre. Cette configuration comporte un risque intrinsèque de financements croisés cachés. Pour améliorer la transparence financière de la Poste et réduire les risques de financements croisés cachés, le CDF recommande au SG-DETEC de remplacer le calcul des coûts nets du service universel et le contrôle du respect de l'interdiction des financements croisés par une comptabilité par secteur.

Dans sa prise de position, qui figure dans le rapport d'audit, la PostCom partage l'essentiel des conclusions du CDF. Elle émet toutefois quelques réserves en ce qui concerne l'adoption d'une comptabilité par secteur. De l'avis de la PostCom, renforcer le contrôle des subventions croisées n'est possible qu'en modifiant directement les instruments expressément prévus pour exécuter cette tâche. Or une telle modification ne devrait être entreprise qu'après une analyse approfondie des différentes méthodes existantes.

Le rapport complet peut être consulté sur le site Internet du CDF (https://www.efk.admin.ch/fr/).

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

Lors de plusieurs réunions en 2020 et 2021, la PostCom a mené des discussions sur les modifications du droit postal (LPO et OPO) qu'elle considère comme urgentes au vu de sa pratique réglementaire.

Transformation du réseau des offices de poste
Si l'on comptait 1662 offices de poste et 569 agences postales fin 2013, il ne restait plus que 805 offices de poste pour 1251 agences postales fin 2021. Comme les agences, les régions avec service à domicile ont aussi augmenté ces dernières années : en 2021, 447 855 ménages (sur un total de 4 438 657) étaient desservis par ce service.

De l'avis de la PostCom, il y a lieu d'agir sur les trois points ci-dessous pour tenir compte de l'importance croissante des « modèles alternatifs » aux offices de poste.

a) **Sélection du partenaire d'agence :** actuellement, la sélection du partenaire d'agence manque de transparence. L'application de la loi fédérale sur les marchés publics (LMP) aux fins de l'adjudication des mandats d'agence est loin d'être optimale. Souvent, il n'y a qu'une seule possibilité de partenariat d'agence sur place, si bien que l'appel d'offres n'a pas de sens. De plus, certains critères de sélection du partenaire d'agence ne sont pas prévus dans la LMP (p. ex. le droit de participation des autorités communales à la sélection). Enfin, d'interminables litiges juridiques en rapport avec la procédure d'adjudication peuvent retarder la transformation de l'office de poste en agence postale. C'est pourquoi il conviendrait d'inscrire dans la LPO une disposition spéciale relative à l'adjudication des mandats d'agence, qui permette, dans l'intérêt de la transparence de la procédure d'adjudication, d'établir une liste des critères de sélection des partenaires d'agences dans l'OPO. Il faut en outre garantir que l'adjudication du mandat d'agence par la Poste se fasse sans discrimination.
b) **Système d'assurance qualité pour les agences postales :** afin de garantir la qualité des agences postales, il convient d'obliger la Poste – sans porter atteinte à son autonomie – à adopter un système d'assurance qualité. Outre les critères de qualité relatifs à l'offre de prestations, les exigences de qualité à remplir par les agences postales incluent leur accès sans barrières pour les personnes à mobilité réduite. Il faut en outre prévoir dans l'OPO que l'application de ce système d'assurance qualité soit régulièrement vérifiée.
c) À la suite de l'arrêt A-173/2015 du 8 juin 2015 du Tribunal administratif fédéral, les modifications du service à domicile sont laissées à la seule appréciation de la Poste, car l'OPO ne prévoit aucune prescription en la matière. Il convient donc de modifier l'art. 34, al. 1 et 3, OPO de manière que la Poste soit tenue de mener un dialogue avec les autorités de la commune concernée également en cas de modification du service à domicile et que lesdites autorités communales puissent, en cas de suppression ou de limitation du service à domicile, saisir la PostCom comme elles peuvent la saisir en cas de fermeture ou de transfert d'un office de poste ou d'une agence postale.

Respect des conditions de travail usuelles dans la branche par les sous-traitants

Selon le droit en vigueur, chaque prestataire enregistré est tenu de remettre chaque année à la PostCom la liste de tous ses sous-traitants qui réalisent plus de la moitié de leur chiffre d'affaires annuel sur le marché postal (activité postale significative). L'art. 5, al. 3, OPO prévoit en outre que le prestataire doit convenir par écrit avec ces sous-traitants qu'ils respectent les conditions de travail usuelles dans la branche.

