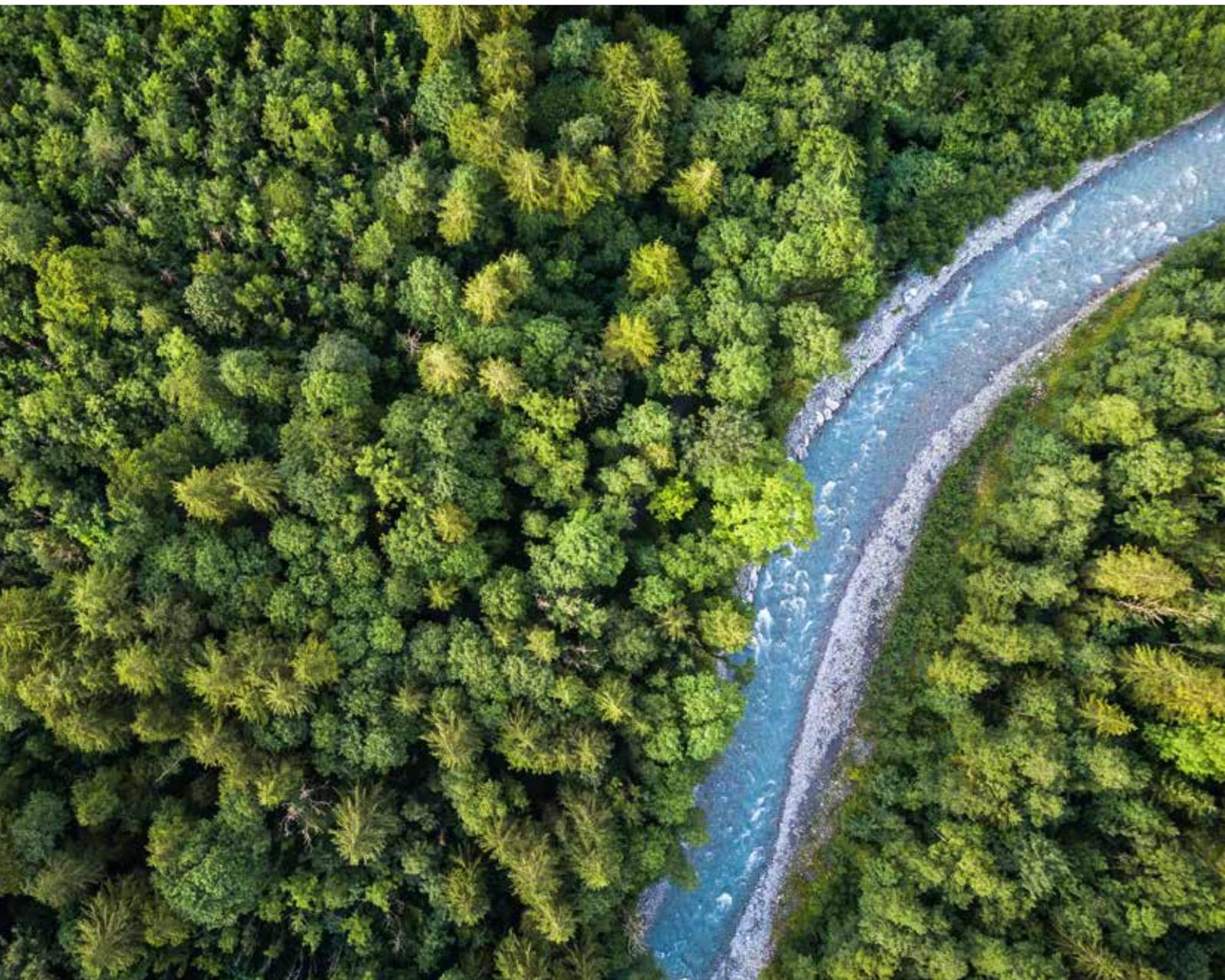


Rapport annuel 2020



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Commission fédérale de la poste PostCom



Chère lectrice, cher lecteur



Anne Seydoux-Christe, présidente

Il y a un peu plus de dix ans, en décembre 2010, le Parlement adoptait la nouvelle législation postale. La nouvelle loi sur la poste poursuivait deux objectifs principaux: d'une part, assurer la fourniture des services postaux et des services de paiement relevant du service universel à l'ensemble de la population et, d'autre part, créer les conditions propices à une concurrence efficace en matière de services postaux.

Succédant à Géraldine Savary, j'ai repris la présidence de la PostCom début février 2021. En matière de réglementation, j'observe depuis lors quotidiennement, dans la pratique, quels sont les effets produits par la législation postale et découvre en quoi notre réflexion législative est remise en question, voire débordée, par la réalité. Il faut souligner à cet égard que le secteur postal s'est profondément transformé depuis dix ans et que cette transformation s'est encore accélérée ces dernières années. Dans le présent rapport annuel, je vous invite à faire avec moi un tour d'horizon de la situation de ce secteur.

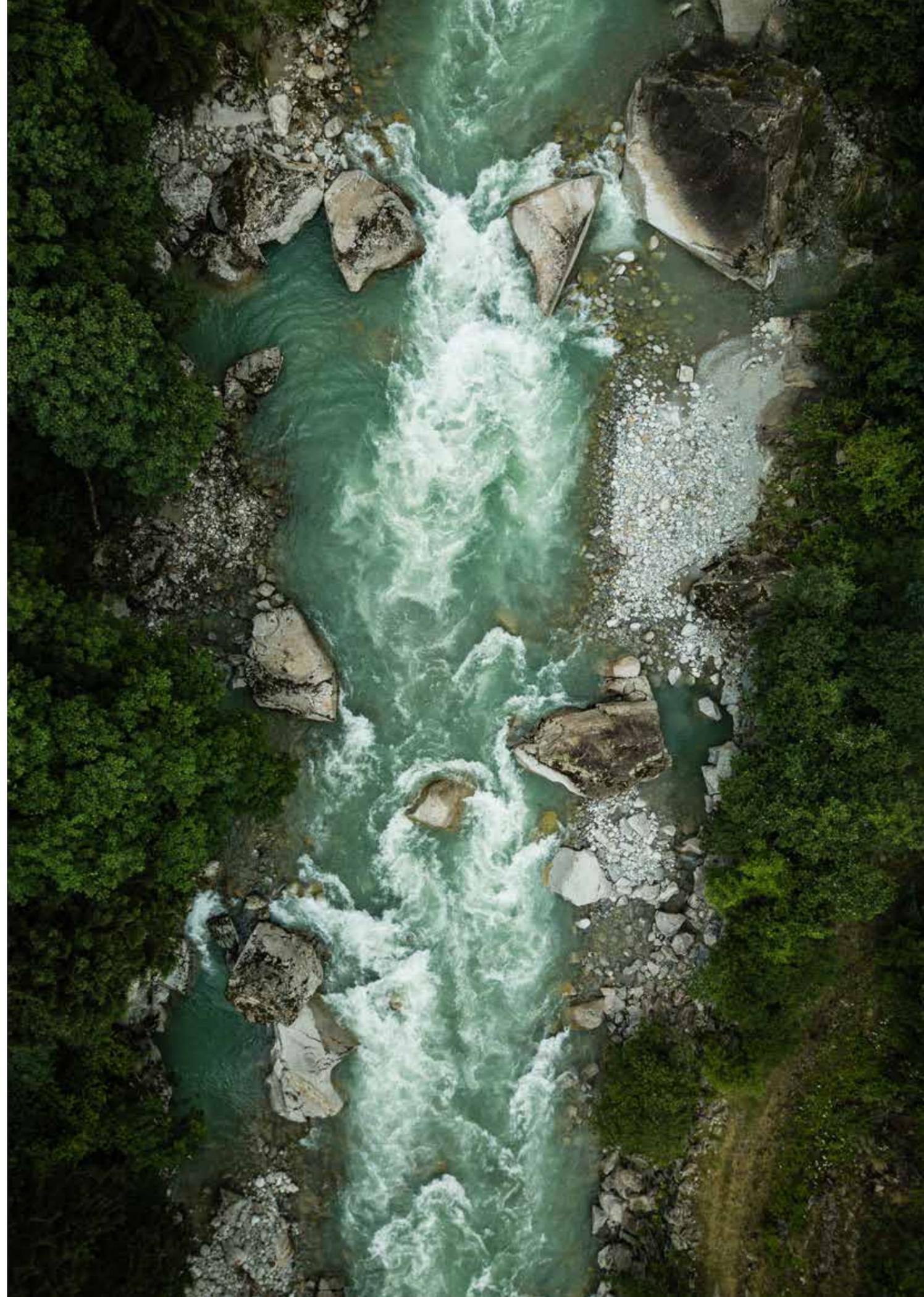
2020 restera dans les annales comme l'année de la pandémie de COVID-19. Celle-ci a eu des conséquences dans tous les domaines et le secteur postal n'a pas été épargné. On y observe en particulier un renforcement des tendances préexistantes, telles que le recul du volume des lettres et du trafic des paiements et le boom des colis.

La pandémie a poussé et pousse encore la Poste à la limite de ses capacités. Le volume record des colis n'est qu'un aspect de cette situation. Assurer le bon déroulement des processus opérationnels et logistiques en respectant les mesures de protection sanitaire est infiniment plus exigeant. La Poste y est parvenue grâce à des adaptations ciblées de ses processus et à une coopération accrue avec les clients et les opérateurs privés, réalisant ainsi un véritable tour de force. Tous les acteurs de cet exploit méritent une vive reconnaissance et de chaleureux remerciements.

La PostCom a contrôlé de près les délais d'acheminement et l'accessibilité des offices de poste et des agences dans toute la Suisse, tout au long de l'année. Dans le même temps, la Poste l'a tenue constamment informée des autres développements touchant au service universel postal. Garante de la fourniture de ce service universel, la Poste remplit ses obligations légales de manière fiable et avec un niveau de qualité élevé. Ce fut le cas en 2020 également, ce qui était loin d'être évident.

Considéré sous l'angle du service public, le réseau des offices de poste et des agences reste une thématique centrale. À cet égard, les changements de comportement observés au sein de l'économie et de la population en matière de communication, de consommation et de paiements et, surtout, leurs effets sur l'offre de la Poste ne peuvent pas être ignorés. Des adaptations du réseau sont donc inéluctables, mais doivent toujours être soigneusement examinées en dialogue avec les communes. Il est d'ailleurs aussi dans l'intérêt de la Poste de soigner la gestion de son réseau de points d'accès et de ses autres offres de services.

La PostCom s'est elle aussi employée à exercer soigneusement son activité de surveillance du marché postal tout au long de l'année sous revue. Début 2021, le nombre d'en-



treprises soumises à l'obligation d'annonce ordinaire ou simplifiée enregistrées auprès de la PostCom dépassait pour la première fois la barre des 200. À la faveur d'analyses approfondies du marché et de recherches ciblées, la commission identifie régulièrement de nouveaux prestataires. Les critères indiquant si l'on a affaire à des colis sont indépendants du contenu de ces derniers. C'est pourquoi les coursiers de denrées alimentaires livrant des plats cuisinés chauds ou froids, par exemple, ainsi que les autres plateformes de livraison sont tenus de s'enregistrer auprès de la PostCom, dès lors que les critères de l'obligation d'annoncer fixés dans la loi sur la poste sont remplis. Et tous les prestataires de services postaux enregistrés sont tenus de respecter les dispositions légales relatives aux conditions de travail.

Dans ce contexte, la PostCom a intensifié la surveillance du respect de ces conditions de travail et l'a organisée en deux temps. La forte concurrence qui règne sur le marché des colis et les conditions avantageuses offertes aux destinataires des envois – à savoir la gratuité des livraisons et des renvois – exercent une forte pression sur le salaire des chauffeurs. Dans un premier temps, nous contrôlons donc les informations que les entreprises enregistrées sont tenues de nous fournir sur leurs conditions de travail dans le reporting annuel. Puis, dans un second temps, nous contrôlons la situation de certaines d'entre elles, sur la base d'une estimation du risque ou lorsque des indices laissent supposer que les conditions de travail légales ne sont pas respectées. Durant l'année sous revue, la PostCom a ainsi sanctionné plusieurs entreprises, comme indiqué au chapitre « Dénonciations à l'autorité de surveillance et procédures ».

Il est essentiel que le marché postal, en pleine transformation, évolue conformément aux principes du développement durable et en remplisse les exigences environnementales et sociales. Les commandes de marchandises en ligne étaient déjà à la hausse avant l'éclatement de la crise du coronavirus et se sont ensuite encore intensifiées. Le trafic de livraison augmente donc continuellement, tant dans les quartiers urbains et les agglomérations que dans les régions périphériques. Pour maîtriser ces volumes croissants, il faut suivre des approches innovantes, basées sur une logistique intelligente et écologique. Ces questions, la PostCom les a abordées lors de son séminaire d'août 2020, qui réunissait des représentants de la Poste, des opérateurs privés et des villes, ainsi que des experts. Les villes et les entreprises ont déjà étudié ou mis en œuvre divers concepts et projets.

L'essentiel de la transformation du marché postal suisse et de son principal acteur, la Poste, est encore à venir. La PostCom est prête à accompagner tous les acteurs concernés sur la voie de cette transformation, judicieusement et avantageusement.



Anne Seydoux-Christe
Présidente

L'essentiel en bref

En tant que rouage essentiel de la machine logistique, le secteur postal a été particulièrement concerné par la pandémie de COVID-19. Les efforts de la Poste ainsi que ceux des opérateurs privés se sont révélés indispensables, voire d'importance systémique.

La Poste a de nouveau dépassé les valeurs prescrites par la loi et rempli, avec un assouplissement de la réglementation, les exigences de qualité qui lui sont imposées.

Le réseau des offices de poste et des agences reste une thématique centrale. Des adaptations du réseau sont inéluctables, mais doivent toujours être soigneusement examinées en dialogue avec les communes. Il est d'ailleurs aussi dans l'intérêt de la Poste de soigner la gestion de son réseau de points d'accès et de ses autres offres de services.

La Poste est encore en mesure de supporter les coûts nets du service universel. Il faut cependant s'attendre à ce que la tendance à la diminution de ses recettes – en particulier celles du monopole sur les lettres – se poursuive à l'avenir, encore renforcée par l'accélération de la numérisation liée à la pandémie de COVID-19.

Avec une augmentation globale du chiffre d'affaires de 3%, le secteur postal suisse a profité de l'évolution du marché et notamment du boom des colis.

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

Depuis début 2019, la PostCom a procédé à un contrôle approfondi de 22 entreprises et ouvert une procédure de surveillance dans sept cas. En outre, durant la même période, elle a contacté 50 entreprises afin de vérifier si elles devaient être soumises à l'obligation de s'enregistrer. La PostCom cherche ainsi à assurer une surveillance complète du secteur postal afin de garantir une concurrence loyale, notamment en ce qui concerne les conditions de travail.

La PostCom va réaliser une nouvelle étude sur les conditions de travail sur le marché postal. Les résultats de cette étude seront pris en compte dans la révision de l'ordonnance relative aux exigences minimales pour les conditions de travail, prévue début 2023.

L'essentiel de la transformation du marché postal suisse et de son principal acteur, la Poste, est encore à venir. La PostCom est prête à accompagner cette transformation de manière ciblée et bénéfique pour tous les groupes d'utilisateurs.

Anne Seydoux-Christe préside la PostCom depuis février 2021, ayant succédé à Géraldine Savary.

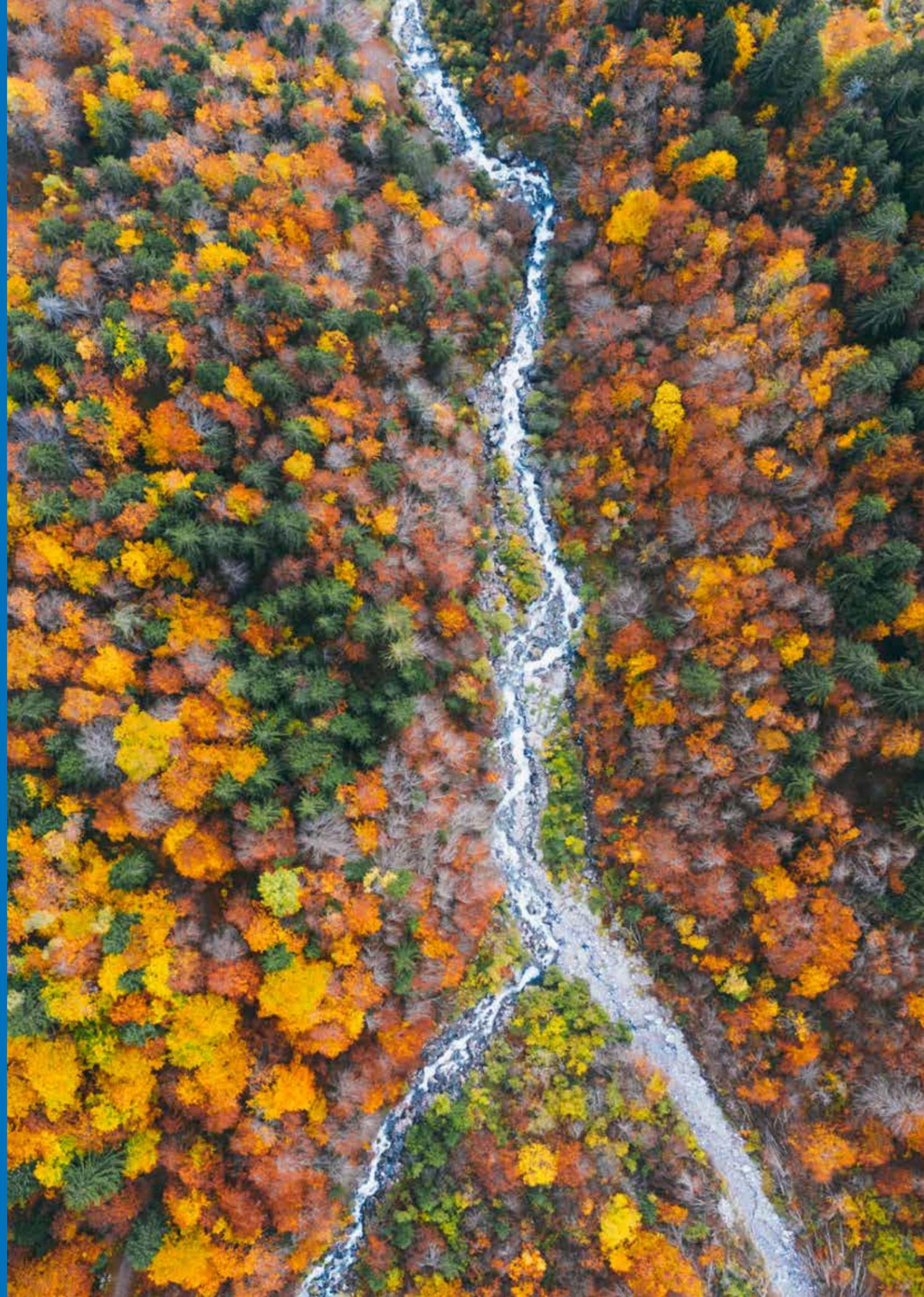


Table des matières

10 Service universel

- Situation du marché
- 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 : du nouveau à partir de 2021

34 Financement du service universel

44 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

54 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
- Rapport de l'organe de conciliation

62 À propos de la PostCom

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

66 Perspectives

70 Annexe

Service universel

En 2020, en raison des conséquences de la pandémie de COVID-19, toutes les activités économiques ont dû faire face à d'énormes défis, dans le monde entier. En tant que rouage essentiel de la machine logistique, le secteur postal était particulièrement concerné. Pour assurer la fourniture des services postaux – notamment l'acheminement de biens essentiels – dans ce contexte difficile, la Poste a dû aller jusqu'à l'extrême limite de ses capacités, et parfois même au-delà. Ses efforts ainsi que ceux des opérateurs privés se sont révélés indispensables, voire d'importance systémique.

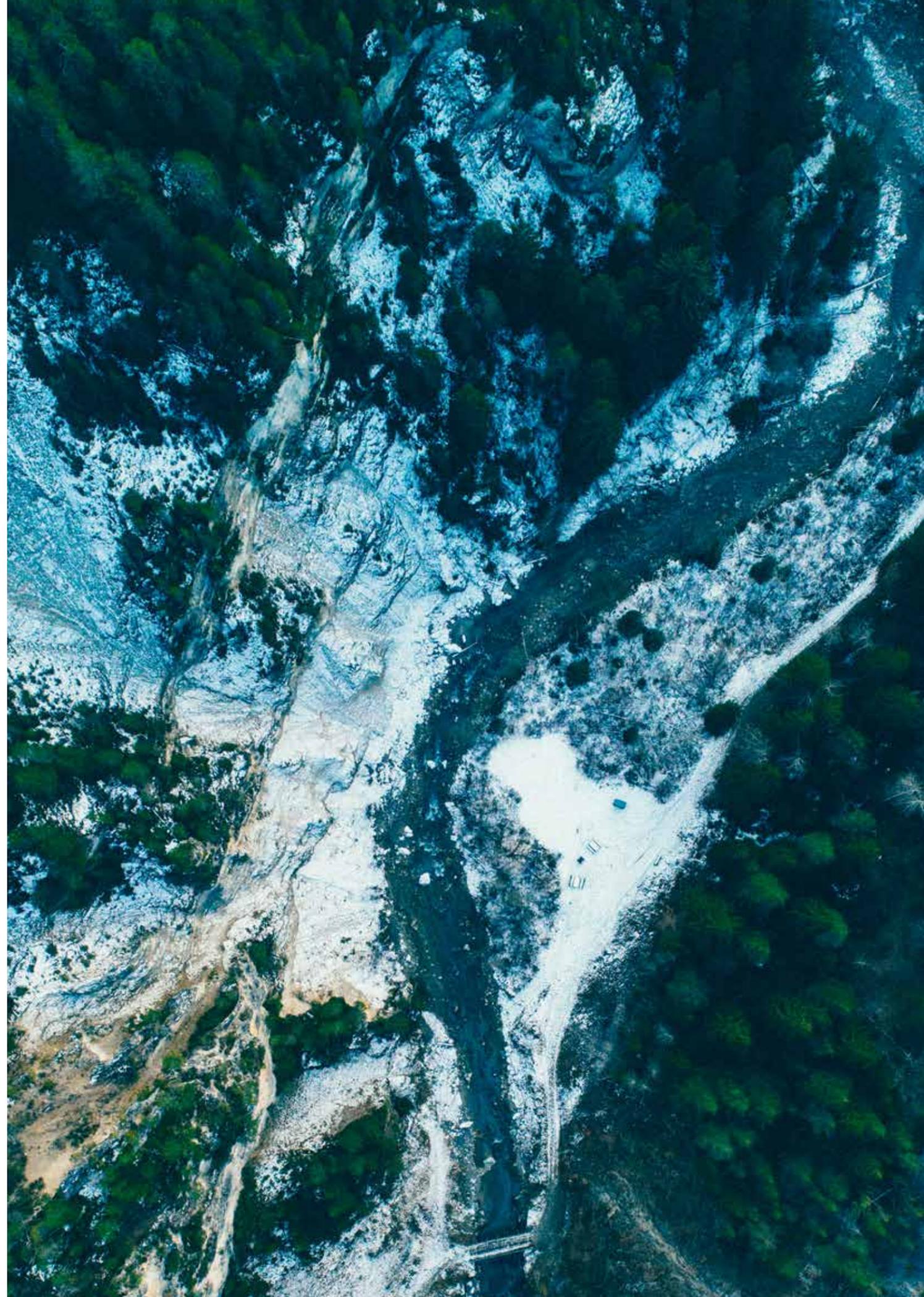
Toutes ces difficultés n'ont pas empêché la Poste de fournir les prestations relevant du service universel avec la qualité habituelle. Elle a de nouveau dépassé les valeurs prescrites par la loi et rempli les exigences de qualité qui lui sont imposées, même si elle a été aidée en cela par un assouplissement de la réglementation.