Les sous-traitants eux-mêmes ne sont pas soumis à l'obligation d'annoncer, si bien que la PostCom n'est pas habilitée à les surveiller ni à contrôler qu'ils respectent les conditions de travail usuelles dans la branche. Il s'ensuit que selon le droit en vigueur, la PostCom ne peut pas non plus ordonner de mesures contre les sous-traitants qui n'observent pas ces conditions de travail.

La PostCom propose donc d'inscrire dans la loi le système de contrôle ci-dessous :

a) Il incombera aux prestataires, comme jusqu'ici, de déclarer annuellement leurs sous-traitants. Ceux-ci ne seront donc pas soumis à l'obligation d'annoncer.
b) Les sous-traitants seront toutefois tenus de fournir des renseignements à la PostCom.
c) L'obligation de respecter les conditions de travail usuelles dans la branche ne sera imposée, comme jusqu'ici, qu'aux sous-traitants qui réalisent plus de la moitié de leur chiffre d'affaires annuel en fournissant des services postaux. On entend éviter ainsi que la surveillance de la PostCom ne s'étende à des branches ne relevant pas du marché postal.
d) La PostCom pourra ordonner les mesures prévues aux art. 24 ss. LPO contre les sous-traitants qui ne respectent pas les conditions de travail usuelles dans la branche.
e) Les prestataires devront répondre du respect des conditions de travail usuelles dans la branche par leurs sous-traitants exerçant une activité postale significative. La proposition de la PostCom relative à ce système de responsabilité est la suivante :
   - le prestataire devra, comme jusqu'ici, convenir par écrit avec ses sous-traitants qu'ils respectent les conditions de travail usuelles dans la branche ;
   - il devra en outre exiger des sous-traitants qu'ils lui démontrent de manière crédible, à l'aide de documents et de justificatifs, qu'ils respectent les conditions de travail usuelles dans la branche.

Si le prestataire enfreint l'une de ces obligations (ou les deux), la PostCom pourra le sanctionner pour violation de ses obligations de diligence, cela indépendamment du fait qu'il y ait effectivement ou non infraction aux conditions de travail usuelles dans la branche dans le cas particulier. Le prestataire devra en outre répondre solidairement (mais à titre subsidiaire) avec le sous-traitant de toute éventuelle violation des conditions de travail usuelles dans la branche par ce dernier. L'étendue de leur responsabilité se limitera au montant nécessaire pour satisfaire rétroactivement les prétentions de droit civil des travailleurs lésés. Le prestataire ne sera toutefois appelé à répondre de la violation des conditions de travail usuelles dans la branche par un sous-traitant que si ce dernier a préalablement été actionné sans résultat ou s'il ne peut pas être actionné (p. ex. parce qu'il n'existe plus). Le prestataire qui fournira la preuve qu'il a dûment observé ses obligations de diligence relatives au respect des conditions de travail usuelles dans la branche envers le sous-traitant incriminé sera exonéré de sa responsabilité pour les manquements du sous-traitant.

Compétences en matière de contrôle des prestataires soumis à l'obligation d'annoncer

Quiconque est soumis à la LPO est tenu de fournir à la PostCom et à son secrétariat les renseignements nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches (art. 23, al. 1 et 2, LPO). Les prestataires doivent fournir en particulier, chaque année, les informations concernant le chiffre d'affaires réalisé avec des services postaux et le volume de chaque prestation postale (art. 59, al. 2, let. a, OPO). Dans ce contexte, il conviendrait que la PostCom, en présence de soupçons selon lesquels un prestataire soumis à l'obligation d'annoncer aurait fourni des renseignements incomplets ou faux, soit habilitée à exiger de ce prestataire qu'il présente une confirmation établie par un organe de révision. La PostCom estime par contre superflu de durcir les prescriptions relatives à la comptabilité interne.