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

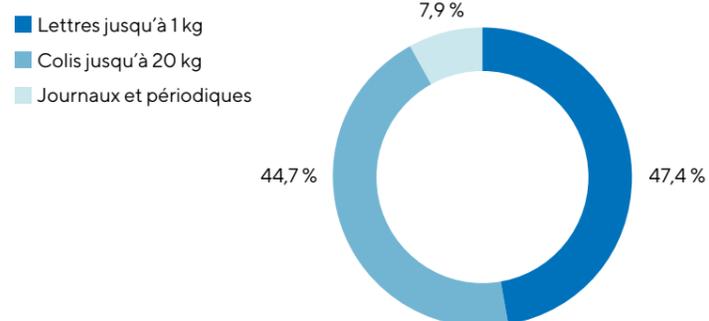
En matière de services postaux, le service universel comprend la prise en charge, le transport et la distribution de lettres jusqu'à 1 kilo et de colis jusqu'à 20 kilos en Suisse et à l'étranger, ainsi que de journaux et de périodiques en abonnement. La distribution des envois postaux doit être assurée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



Situation du marché

En 2020, les segments du service universel se sont répartis comme suit :

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



Source : PostCom

Service universel (la Poste et opérateurs privés)

	Chiffre d'affaires en CHF	Variation du chiffre d'affaires par rapport à l'année précédente ¹
Lettres jusqu'à 1 kg (envois domestiques et transfrontaliers)	1'570 millions	-13,8 %
Colis jusqu'à 20 kg (envois domestiques et transfrontaliers)	1'482 millions	32,5 %
Journaux et périodiques en abonnement, distribution ordinaire	263 millions	-7,2 %
Total du service universel	3'315 millions	2,8 %

Le chiffre d'affaires des lettres relevant du service universel a fortement reculé. Ce recul est une conséquence directe de la pandémie de COVID-19, car la communication virtuelle a gagné énormément de terrain en raison des prescriptions de distanciation sociale. Il s'explique cependant aussi par la diminution continue du volume des lettres observée depuis plusieurs années. Cette tendance négative va se poursuivre, car la numérisation ne cesse d'accélérer le processus de transformation à l'origine de cette diminution.

Le recul de la part des lettres est en outre imputable au fait que les lettres transfrontalières les plus lourdes sont désormais considérées comme des envois de petites marchandises relevant du secteur des colis. Les envois de petites marchandises sont des petits colis dont le contenu est généralement expédié dans des enveloppes à bulles ou des pochettes en plastique. L'augmentation de la part des colis s'explique donc aussi en partie par la nouvelle classification de ces envois.

Abstraction faite de ce facteur de croissance extraordinaire, le chiffre d'affaires des colis relevant du service universel n'en présente pas moins une progression spectaculaire. Celle-ci s'explique principalement par les commandes en ligne, qui ont énormément augmenté pendant le confinement, du fait que les commerces stationnaires étaient fermés. Selon une enquête menée auprès des commerçants en ligne, le commerce électronique va continuer à générer une croissance durable².

Le chiffre d'affaires des journaux et des périodiques en abonnement relevant du service universel s'est élevé à 263 millions de francs, accusant ainsi un recul de 7,2 %. Il faut s'attendre à ce que ce recul se poursuive.

Par rapport à l'année précédente, le chiffre d'affaires total réalisé au titre du service universel s'est accru de 2,8 %. La forte augmentation des colis jusqu'à 20 kilos a donc suffi à compenser le recul des lettres et des journaux et périodiques. Pour plus de détails, voir le chapitre « Évolution générale des marchés postaux ».

Parts de marché du service universel

Colis adressés domestiques jusqu'à 20 kilos

Le segment des colis jusqu'à 20 kilos est particulièrement intéressant du point de vue de la réglementation, car il fait partie du service universel postal tout en étant soumis dans le même temps à une concurrence aussi intense qu'innovante. L'analyse des chiffres de 2020 montre que le volume des colis adressés domestiques jusqu'à 20 kilos a atteint 210,5 millions d'envois (2019 : 164 millions), pour un chiffre d'affaires de 1,227 milliard de francs (2019 : 973 millions).

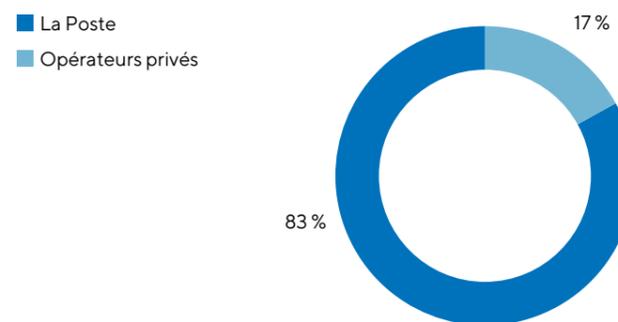
Répartition du chiffre d'affaires des colis domestiques jusqu'à 20 kilos

	%	Chiffre d'affaires	Volume
La Poste	83 %	1,013 milliard	180,5 millions
Opérateurs privés	17 %	214 millions	30 millions
Total	100 %	1,227 milliard	210,5 millions

Par rapport à l'année précédente, le chiffre d'affaires total des colis domestiques jusqu'à 20 kilos s'est accru de 26,1 % (2019 : 5,7 %) et le volume de 28,4 % (2019 : 5,8 %). La Poste et les opérateurs privés ont vu leur chiffre d'affaires augmenter dans les mêmes proportions.

Bien que le marché des colis soit entièrement libéralisé depuis 2004, la Poste en reste clairement le numéro un. En ce qui concerne les colis domestiques jusqu'à 20 kilos, elle a réalisé un chiffre d'affaires de 1,013 milliard de francs pour un volume de 180,5 millions d'envois. Cela représente une progression de 23,9 % (2019 : 4,8 %) du chiffre d'affaires et de 27,3 % (2019 : 6,2 %) du volume par rapport à l'année précédente. Quant aux opérateurs privés, leur chiffre d'affaires s'est globalement accru de 37,8 % (2019 : 11 %), passant ainsi de 155 à 214 millions de francs.

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



Source : PostCom

En 2020, le marché des colis domestiques relevant du service universel était contrôlé à hauteur de 83 % par la Poste, les opérateurs privés se partageant les 17 % restants. La pandémie n'a guère eu d'effet sur cette répartition des parts de marché, qui est pratiquement la même depuis plusieurs années.

¹ À la suite de validations relatives à la répartition intervenues dans le reporting annuel, les valeurs de 2019 ont été ajustées rétroactivement.

² Cf. Onlinehändlerbefragung 2020 (Enquête auprès des commerçants en ligne 2020), ZHAW School of Management and Law, septembre 2020 (en allemand).

Son vaste réseau à forte densité de points d'accès et de distribution a aidé la Poste à tirer profit de l'augmentation significative du volume des colis. De nouveaux investissements dans des centres de tri régionaux sont prévus. La Poste entend en outre mettre en œuvre de nouvelles technologies permettant une distribution plus rapide, plus directe et plus écologique des marchandises.

La Poste est parvenue à traiter l'énorme volume des colis enregistré en 2020 notamment en assurant le tri des petits colis dans les centres courrier, en pratiquant un tri préalable chez certains gros clients et en engageant du personnel supplémentaire. Les opérateurs privés ont également maîtrisé cette marée de colis en embauchant, mais aussi en innovant et en renforçant leur collaboration.

Lettres domestiques jusqu'à 1 kilo

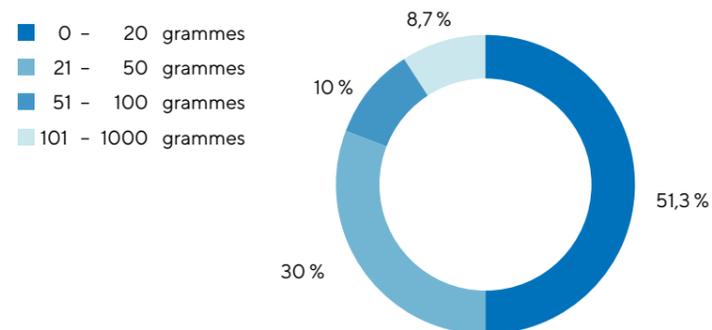
L'ordonnance sur la poste (OPO) prévoit que dans le trafic postal national, le service universel comprend les lettres jusqu'à 1 kilo. Celles-ci constituent de loin le principal marché partiel du service universel postal, tant en nombre d'envois qu'en chiffre d'affaires. En 2020, selon les indications de la Poste et des opérateurs privés, le volume total des lettres jusqu'à 1 kilo a atteint 1,785 milliard d'unités (2019 : 1,895 milliard), pour un chiffre d'affaires de 1,403 milliard de francs (2019 : 1,513 milliard). Ces deux valeurs ont donc nettement diminué par rapport à l'année précédente, avec un recul de 5,8 % pour le volume (2019 : 3,8 %) et de 7,2 % pour le chiffre d'affaires (2019 : 3,6 %).

Lettres domestiques de la Poste

En 2020, la Poste a transporté 1,706 milliard de lettres domestiques jusqu'à 1 kg³, ce qui représente une diminution de 5,6 % du volume (2019 : 4,8 %) et de 5,1 % du chiffre d'affaires (2019 : 4,6 %) par rapport à l'année précédente.