Qualité pour recourir de la PostCom

Dans les procédures devant le Tribunal administratif fédéral (TAF), les autorités inférieures de l'administration fédérale qui succombent n'ont en principe pas la possibilité de contester la décision du TAF devant le Tribunal fédéral (TF). Selon la loi sur le Tribunal fédéral (LTF), ont toutefois qualité pour recourir les départements fédéraux et, pour autant que le droit fédéral le prévoie, les unités administratives qui leur sont subordonnées, de manière qu'ils puissent contester les décisions d'autorités précédentes devant le TF, afin d'assurer l'application du droit fédéral dans leur domaine de compétence. Dans le champ d'application de la législation postale, cette qualité pour recourir devant le TF appartient au DETEC, mais la PostCom, en tant qu'autorité indépendante de régulation postale, n'a pas elle-même qualité pour recourir. Cette situation présente un gros inconvénient lorsqu'il s'agit de trancher des questions essentielles relevant de sa compétence, ou encore des questions de fond concernant l'application de la législation postale.

Dans plusieurs lois spéciales, la qualité pour recourir est accordée non seulement au département fédéral compétent, mais également à des unités administratives particulières, comme des autorités de surveillance ou des commissions fédérales (p. ex. la FINMA ou la CFMJ ; une réglementation similaire est en préparation pour l'ElCom). Il conviendrait donc que la PostCom ait aussi – comme les autorités ci-dessus – qualité pour recourir devant le TF, en vertu de l'art. 89, al. 2, let. d, LTF.

Perspectives

Les crises et les guerres se multiplient dans le monde entier. Le confinement de villes – comme Shanghai ce printemps – en raison du COVID-19 bouleverse toute la chaîne logistique et frappe en plein cœur une économie mondialisée désormais basée sur le principe du « juste à temps ». Les guerres causent d'immenses souffrances aux populations concernées et les sanctions appliquées de part et d'autre en raison des conflits armés interrompent les chaînes d'approvisionnement. À cela s'ajoutent les effets du changement climatique, qui modifieront en profondeur – certainement pour le pire – les conditions de vie de millions de personnes ces prochaines décennies.

Rôle clé de la résilience du secteur postal

Dans ce contexte, dont il faut bien admettre qu'il n'est guère réjouissant, la fourniture de services postaux fiables et de qualité va encore gagner en importance. Les enseignements tirés de la crise du coronavirus et d'autres événements montrent que le bon fonctionnement et les performances des infrastructures postales doivent absolument être préservées, en prévision de futures périodes de crise. Toute interruption ou tout dysfonctionnement a des conséquences immédiates sur l'approvisionnement de l'économie et de la population. Les opérateurs postaux et les entreprises de logistique jouent donc un rôle extrêmement important pour le fonctionnement de l'économie. Le secteur postal a certes fait preuve d'une grande résilience durant la pandémie de COVID-19, mais il a également montré quelques faiblesses, en relation notamment avec le segment des envois transfrontaliers et sa forte dépendance du transport aérien. Une réflexion est donc en cours et des solutions sont développées pour réduire cette dépendance. À noter au demeurant que ces solutions – transport multimodal, interopérabilité des réseaux, accès aux infrastructures, coopération accrue, etc. – pourraient être plus favorables au développement durable.

Un nouvel impératif : la durabilité

Les entreprises de logistique doivent se préparer à des changements majeurs liés à l'augmentation du trafic, notamment pour ce qui est de l'approvisionnement des centres urbains. Des entrepôts communs situés en périphérie des grandes villes et servant à regrouper les expéditions de marchandises de plusieurs prestataires sont d'ores et déjà testés avec succès. Ils permettent d'organiser plus efficacement les transports au cœur des villes. De plus, les prestataires de services postaux se dotent de plus en plus de flottes de véhicules à faibles émissions, et d'autres moyens de transport, comme les taxis de livraison, les vélos cargos, les drones et les robots, commencent à jouer un rôle clé dans la livraison de marchandises.

Les entreprises postales s'attachent donc de plus en plus à intégrer le principe de la durabilité tout au long de leur chaîne de création de valeur. La durabilité doit cependant aussi pénétrer le marché lui-même. Cela passe notamment par des conditions de travail qui garantissent une concurrence loyale et équitable ainsi que par des prix alignés sur les coûts.

Le service universel de demain

Les phases d'accélération de la numérisation, qui se traduisent par des changements toujours plus rapides du comportement des clients, seront la règle et non plus l'exception à l'avenir. De plus, la possibilité d'accéder à l'information et aux services numériques partout et à tout moment a donné naissance à des branches d'activités entièrement nouvelles, qui transforment notre vie quotidienne et professionnelle. Dans le

secteur postal, nous observons une convergence toujours plus forte entre le monde physique et le monde numérique.