Répartition par catégories de poids

Lettres adressées domestiques de la Poste (en nombre d'envois)
1,706 milliard d'unités en 2020



Source : La Poste Suisse SA

Service réservé (monopole sur les lettres) versus marché partiel ouvert à la concurrence (hors import)

La majeure partie des lettres domestiques transportées par la Poste font partie du service réservé, qui comprend uniquement les lettres jusqu'à 50 grammes. Sont cependant exclues du service réservé toutes 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 (art. 18 LPO). Les lettres recommandées, les actes judiciaires et les actes de poursuite de moins de 50 grammes, de même que certains produits pour clients commerciaux, ne font donc pas partie du service réservé.

En 2020, sur les 1,706 milliard de lettres domestiques jusqu'à 1 kilo transportées par la Poste, 1,357 milliard (79,5 %) relevaient du service réservé (monopole). Quant au chiffre d'affaires, la Poste l'a réalisé à hauteur de 67,2 % dans le segment du monopole et de 32,8 % sur le marché partiel ouvert à la concurrence.

Enquête : distribution quotidienne des colis plus importante que celle des lettres

En septembre 2019, l'Office fédéral de la communication (OFCOM) avait chargé l'institut LINK de mener une enquête sur l'avenir du service universel en matière de services postaux et de services de paiement en Suisse (www.bakom.admin.ch). Les résultats de cette enquête montrent que les sondés n'accordent pas la même importance à la distribution quotidienne selon le produit postal considéré. Aux yeux de la population suisse, le courrier A reste un pilier du service universel et le délai de distribution de ce courrier est considéré comme très important. Interrogés sur quels envois présenteront la plus grande importance pour eux à l'avenir, les sondés ont classé la distribution quotidienne des colis avant celle des lettres.

Qualité

Coronavirus : un impact majeur

Le 16 mars 2020, en raison de la pandémie de COVID-19, le Conseil fédéral a instauré l'état de situation extraordinaire au sens de la loi sur les épidémies (LEp) et l'a levé le 19 juin 2020. Depuis lors (du moins jusqu'au moment de la rédaction du présent rapport), la Suisse se trouve en état de situation particulière, toujours au sens de la LEp.

La pandémie a mis la Poste face à un cumul de défis. D'une part, elle a dû maîtriser un volume record de colis, imputable à la fois à l'obligation de télétravail et aux possibilités limitées d'achat dans les commerces stationnaires. D'autre part, il ne suffisait pas de simplement renforcer le personnel, car les tâches qu'il était possible de lui confier étaient limitées par différentes mesures de protection sanitaire, qui en compliquaient l'exécution.

De nombreux processus postaux partiels ont dû être fortement restreints, voire adaptés, ce qui a entraîné des modifications des heures de distribution. De plus, les prescriptions relatives aux délais d'acheminement des lettres et des colis ont été provisoirement suspendues. Les modifications des processus, de même que le respect des distances et des règles d'hygiène, ont ralenti le traitement des envois, si bien que la Poste a décidé de confier le tri et la distribution des envois de petites marchandises et des petits colis à PostMail. Elle a également décidé de la fermeture provisoire d'offices de poste, afin d'en réaménager l'espace des guichets ouvert au public. Il n'a par ailleurs plus été possible d'exploiter un certain nombre d'agences, du fait que le partenaire d'agence avait dû suspendre son activité en application des mesures de lutte contre le coronavirus. Enfin, les heures d'ouverture de plusieurs offices de poste et agences ont été limitées.

Au final, ces mesures et adaptations ont eu pour effet que la Poste n'était plus toujours en mesure de respecter les exigences de qualité. C'est pourquoi, se fondant sur l'ordonnance 2 COVID-19⁴ alors en vigueur, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a autorisé la Poste à déroger aux dispositions légales régissant le service universel pendant toute la durée de la situation extraordinaire. Ses obligations légales se limitaient dès lors à fournir toutes les prestations, en particulier dans le domaine de la distribution, selon le principe dit du « meilleur effort ».

3
Y compris les lettres avec justificatif de distribution

4
Cf. RS 818.101.24 - Ordonnance 2 du 13 mars 2020 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (COVID-19) (Ordonnance 2 COVID-19) ([admin.ch](http://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/141/fr)) <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/141/fr>

En avril 2020, avec le soutien de la Confédération en sa qualité de propriétaire, la Poste a participé à une « table ronde » réunissant les principaux clients du secteur des colis et les acteurs de la branche, afin de convenir de différentes mesures permettant de maîtriser le volume des colis durant la situation extraordinaire. La Poste avait préalablement obtenu du DETEC l'autorisation de contingenter les envois de colis en nombre pendant une semaine, ainsi que d'adapter le nombre de ces colis en fonction de ses limites de capacité, à condition de garantir l'égalité de traitement des gros clients concernés. En complément à ces mesures, la Poste a également renforcé sa collaboration avec des tiers.

Qu'entend-on par force majeure ?

Selon la norme EN 13850 relative au délai d'acheminement du courrier, la force majeure est un principe général pouvant être considéré en suivant différentes approches selon le déroulement de l'événement qualifié de tel et la connaissance qu'on en a. La définition d'événement de force majeure figurant dans la norme repose sur les Unidroit principles of international commercial contracts 2004⁷. La norme décrit la force majeure comme suit :

- l'événement doit être extérieur – c'est-à-dire ne pas être causé par la Poste ou par l'un de ses sous-traitants –, imprévisible et irrésistible. Il doit en outre s'agir d'un événement rare ;
- est exonéré des conséquences de son inexécution le débiteur qui établit que celle-ci est due à un empêchement qui échappe à son contrôle et que l'on ne pouvait raisonnablement attendre de lui qu'il [...] le prévienne ou le surmonte ou qu'il en prévienne ou surmonte les conséquences ;
- sont cités comme exemples d'événements de force majeure : les catastrophes naturelles (qui causent la destruction notamment de biens et d'infrastructures et blessent des personnes, mettant ainsi l'entreprise postale dans l'impossibilité de remplir ses obligations), les actes de guerre et de terrorisme et les grèves générales ;
- sont expressément cités comme n'étant pas des événements de force majeure : les périodes de l'année ou de la journée durant lesquelles le volume des lettres et/ou des colis est exceptionnellement élevé, indépendamment du lieu de dépôt. Dans certains pays, des simplifications de la mesure des délais d'acheminement sont néanmoins admises pendant les vacances nationales et la période de Noël⁸.

alablement obtenu du DETEC l'autorisation de contingenter les envois de colis en nombre pendant une semaine, ainsi que d'adapter le nombre de ces colis en fonction de ses limites de capacité, à condition de garantir l'égalité de traitement des gros clients concernés. En complément à ces mesures, la Poste a également renforcé sa collaboration avec des tiers.

Enfin, la Poste devait faire face à l'amoncellement des colis destinés à l'exportation. Le DETEC l'a donc dispensée de l'obligation de prendre en charge les envois internationaux pendant la situation extraordinaire, si leur acheminement à l'étranger n'était pas possible. Suite à cette dispense, elle n'était plus liée par son offre de prestations dans le domaine des envois internationaux (export), ni tenue d'en respecter les délais d'acheminement.

Plusieurs décisions pour événements de force majeure

Après le passage de la situation extraordinaire à la situation particulière, les mesures concernant le secteur postal adoptées sur la base de l'ordonnance 2 COVID-19 ont été abrogées, si bien que le service universel devait de nouveau remplir les exigences de qualité habituelles. En raison toutefois des nombreux défis que la Poste devait surmonter pour fournir le service universel en conformité avec les dispositions légales et se fondant sur l'art. 32, al. 2, OPO en lien avec la norme EN 13850:2012, la PostCom a reconnu, pour ce qui était des délais d'acheminement, l'existence d'un événement de force majeure pendant plusieurs périodes :

- du 19 juin au 31 juillet 2020 pour les lettres et les colis domestiques ;
- d'octobre à décembre 2020 pour les colis domestiques ;
- décembre 2020 pour les lettres domestiques.

Aux fins de la mesure des délais d'acheminement des lettres en 2020, pas moins de 5,5 mois au total – seconde moitié de mars⁵, avril, mai, juin, juillet et décembre⁶ – ont été reconnus comme des périodes perturbées par un évé-

nement de force majeure et par conséquent exclus de la mesure. En ce qui concerne la mesure des délais d'acheminement des colis, la PostCom a considéré comme des périodes affectées par un tel événement les mois de mars, avril, mai, juin, juillet, octobre, novembre et décembre, soit huit mois au total. Tous ces événements de force majeure ont été reconnus par l'organisme de mesure indépendant.

Les décisions évoquées ci-dessus sont présentées en annexe, à la fin du présent rapport. Pour les résultats de la mesure, voir ci-après la section traitant des délais d'acheminement.

Accessibilité et critère de densité

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

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).

Suspension de l'obligation de respecter les critères d'accessibilité

Pendant la période de situation extraordinaire, le DETEC a suspendu l'obligation de respecter les critères d'accessibilité. La Poste était donc autorisée à fermer des offices de poste si le manque de personnel rendait cette mesure inévitable.

Durant cette même période, le Conseil fédéral recommandait en outre à la population de rester autant que possible à la maison et avait donné pour instruction à la Poste d'exploiter le réseau postal selon le principe du « meilleur effort ». En raison de la pandémie, de nombreux offices de poste étaient fermés ou avaient réduit leur horaire d'ouverture avant Pâques. Le samedi saint, tous les offices étaient fermés. La Poste mettait néanmoins tout en œuvre pour rouvrir les offices fermés le plus rapidement possible.

C'est pendant les semaines calendaires 14 à 17 (30 mars au 26 avril 2020) qu'il y a eu le plus d'offices de poste et d'agences fermées ou n'ouvrant que selon un horaire réduit. Durant cette période, on a compté jusqu'à 19 offices et 102 agences ayant temporairement fermé leurs portes. Ce nombre élevé était imputable principalement aux fermetures d'entreprises ordonnées par les autorités (notamment dans les secteurs de la restauration et des musées) ou aux plans de protection mis en œuvre en raison de la pandémie (p. ex. dans les administrations communales ou les EMS). À l'approche de l'été, le nombre de fermetures a commencé à diminuer.

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 du changement d'horaire ainsi que des vacances et des jours fériés, on a choisi comme jour ordinaire « typique » de référence le mardi 12 janvier 2021 (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

5 Il n'y a pas de données valables disponibles pour la seconde moitié du mois de mars.

6 Voir aussi <https://www.post.ch/fr/notre-profil/medias/communiqués-de-presse/2021/distribution-fiable-des-colis-et-des-lettres-assurée-par-la-poste-malgré-les-conditions-de-travail-difficiles-en-temps-de-covid-19>

7 <https://www.unidroit.org/instruments/commercial-contracts/unidroit-principles-2004>

8 Cf. GREP, Report on the quality of service, consumer protection and complaint handling 2019, 14 décembre 2020, p. 61

sont présentés dans le tableau ci-après. Seules les valeurs du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures (AI) tiennent compte d'un système de bus à la demande.

Accessibilité des offices de poste et des agences postales en 2020

Valeurs pour 2020	Accessibilité ≤ 20 minutes En cas de service à domicile ≤ 30 minutes	Accessibilité ≤ 20 minutes En cas de service à domicile ≤ 30 minutes
Accessibilité par canton à pied ou par les transports publics, en % de la population	2019	2020
Valeur cible	90 %	90 %
AG	98,07 %	98,16 %
AI	97,94 %	97,91 %
AR	91,86 %	92,65 %
BE	93,88 %	93,93 %
BL	98,97 %	98,98 %
BS	99,99 %	99,99 %
FR	91,07 %	92,75 %
GE	99,56 %	99,72 %
GL	97,78 %	97,13 %
GR	96,86 %	96,97 %
JU	95,14 %	95,24 %
LU	94,00 %	94,04 %
NE	96,59 %	96,49 %
NW	93,52 %	94,17 %
OW	92,77 %	94,13 %
SG	95,85 %	95,91 %
SH	98,27 %	98,02 %
SO	97,91 %	98,29 %
SZ	94,07 %	94,22 %
TG	95,22 %	95,40 %
TI	98,01 %	98,55 %
UR	93,03 %	93,28 %
VD	96,31 %	96,77 %
VS	92,06 %	92,91 %
ZG	96,01 %	96,05 %
ZH	98,73 %	98,84 %
National	96,45 %	96,70 %

La Poste respecte les critères d'accessibilité

La PostCom a examiné les résultats des calculs d'accessibilité. En 2020, malgré les difficultés dues à la pandémie, 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 sont enregistrées dans les cantons à plus forte densité de population (Bâle-Ville, Genève et Zurich), tandis que la valeur la plus basse (92,65 %) a été mesurée dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures. Dans le canton de Fribourg, en raison des fermetures temporaires, la valeur d'accessibilité a par moment glissé sous la barre des 90 % pendant la situation extraordinaire. Sur l'ensemble de l'année, la valeur du canton (92,75 %) est cependant conforme aux exigences légales. Au niveau national, la valeur d'accessibilité annuelle, y compris le service à domicile, a atteint 96,70 %, contre 96,45 % l'année précédente. Cette légère progression de la valeur nationale laisse supposer que la réduction du nombre d'offices de poste a

été compensée, d'une part, par le développement du réseau des agences postales et, d'autre part, par la prise en compte des données actuelles des horaires des transports publics, ainsi que par la population résidente permanente des localités à forte densité de population.

Critère de densité

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

La Poste a présenté le calcul du nombre de points d'accès basé sur ce critère de densité pour 2020. 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 Einsiedeln. La Poste doit donc y exploiter un second point d'accès. Elle en a planifié la réalisation en accord avec le Conseil de district d'Einsiedeln, mais il n'a pas été possible de l'ouvrir en 2020. Ce retard ne remet cependant pas en question la solution prévue. À cette exception près, le contrôle de la PostCom confirme que la Poste respecte le critère légal de densité.

Régions de planification

La Poste a confirmé qu'en 2020, 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 2020.

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. Ce système est accessible sous le lien suivant : <https://places.post.ch/>.

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

Mesure des délais d'acheminement des lettres en 2020

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 dépôt⁹. En raison des événements de force majeure présentés plus haut, seuls 6,5 mois ont été retenus en tant que périodes déterminantes pour la mesure (janvier, février, première

⁹ Art. 29, al. 1, let. a, OPO

moitié de mars, août, septembre, octobre et novembre). Pour l'ensemble de ces périodes, les résultats sont les suivants :

Lettres domestique

Produit	2015	2016	2017	2017	2019	2020 (6,5 mois)
Courrier A (J+1) ¹⁰	97,8 %	98,0 %	97,6 %	97,6 %	98,0 %	98,0 %
Courrier B (J+3)	98,9 %	98,9 %	99,0 %	99,0 %	99,3 %	99,2 %

En 2020, compte tenu des événements de force majeure, la Poste a de nouveau dépassé l'exigence minimale de 97 %, puisqu'elle affiche une valeur de 98,0 % pour le courrier A et de 99,2 % pour le courrier B. Ces résultats sont pratiquement identiques à ceux de l'année précédente.

Mesure des délais d'acheminement des colis en 2020

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 dépôt¹¹. En raison des événements de force majeure, seuls quatre mois ont été retenus en tant que périodes déterminantes pour la mesure (janvier, février, août et septembre). Pour l'ensemble de ces périodes, les résultats sont les suivants :

Colis domestiques

Produit	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (4 mois)
PostPac Priority (J+1)	97,5 %	98,1 %	96,0 %	97,2 %	95,3 %	95,4 %
PostPac Economy (J+2)	97,5 %	97,2 %	97,5 %	97,7 %	95,9 %	95,5 %

En 2020, compte tenu des événements de force majeure, la Poste a de nouveau dépassé l'exigence minimale de 95 %, puisqu'elle affiche une valeur de 95,4 % pour les colis Priority et de 95,5 % pour les colis Economy.

Monitoring mensuel des délais d'acheminement

En 2020, suite à l'éclatement de la pandémie, 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 évaluer la situation du service universel avec précision et suivre de près l'évolution des indicateurs de qualité.

Si l'on n'exclut pas les mois marqués par des événements de force majeure, on constate que le courrier A a été distribué ponctuellement dans 97,1 % des cas et le courrier B dans 99,1 %. Ces résultats, qui se réfèrent à une période de 11,5 mois en 2020¹², dépassent donc également la valeur de 97 % prescrite dans l'OPO.

En ce qui concerne les délais d'acheminement des colis, toujours si l'on n'exclut pas les mois marqués par des événements de force majeure, le taux de ponctualité de la distribution des colis Priority a atteint 90,1 % et celui des colis Economy 89,9 %. Ces résultats se réfèrent à l'année complète, soit à une période de douze mois, et n'atteignent pas la valeur de 95 % prescrite dans l'OPO.

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 reconnue scientifiquement et certifiée par un organe indépendant. Elle doit en outre reposer sur des normes de qualité internationales et tenir compte de l'état de la technique¹³.

La méthode appliquée pour mesurer les délais d'acheminement des lettres remplit ces exigences. Elle est certifiée et se fonde sur des normes internationales (normes EN 13850 pour le courrier A et EN 14508 pour le courrier B). La stratification géographique des plus de 80 000 envois-test inclus dans la mesure, acheminés dans toute la Suisse au fil des 52 semaines de l'année, se fait conformément aux normes concernées.

La méthode de mesure des délais d'acheminement des colis remplit également les exigences de l'OPO. Elle diffère cependant fondamentalement de la méthode utilisée pour les lettres, du fait notamment qu'aucune norme de qualité reconnue internationalement n'est prescrite en Europe pour la mesure des délais d'acheminement des colis.

L'actuelle méthode de mesure des colis a été mise en œuvre en 2020, après avoir été longuement testée. Elle est également certifiée et repose sur un relevé exhaustif des données de tous les colis acheminés. En ce qui concerne les événements de force majeure, la méthode se fonde sur la norme EN 13850.

Comparaison européenne

Durant la pandémie, le Groupe des régulateurs européens dans le domaine des services postaux (GREP), qui conseille l'Union européenne (UE), a réalisé plusieurs enquêtes sur la situation du marché postal ainsi que sur les conséquences de la pandémie de COVID-19 et les événements de force majeure¹⁴. La PostCom a aussi participé à ces enquêtes.

Examinant les résultats de ces enquêtes, les régulateurs du GREP ont constaté que la majorité des pays européens ont annoncé avoir modifié les conditions de fourniture du service universel suite à l'éclatement de la pandémie, notamment en relation avec les possibilités et les heures de distribution en mars et avril 2020.

Durant les six premiers mois de la pandémie, au moins sept pays ont invoqué des événements de force majeure, à savoir la Belgique, le Danemark, l'Islande, la Norvège, l'Autriche, l'Espagne et la Suisse. Dans dix autres pays¹⁵, plusieurs obligations relevant du service universel (normes de qualité ou fréquence de distribution) n'ont pas été respectées à certains moments de la pandémie.

Le rapport du GREP fait état des modifications ou des interruptions suivantes :

- interruption de la distribution des envois internationaux, due notamment au manque de capacités de fret sur les vols passagers ;
- fermeture d'offices de poste ou réduction de leur horaire d'ouverture ;
- diminution du niveau de qualité des prestations ;
- diminution de la fréquence de distribution ;
- distribution des envois recommandés dans les boîtes aux lettres, sans la signature du destinataire.

Dans certains pays, les opérateurs postaux historiques (prestataires du service universel) ont adapté leurs prestations comme suit durant la pandémie :

- relèvement de 2 kg à 4 kg de la limite de poids des colis distribués dans les boîtes aux lettres des destinataires (Norvège) ;
- possibilité de réacheminement gratuit des envois à un autre endroit lorsque la distribution devait avoir lieu dans une zone en quarantaine (République tchèque) ;
- pas de distribution de documents officiels ni de colis aux personnes en quarantaine (Hongrie) ;

¹⁰
J = jour du dépôt

¹¹
Art. 29, al. 1, let. a, OPO

¹²
Il n'y a pas de résultats valables disponibles pour la seconde moitié du mois de mars

¹³
Art. 32, al. 2, OPO

¹⁴
GREP, Report on the consequences of COVID-19 on the postal sector, 27 novembre 2020

¹⁵
Bulgarie, Allemagne, Estonie, France, Malte, Suède, Slovaquie, République tchèque, Hongrie et Chypre

- suspension temporaire de certaines prestations relevant du service universel (Redirection et Mailminder) (Irlande) ;
- distribution le samedi (Italie, Royaume-Uni) ;
- réception gratuite de courrier numérisé (Liechtenstein) ;
- suspension temporaire du service express (Serbie) ;
- brève mobilisation de l'armée dans deux centres de tri suite à une forte et subite propagation du coronavirus parmi le personnel postal (Autriche).

Services postaux internationaux

L'éclatement et la rapide propagation de la pandémie de COVID-19 dans le monde entier a mis le service postal international aux prises avec d'importants défis. Notamment la fermeture des frontières et des aéroports internationaux a fortement perturbé le transport des envois postaux à l'échelle planétaire. Selon les indications des autorités de régulation, les prestataires du service universel ont dû gérer d'énormes retards dans la livraison d'articles, en raison de l'interruption partielle, voire complète, du trafic aérien international, en particulier des liaisons transocéaniques. La suspension des vols s'est traduite par la quasi-impossibilité d'acheminer les envois transfrontaliers par la voie aérienne et, partant, par l'amoncellement de ces envois dans la chaîne logistique postale. De plus, les mesures sanitaires et de sécurité ordonnées par les autorités pour endiguer la pandémie ont entraîné des restrictions et des ralentissements dans les procédures douanières et les transports routiers, ainsi que dans les activités d'exploitation quotidiennes des prestataires concernés.

Malgré ces difficultés, les opérateurs postaux publics et privés ont tout mis en œuvre pour continuer à assurer le trafic postal et pour répondre à la demande du marché, qui était en forte hausse en raison du confinement et de l'obligation de télétravail.