Dans le même temps, la population suisse vieillit. Les prestataires de services postaux doivent donc tenir compte de ce facteur démographique dans la planification de leurs prestations sur le dernier kilomètre, avec par exemple une distribution à contact réduit, mais garantissant néanmoins une remise sûre des envois. Un service public de qualité est et restera important pour la cohésion d'une Suisse fédéraliste par excellence. Il s'agit en l'occurrence de trouver le juste équilibre entre des services postaux de plus en plus numérisés et leur disponibilité et accessibilité pour tous les groupes de population, dans toutes les régions du pays.

Abréviations

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

Glossaire

Agence postale
Lieu public qui fournit des services postaux en proposant généralement une offre restreinte et qui est géré non pas par le prestataire de services postaux (public) effectif ou primaire, mais par une entreprise privée indépendante.

Boîte aux lettres publique
Conteneur dans lequel peuvent être déposées des lettres destinées à être expédiées.

Boîte aux lettres privée
Boîte librement accessible servant à la réception d'envois postaux. Elle comprend un compartiment courrier avec une ouverture et un compartiment annexe et doit être pourvue d'une inscription indiquant le nom complet de l'occupant de l'appartement ou de l'immeuble ou, si l'occupant est une entreprise, sa raison sociale. Il incombe au propriétaire de l'immeuble de l'installer aux fins de la distribution des envois postaux.

Cécogramme
Envois adressés à des malvoyants ou à des instituts pour malvoyants ou déposés par ces derniers. Ces envois peuvent – à certaines conditions – être expédiés gratuitement dans toute la Suisse. Pour les colis, cela s'applique jusqu'à un poids de 7 kg.

Click and collect
Avec click and collect, le client commande en ligne et retire les marchandises dans une filiale (boutique) du revendeur.

Colis
Envoi postal d'une épaisseur de plus de 2 cm et pesant jusqu'à 30 kg.

Commerce à distance
Le commerce à distance est une forme du commerce de détail. Il permet de proposer des produits sur catalogue, prospectus ou Internet (commerce en ligne) et d'expédier les produits aux clients une fois commandés.

Commerce numérique
On appelle commerce numérique l'achat et la vente de marchandises et de services sur Internet, sur les réseaux de téléphonie mobile ainsi que sur les canaux des médias sociaux. Le commerce numérique comprend également les activités marketing qui accompagnent ces transactions. Il faut en outre y intégrer les personnes, les processus et les technologies qui soutiennent l'offre dans les domaines de l'analyse, de la publicité, de la tarification ainsi que de l'acquisition et de la fidélisation de la clientèle, y compris de la satisfaction de cette dernière à tous les points de contact de l'ensemble du parcours du client (customer journey).

Coursier
Un coursier (ou facteur-coursier) prend en charge l'envoi auprès de l'expéditeur et le remet au destinataire personnellement, directement et dans un délai court. À la différence des envois coursier, les envois express ne sont pas pris en charge auprès de l'expéditeur et sont distribués indirectement (passage par un centre de tri) dans un délai plus long.

Délai d'acheminement
Période de temps courant entre le moment du dépôt d'un envoi postal auprès d'un prestataire de services postaux et celui de sa distribution à son destinataire.

Distribution à domicile
Distribution d'envois postaux au domicile du destinataire, indiqué dans l'adresse figurant sur les envois.

Distribution express
Distribution d'envois urgents par un facteur spécial.

E-commerce
E-commerce est la forme abrégée du terme anglais « electronic commerce » qui signifie commerce ou échange commercial électronique. Comme son nom le laisse supposer, le commerce électronique a lieu uniquement sur Internet, ou plus précisément sur le World Wide Web, c'est-à-dire en ligne. Il ne se limite pas aux processus d'achat et de vente, mais s'étend également aux éventuelles prestations dans le domaine du service à la clientèle et de l'online banking. L'accent y est néanmoins porté principalement sur les transactions commerciales électroniques dans le domaine des opérations B2C et B2B.

Envoi de détail
En logistique, envoi de détail désigne tout ce qui se transporte par unité : conteneurs, caisses, palettes chargées, etc.

Express (envoi)
Aussi appelé envoi urgent. La Poste propose ce service à ses clients pour les envois devant arriver le jour suivant chez le destinataire, mais ne pouvant être déposés qu'après 16h00. À la différence des envois express, les envois coursier sont distribués le jour même.