Il a fallu attendre les mois d'août et de septembre pour que le trafic postal se normalise. Les destinations outre-mer ont alors de nouveau été plus facilement atteignables, grâce à la reprise progressive des transports aériens.

Fermeture et transformation d'offices de poste

Durant l'année sous revue, la PostCom a émis 24 recommandations. Elle a en outre décidé de ne pas entrer en matière sur deux demandes de réexamen présentées par des communes. Ces deux requêtes ne sont pas comptées dans les treize cas portés devant la commission, car elles n'étaient pas dirigées contre des notifications de décisions de la Poste. Dans un cas, il s'agissait d'une demande de réexamen présentée par une commune qui avait trouvé une solution amiable avec la Poste (décision 13/2020 du 7 mai 2020 en l'affaire Office de poste de Muotathal SZ). Or la PostCom n'entre pas en matière sur les requêtes de communes qui ont conclu une solution amiable avec la Poste et signé une confirmation de consultation. Dans l'autre cas, la commune demandait que la PostCom réexamine deux recommandations, ce qui n'est pas possible (décision 14/2020 du 23 juin 2020 en l'affaire de la demande de réexamen formulée par la commune de Milvignes NE).

Recommandations de la PostCom

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
- Conventions entre les communes et la Poste	108	101	115	127	104	134	83	83
- Cas portés devant la PostCom	6	7	11	30	19	22	34	13
Cas traités dans l'année sous revue	5	4	12	20	24	18	18	24
Résultat:								
- Recommandations favorables	5	3	10	16	19	17	18	21
- Recommandations défavorables	-	-	2	2	1	1	-	3
- Renvois pour clarifications ultérieures	-	1	-	2	4	-	-	-
- Autre type de règlement ¹⁾	-	-	1	1	-	2	1	-
Requêtes pendantes	1	4	2	13	11	12	27	16

¹⁾ Radiations du rôle, par exemple suite au fait que la Poste et la commune sont parvenues à un accord après la saisine de la PostCom.

Selon l'art. 34, al. 5, OPO, la PostCom est tenue d'émettre une recommandation dans les six mois à compter du dépôt de la requête par la commune. Or la PostCom et son secrétariat ne sont actuellement pas à même de respecter ce délai, en raison du retard occasionné par le grand nombre de requêtes présentées en 2019. Le secrétariat a cependant procédé à une réaffectation de ressources en interne, si bien que le nombre de recommandations émises en 2020 a augmenté d'environ un tiers.

La PostCom est consciente que les procédures qui sont longuement pendantes peuvent avoir des conséquences financières pour la Poste, mais elle est tenue d'examiner les requêtes des communes et les décisions de la Poste avec soin, ce qui demande du temps.

Recours accru au service à domicile comme solution de remplacement

Auparavant, la Poste recourait au service à domicile en tant que bonne solution s'appliquant principalement dans les petites communes, en particulier dans les zones à habitat dispersé. Aujourd'hui, elle y recourt de plus en plus souvent dans les grandes communes également, comme solution de remplacement d'un office de poste, lorsqu'elle ne trouve pas de partenaire d'agence. En raison de cette nouvelle politique, parmi tous les cas soumis à la PostCom, ceux qui portent sur une solution de remplacement par un service à domicile sont en nette augmentation.

Vu cette évolution, la PostCom a commencé à définir durant l'année sous revue des critères fixant les conditions auxquelles elle peut approuver la fermeture d'un office de poste et son remplacement par un service à domicile (recommandation 25/2020 du 10 décembre 2020 en l'affaire Office de poste de Forel [Lavaux] VD). Dans ses réflexions sur sa pratique, la PostCom s'appuie sur l'obligation de la Poste de tenir compte des « spécificités régionales », prévue à l'art. 34, al. 5, let. c, OPO. Outre les critères appliqués jusqu'ici, tels que la taille de la commune (nombre d'habitants et d'emplois), la distance et le temps de trajet jusqu'à d'autres points d'accès desservis, etc., la PostCom distingue aussi désormais les communes qui disposent d'une infrastructure d'approvisionnement en biens de consommation courante et celles qui n'offrent aucune possibilité de faire des achats sur place. Si les habitants d'une commune, même de grande taille, doivent de toute façon se rendre dans une autre commune pour faire leurs achats courants, le fait que la Poste ne propose plus de point d'accès desservi est généralement considéré comme conforme aux spécificités régionales.

Autres recommandations tirées de la pratique de la PostCom

- De nombreuses autorités communales craignent que si elles coopèrent avec la Poste à la réalisation d'une solution de remplacement reposant sur une agence, elles n'au-

ront plus le droit de contester la fermeture de l'office de poste devant la PostCom. Ce n'est pas le cas. La PostCom s'appuie à cet égard sur une pratique constante, selon laquelle les autorités communales peuvent convenir d'une solution d'agence déterminée avec la Poste, à titre de plan B, sans pour autant perdre leur droit de saisir la commission.

Deux cas en provenance du canton du Tessin, dans lesquels la Ville de Bellinzone était elle-même le partenaire d'agence désigné, illustrent bien cette pratique : tout en ayant signé dans les deux cas une déclaration d'intention confirmant qu'elle gèrerait une agence postale dans ses guichets de quartier, la ville a présenté à la PostCom une requête lui demandant de désapprouver la décision de fermeture prise par la Poste, ainsi que la solution de remplacement proposée. Dans ses recommandations 4/2020 du 7 mai 2020 en l'affaire Office de poste de Claro TI et 5/2020 du 7 mai 2020 en l'affaire Office de poste de Camorino TI, la PostCom a souligné que la signature des déclarations d'intention n'empêchait pas de saisir la commission. Ce n'est que si les autorités communales signent une confirmation de consultation – par laquelle elles renoncent explicitement à saisir la PostCom – que cette dernière n'entre pas en matière sur leur requête (décision 13/2020 du 7 mai 2020 en l'affaire Office de poste de Muotathal SZ; réexamen).

- La procédure de consultation visée à l'art. 34, al. 1, OPO n'est pas assimilable à une négociation contractuelle du secteur privé. Il s'agit d'une procédure réglementée par le droit public fédéral. La Poste n'est donc pas libre de traiter les communes de manière différenciée, à son gré. Elle est en outre tenue de mener la procédure correctement et en toute transparence. Il lui incombe, le cas échéant, d'informer clairement les autorités communales sur tous les faits importants pour la procédure (recommandation 23/2020 du 8 octobre 2020 en l'affaire Office de poste de Bossonnens FR).
- Selon l'art. 34, al. 4, OPO, la PostCom peut inviter les parties à participer à une procédure de conciliation. Dans la pratique, à ce jour, seules les autorités communales ont demandé que soit ouverte une telle procédure. Une procédure de conciliation a pour but d'amener les parties à convenir d'une solution amiable, ce qui n'est pas possible si elles campent sur les positions qu'elles défendaient dans la procédure de consultation qui a précédé et qui s'est soldée par un échec. C'est pourquoi la PostCom exige des autorités communales qu'elles présentent au préalable une proposition indiquant quels compromis elles sont éventuellement disposées à faire avec la Poste. Si elles s'y refusent, il est toujours possible de procéder à une audition par une représentation de la PostCom (recommandation 8/2020 du 7 mai 2020 en l'affaire Office de poste de Rickenbach LU). Au surplus, la décision d'ouvrir une procédure de conciliation ou une audition n'a aucun effet préjudiciel sur la recommandation de la PostCom (recommandation 23/2020 du 8 octobre 2020 en l'affaire Office de poste de Bossonnens FR).

Accessibilité des offices de postes et des agences postales aux personnes handicapées

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

Interrogée à ce sujet, la Poste a confirmé qu'en cas de construction d'un nouvel office de poste, les exigences légales en matière d'accessibilité des services postaux aux personnes handicapées sont remplies (voir aussi la section ci-après « Contrôle des

points d'accès desservis et du service à domicile »). Il peut toutefois arriver que lors de la recherche d'un partenaire d'agence, la Poste ne trouve qu'un seul candidat. Elle conclut alors le contrat de partenariat même si les locaux du partenaire d'agence ne remplissent que partiellement, voire pas du tout, les conditions prévues dans la loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand).

Durant l'année sous revue, la PostCom a traité deux cas portant sur cette question de l'accessibilité aux personnes handicapées. Dans le premier cas, elle a recommandé à la Poste de ne transformer l'office de poste en agence que lorsque l'accessibilité de cette dernière aux personnes ayant un handicap moteur serait garantie (recommandation 4/2020 du 7 mai 2020 en l'affaire Office de poste de Claro TI). Dans le second cas, qui concernait l'office de poste de Fribourg 2 Bourg, la PostCom a invité la Poste à renoncer à la transformation, car l'agence désignée n'était pas accessible aux personnes ayant un handicap moteur. La PostCom a en effet considéré qu'il était possible de trouver, en vieille ville de Fribourg, un partenaire d'agence dont les locaux soient accessibles à tous. De son point de vue, la Poste n'avait donc pas suffisamment tenu compte des spécificités régionales (recommandation 20/2020 du 27 août 2020 en l'affaire Office de poste de Fribourg 2 Bourg FR).

La PostCom a recommandé à la Poste de désigner au sein de l'unité RéseauPostal un service centralisé chargé de systématiquement vérifier que les nouvelles agences postales sont accessibles aux personnes ayant un handicap moteur.

Clarifications préalables de la Poste auprès des communes

Durant l'année sous revue, la PostCom a appris que la Poste procède parfois auprès des communes à des clarifications préalables relatives à la mise en œuvre de la décision qu'elle a prise avant même que la commission n'ait émis de recommandation sur cette décision. La Poste affirme procéder à ces clarifications à ses propres risques et entend continuer à le faire. Du point de vue de la PostCom, ces clarifications préalables contrarient la fonction d'« apaisement » dévolue à la procédure de conciliation prévue à l'art. 34, al. 4, OPO, mais n'enfreignent par contre pas l'art. 34, al. 8, OPO. Ce dernier dispose en effet que la Poste n'est pas autorisée à fermer ou à transférer l'office de poste ou l'agence postale concernés tant que la recommandation de la PostCom n'a pas été notifiée. La Poste a confirmé qu'elle continuerait à respecter cette disposition.

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 2020, le réseau postal comptait 902 offices de poste en exploitation propre et 1185 agences postales, soit 2087 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. Conformément à sa nouvelle stratégie « Poste de demain », la Poste entend stabiliser le nombre d'offices de poste à 800 d'ici à 2024.

Par rapport à 2019, le nombre de points d'accès desservis a diminué de 30 unités, soit un recul légèrement supérieur à celui des années précédentes. Dans la plupart des cas, les offices de poste ont été transformés en agences postales. Selon ses indications, la Poste n'a opté pour le service à domicile comme solution de remplacement que lorsqu'il n'était pas possible d'ouvrir une agence postale.

Points d'accès desservis (état au 31.12.2020)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Offices de poste	1'662	1'562	1'464	1'323	1'189	1'078	981	902
Agences postales	569	660	735	849	968	1'061	1'136	1'185
Total offices de poste et agences postales	2'231	2'222	2'199	2'172	2'157	2'139	2'117	2'087
Différence par rapport à l'année précédente	-23	-9	-23	-27	-15	-18	-22	-30

En 2020, le nombre de régions avec service à domicile a augmenté à 1797 unités, soit une hausse de 22 régions par rapport à l'année précédente (1775 régions). La part des ménages suisses desservis par un service à domicile s'est aussi légèrement accrue pour atteindre 9,5 %.

En substituant une solution en ligne à l'écriteau physique qu'il fallait précédemment apposer sur la boîte aux lettres, la Poste explore un terrain nouveau en matière de service à domicile. Selon la Poste, la nouvelle méthode numérique d'accès des clients aux prestations du service présente divers avantages. Les clients peuvent en effet utiliser le service et commander des prestations non seulement depuis leur domicile, mais également en déplacement. De plus, il n'est plus possible de voir depuis l'extérieur si des documents ont été déposés dans leur boîte aux lettres. Il suffit au client de quelques clics pour sélectionner et commander la prestation souhaitée. Si la commande est passée avant 7 h 30, le facteur se présente à son domicile le jour même, sinon le premier jour de distribution qui suit (du lundi au vendredi). Selon la Poste, ce système permet d'éviter des courses à vide pendant les tournées de distribution et contribue ainsi à réduire les émissions de CO₂. Au final, les ressources sont utilisées plus efficacement et les coûts diminuent. Cette nouvelle solution est toutefois critiquée de maintes parts et des discussions sont en cours.

Quant aux personnes qui n'ont pas accès au service à domicile en ligne, elles peuvent se servir d'un « marqueur de commande », qui leur est fourni gratuitement (couverture: 97 % du territoire suisse).

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.

Service à domicile	2019	2020	Diff.
Nombre de régions avec service à domicile	1'775	1'797	22
Nombre de ménages dans les régions avec service à domicile	380'925	413'195	32'270
dont nombre de ménages sans service à domicile dans les régions avec service à domicile*	2'288**	2'565	277
Nombre total de ménages (Suisse)	4'288'429	4'355'741	67'312
Part en % de ménages avec service à domicile (Suisse)	8,9 %	9,5 %	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.

** La valeur 2019 a été ajustée, car il n'y a plus de service à domicile pour les batteries de boîtes aux lettres dépourvues d'adresse.

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

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 des offices de poste et des agences postales (état au 1^{er} décembre 2020), en%

Heures d'ouverture par jour	Offices de poste	Agences postales
Jusqu'à deux heures	0 %	0 %
De deux à quatre heures	2 %	4 %
De quatre à six heures	7 %	7 %
De six à huit heures	52 %	12 %
Plus de huit heures	38 %	77 %

(Avec différences d'arrondi)

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

Seuls 2 % 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 2020 comme dans les années précédentes, la part relative la plus importante des offices de poste (52 %) ont ouvert leurs portes entre six et huit heures par jour. Quant aux agences, elles étaient plus des trois quarts (77 %) à proposer leurs services pendant plus de huit heures par jour.

En chiffres absolus, on constate que dans un contexte d'augmentation régulière de la proportion d'agences postales, le nombre de celles qui ouvrent huit heures par jour ou plus s'accroît : au 1^{er} décembre 2020 (jour de référence), on en comptait 906, alors qu'un an auparavant, elles n'étaient que 867. 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 agences postales sont disponibles en ligne, sur le site Web de la Poste, sous le lien : www.places.post.ch.

Fréquentation des offices de poste et des agences

Fréquentation journalière moyenne des offices de poste et des agences postales

Type de point d'accès	2019	2020	Diff.
Offices de poste	410	381	-29
Agences postales	35	38	3

Avec 381 clients par jour, la fréquentation journalière moyenne des offices de poste a nettement diminué par rapport à l'année précédente (410 clients). Cet important recul est imputable, pour l'essentiel, à la pandémie de COVID-19, autrement dit aux fermetures temporaires qu'elle a occasionnées et au fait que pendant la situation extraordinaire, la population s'est moins souvent rendue dans des offices de poste.

Pour ce qui est des agences postales, leur fréquentation journalière n'a atteint que le dixième environ de celle des offices de poste. Il s'agit cependant d'une moyenne nationale. À l'échelon local, on observe d'énormes différences de fréquentation. Les chiffres globaux montrent néanmoins que même si les agences postales sont plus nombreuses, les clients continuent à effectuer leurs opérations postales de préférence dans 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 handicapées. 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

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 2020, chaque localité suisse comptait au moins une boîte aux lettres publique, faisant toutefois état de 132 exceptions, soit une de plus que l'année précédente. Sur les 132 localités faisant exception, autrement dit sans boîte aux lettres publique, 38 n'ont jamais bénéficié de ce service de la Poste. Dans les autres, les boîtes aux lettres ont été supprimées ces dernières années, en accord avec les communes concernées.

La Poste met à disposition dans sa Post-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

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
N° de boîtes aux lettres publiques	15'002	14'927	14'823	14'729	14'617	14'583	14'495	14'451

Le nombre de boîtes aux lettres publiques diminue lentement, mais régulièrement. Fin 2020, la Poste en desservait 14 451, soit 44 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. La suppression a toujours lieu en accord avec la commune concernée. En 2020, la transformation d'offices de poste en agences postales s'est accompagnée de la suppression de 189 boîtes aux lettres, mais également de l'installation de 159 nouvelles boîtes à d'autres endroits.

Cette diminution continue du nombre de boîtes aux lettres publiques, c'est-à-dire exploitées par les prestataires de services postaux historiques, s'observe presque partout en Europe¹⁶. Cette tendance devrait se poursuivre ces prochaines années, d'autant plus que la pandémie de COVID-19 a donné un coup d'accélérateur aux échanges d'informations numériques, qui se substituent de plus en plus aux échanges sur papier.

Pertes d'envois postaux et réclamations concernant le service universel

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

S'appuyant sur la norme européenne régissant les réclamations¹⁷, la Poste établit donc chaque année un rapport réglementaire non seulement sur les pertes d'envois et les réclamations en relation avec le service universel, mais également sur toutes les autres réclamations enregistrées dans d'autres secteurs d'activité.

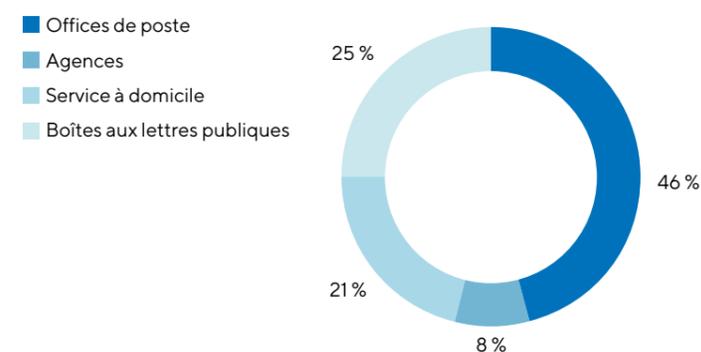
S'agissant du service universel, ce dont les clients se sont plaints le plus fréquemment, en 2020 comme en 2019, c'est de la perte d'envois, en particulier de colis Priority et Economy. L'augmentation du nombre de réclamations concernant les colis découle de l'explosion du volume des envois traités. La Poste souligne toutefois que malgré les mesures de protection sanitaire à respecter dans les processus de traitement sur ordre de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), le nombre de réclamations considéré en proportion de celui des colis n'a pas augmenté. La compréhension des clients face à l'allongement des délais d'acheminement a cependant nettement diminué au second semestre.

En ce qui concerne les lettres adressées, les réclamations ont globalement diminué, ce qui s'explique principalement par le recul du volume de ces envois. Dans le courrier A, la plupart des réclamations concernaient des envois perdus ou des erreurs de distribution.

En 2020, la Poste a enregistré 362 425 réclamations de clients au total. Elle a reçu 0,026 réclamation pour mille lettres et 0,8 pour mille colis. Comme les années précédentes, la plupart des réclamations ont été présentées verbalement (par téléphone ou au guichet).

Les réactions des clients ont fortement augmenté en particulier durant la situation extraordinaire, au printemps, conjointement avec l'augmentation du volume des colis relevant du commerce en ligne. Au final, malgré l'affectation de personnel supplémentaire, la durée moyenne de traitement d'une réclamation a augmenté en 2020, passant à 7,4 jours (2019 : 6,3 jours).

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



¹⁶ GREP, 20(23) Report on core indicators for monitoring the European postal market, 22 décembre 2020, p. 69

¹⁷ EN 14012 Services postaux – Qualité du service – Principes de traitement des réclamations

Parmi les réclamations reçues par la Poste, 6751 concernaient les points d'accès prescrits par la réglementation (2019 : 5027). Près de la moitié (46 %) se rapportaient à des offices de poste et la plupart étaient liées aux conséquences de la pandémie de COVID-19. Un nombre accru de clients se sont ainsi manifestés à propos de divers sujets et questions (p. ex. les heures d'ouverture et les plans de protection dans les offices de poste et les agences).

Le service à domicile a également enregistré une augmentation significative du nombre de réclamations, dans la plupart des cas en lien avec le remplacement de l'écrêteau à apposer sur la boîte aux lettres par la solution numérique évoquée plus haut pour commander des prestations du service. Selon la Poste, les clients se plaignaient d'avoir des difficultés à utiliser cette solution numérique ou de ne pas avoir été informés du changement. Parmi les autres motifs de réclamation cités par la Poste figurent la pandémie et la surcharge des facteurs colis due à la forte augmentation du volume des envois.

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 2020, on comptait en Suisse 1 783 250 maisons habitées à l'année. Selon les indications de la Poste, 2159 d'entre elles ne bénéficiaient pas du service régulier de distribution à domicile. Les solutions de remplacement convenues consistaient en la distribution dans des cases postales, dans des batteries de boîtes aux lettres ou dans des boîtes aux lettres situées hors des propriétés concernées, ou encore en la diminution de la fréquence de distribution (moins de six fois par semaine).

Distribution à domicile

	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de maisons habitées à l'année	1'729'439	1'743'006	1'757'8420	1'770'713	1'783'250
Variation par rapport à l'année précédente, en %	0,8 %	0,8 %	0,9 %	0,7 %	0,7 %
Nombre de maisons habitées à l'année avec solution de remplacement*	1'133	1'277	1'524	1'983	2'159
Variation par rapport à l'année précédente, en %	12,7 %	12,7 %	19,3 %	30,1 %	8,9 %

* 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.

En 2020, le nombre de maisons habitées à l'année avec solution de remplacement a de nouveau présenté une croissance (8,9 %) plus élevée que celle du nombre de maisons habitées à l'année (0,7 %). Le nombre de solutions de remplacement ne se compte toutefois qu'en pour mille du nombre total de maisons habitées à l'année.