Fulfilment
Exécution complète d'un ordre, de la commande au service après-vente et à l'élimination, en passant par le paiement, l'entreposage, le transport et la livraison, par exemple par un prestataire de logistique (B2C et B2B).

Jour du dépôt (J)
Jour du dépôt de l'envoi par son expéditeur, pour autant que le dépôt ait lieu avant la dernière levée de la boîte aux lettres.

Lettre
Envoi postal n'excédant pas 2 cm d'épaisseur et pesant 2 kg au maximum.

Logistique urbaine
La logistique urbaine englobe des concepts qui traitent de la desserte logistique des zones urbaines. La priorité est accordée à une utilisation efficace de l'infrastructure existante et à l'accès rapide aux villes en dépit de l'accroissement de la population et de la densité du trafic.

Office de poste
Établissement public qui fournit en principe l'assortiment complet des services postaux et qui est généralement exploité par la Poste.

Prestataire du service universel postal
Prestataire de services postaux désigné par l'État et chargé d'assurer tout ou partie du service universel.

Recommandé (envoi)
Envoi qui, à la demande de l'expéditeur, n'est remis au destinataire que contre signature, ce qui garantit une indemnisation en cas de perte, de vol ou de dommage.

Same day delivery
On parle de « same day delivery » lorsque les marchandises commandées sont livrées le jour même de la commande.

Service à domicile
Prise en charge au domicile de l'expéditeur, dans le trafic postal national, d'envois isolés de lettres jusqu'à 1 kg et de colis jusqu'à 20 kg devant être distribués, en fonction du montant affranchi, entre le premier et le troisième jour ouvrable suivant, ainsi que, dans le trafic postal international, d'envois isolés de lettres jusqu'à 1 kg et de colis jusqu'à 20 kg.

Services CEC
Les services CEC (colis, express et coursier; parfois aussi courrier, express et coursier) sont des entreprises de logistique et de services postaux. Les critères de délimitation par rapport aux autres marchés sont notamment le poids et le volume des envois, la vitesse d'expédition et les prestations proposées.

Services de paiement relevant du service universel
Services de base du trafic des paiements – que PostFinance SA est tenue de fournir – comprenant au moins une offre de services de paiement nationaux en francs suisses destinée aux personnes physiques ou morales ayant leur domicile, leur siège ou leur établissement en Suisse. Ils incluent les services suivants : ouverture et gestion d'un compte pour le trafic des paiements ; ordre de virement du propre compte pour le trafic des paiements sur le compte d'un tiers ; ordre de virement d'espèces sur le compte d'un tiers ; versement en espèces sur le propre compte pour le trafic des paiements ; retrait d'espèces du propre compte pour le trafic des paiements (a). L'obligation de fournir les services de paiement relevant du service universel a été transférée de par la loi de La Poste Suisse SA à PostFinance SA (b). Le trafic des paiements transfrontalier ne fait pas partie du service universel (c).

Services postaux relevant du service universel
Dans le trafic postal national et transfrontalier, le service universel – que la Poste est tenue de fournir – comprend au moins une offre de transport de certains envois postaux adressés (envois isolés ou en nombre de lettres jusqu'à 1 kg et de colis jusqu'à 20 kg, journaux et périodiques en abonnement en distribution régulière, actes judiciaires ou de poursuite avec accusé de réception sous forme électronique ou papier), ainsi que d'autres services clairement définis (accusé de réception, renvoi, réexpédition, déviation et garde) (a). Les autres services que la Poste propose sans y être tenue, comme les envois express et coursier, ne font pas partie du service universel (b).

Service réservé
Ensemble des prestations postales relevant du service universel que seule la Poste est autorisée à fournir. Le service réservé comprend les lettres adressées domestiques et importées jusqu'à 50 grammes ; il correspond à ce que l'on appelle le monopole résiduel.

Track & Trace
Suivi informatisé des processus de transport, de la prise en charge sur la rampe du fabricant jusqu'au lieu de la demande. Aussi appelé suivi des envois.

Notes

Impressum

Editeur :	Commission fédérale de la poste PostCom
Conception, design :	Giger Grafik, Zürich
Photographie :	Adobe Stock, iStockphoto, Shutterstock
Impression :	Prolith AG, Schönbühl
Tirage :	allemand 100 ex., français 70 ex., italien 40 ex.

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

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Commission fédérale de la poste PostCom