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

Nouvelles prescriptions

Selon l'art. 14, al. 3, LPO, la Poste est tenue d'assurer la distribution à domicile dans toutes les zones habitées à l'année. Suite à la transmission de deux motions parlementaires (Maire, 14.4091 et Clottu, 14.4075), le Conseil fédéral a modifié les dispositions de l'OPO relatives à la distribution à domicile avec effet au 1er janvier 2021. Durant l'année sous revue, les obligations de la Poste en matière de distribution à domicile étaient cependant encore régies par les anciennes règles de l'art. 31, al. 1, OPO, selon lesquelles la Poste était tenue de distribuer les envois postaux à domicile :

- si la maison concernée faisait partie d'une zone comprenant au moins cinq maisons habitées à l'année et regroupées sur une surface maximale d'un hectare, ou
- si le temps nécessaire pour desservir une maison habitée à l'année à partir d'une telle zone ne dépassait pas deux minutes.

Depuis le 1er janvier 2021, 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.
- elle n'est pas non plus 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. Si elle a été adoptée avant le 1er janvier 2021, la solution de remplacement reste soumise à l'ancien droit, donc aux anciennes règles présentées plus haut concernant la définition de zone habitée et le temps de trajet (art. 83a OPO).

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 2020, la Poste n'a apporté à son offre relevant du service universel que des modifications formelles ou rédactionnelles sans impact sur l'étendue du service.

La PostCom a approuvé la liste 2020 des prestations relevant du service universel par une décision rendue le 3 février 2020. La liste est disponible (en allemand) sur le site Web de la PostCom.

Révision de l'ordonnance sur la poste : du nouveau à partir de 2021

Le 18 septembre 2020, le Conseil fédéral a adopté plusieurs modifications de l'OPO, dont la plupart sont entrées en vigueur le 1er janvier 2021. Elles concernent notamment les points ci-dessous.

Offres relevant du service universel

Accusé de réception

- Terminologie : le terme « justificatif de distribution » est remplacé par « accusé de réception ».
- Pour tous les accusés de réception, la signature sur un appareil électronique de saisie est équivalente à la signature sur papier (art. 29, al. 3bis, OPO).
- Le nouvel art. 29, al. 3bis, OPO précise quand un envoi avec accusé de réception est réputé avoir été réceptionné. En ce qui concerne les personnes habilitées à réceptionner l'envoi, le nouvel alinéa renvoie aux conditions générales de la Poste. Les expéditeurs ont cependant la possibilité de bloquer la remise aux personnes de moins de 16 ans.

Autorisation de distribution électronique (art. 29, al. 4bis OPO)

En adoptant le nouvel art. 29, al. 4bis, OPO, le Conseil fédéral a créé la base légale de l'autorisation de distribution électronique, fondant ainsi juridiquement une pratique à laquelle la Poste avait déjà recours. Cette pratique est la suivante : le destinataire peut autoriser la Poste par voie électronique à distribuer un envoi avec accusé de réception clairement désigné directement dans sa boîte aux lettres ou sa case postale. Cette autorisation remplace alors la signature sur papier ou sur la tablette de signature pour cet envoi. Les expéditeurs qui agissent dans l'exercice de tâches de droit public ont la possibilité d'exclure ce type de distribution pour leurs propres envois. Enfin, l'autorisation de distribution électronique est exclue pour les actes judiciaires et les actes de poursuite.

Définition des lettres à destination de l'étranger (« maxilettes »)

La définition des lettres à destination de l'étranger relevant du service universel a été adaptée et mise en conformité avec la réglementation de l'Union postale universelle

(UPU). Ont été redéfinis aussi bien le poids que le format maximum (art. 29, al. 2 et 2bis, OPO).

Nouvelle réglementation de l'obligation de distribution à domicile

La nouvelle réglementation relative à la distribution à domicile a été adoptée à la suite de la transmission des motions parlementaires Maire et Clottu (voir le commentaire détaillé dans la section ci-avant « Distribution à domicile »).

Distribution des quotidiens en abonnement à la mi-journée au plus tard

Désormais, la Poste est tenue, dans les régions sans distribution matinale, de distribuer les quotidiens en abonnement à 12h30 au plus tard (art. 31a, al. 1, OPO). Cette nouvelle disposition est un effet de la motion parlementaire Candinas (16.3848). La méthode de mesure des délais d'acheminement permettant de contrôler le respect de cette obligation ne pourra être appliquée qu'à partir de 2022, si bien que les premiers résultats ne seront disponibles qu'en mars 2023. L'heure limite de fin de distribution des quotidiens ne s'applique toutefois pas si l'éditeur livre les journaux à la Poste en retard ou si des événements pour lesquels ni la Poste ni l'éditeur ne sont responsables empêchent la distribution (art. 31a, al. 2, let. a et b, OPO). Le délai de livraison des quotidiens doit être respecté – chaque année et à l'échelle de la Suisse – à hauteur de 95 % (art. 31a, al. 3, OPO).

La PostCom approuve la méthode et les instruments de mesure (art. 31a, al. 5, OPO). Le contrôle et la publication des résultats de la mesure par la PostCom sont assurés par analogie avec le contrôle des exigences de qualité posées aux services postaux (art. 53 OPO).

Financement du service universel

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

Coût nets

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

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

La compensation des coûts nets n'a pas d'incidence sur le résultat financier global du groupe ni sur les résultats financiers des différents segments opérationnels. Le contrôle du reporting financier du groupe Poste n'est pas de la compétence de la PostCom. Celle-ci n'a donc aucune influence sur les méthodes appliquées pour calculer les résultats des segments du groupe, 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.

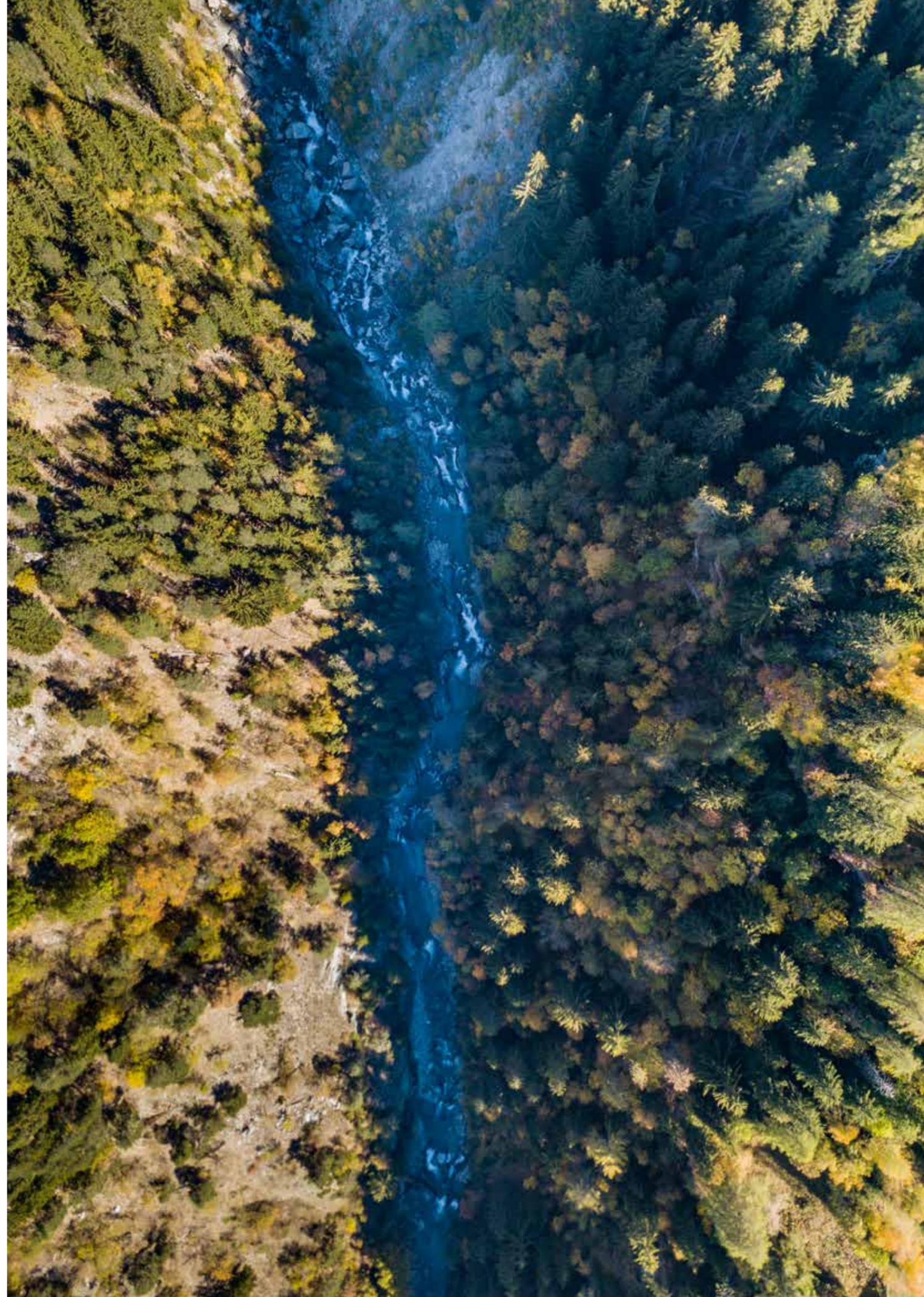
Interdiction des subventions croisées dans un cas d'espèce

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

En application de l'art. 19, al. 3, LPO, la PostCom peut, d'office ou sur plainte, exiger de la Poste qu'elle fournisse la preuve du respect de ces dispositions. Elle n'a pas fait usage de cette possibilité en 2020, pas plus qu'en 2019 et 2018. Pour les détails de la procédure, voir la section ci-après « Preuve du respect de l'interdiction des subventions croisées dans un cas d'espèce ».

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

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

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

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
- Recettes non générées	576	577	546	499	452	428	343	188
+ Coûts proportionnels évités	335	343	327	291	262	244	174	31
+ Coûts structurels évités	649	627	590	554	515	455	450	388
Résultat	409	392	371	346	325	271	281	231

Source : La Poste Suisse SA

En 2020, les coûts nets se sont élevés à 231 millions de francs, soit 50 millions de moins qu'en 2019.

Étant donné que dans le réseau hypothétique des offices de poste, les variations concernant les opérations de guichet sont prédéterminées statiquement, le résultat effectif de 2020 a fortement impacté les recettes non générées, en raison de la situation due à la pandémie de COVID-19. De même, le net recul du chiffre d'affaires du réseau réel des offices de poste s'est traduit par une forte diminution des coûts proportionnels évités. Quant au recul des coûts structurels évités, il s'explique par les mesures d'optimisation constamment mises en œuvre.

Le recul des coûts nets est également dû à l'absence d'un effet unique comptabilisé en 2019 (coûts de réorganisation des offices de poste).

Enfin, le redimensionnement du réseau réel des offices de poste au fil des ans et, partant, son alignement progressif sur le réseau hypothétique ont également entraîné un recul des coûts nets. Depuis 2013, les coûts nets présentent une diminution de 8 % par année en moyenne.

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 2020 respecte tous les points essentiels des dispositions de l'OPO.

Financement du service universel

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

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

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

Ces paiements de transfert ont pour conditions que :

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

Résultat du service réservé

Le tableau ci-dessous présente, pour comparaison, les résultats du service réservé de 2014 à 2020.

Résultat du service réservé (lettres jusqu'à 50 g)	Service réservé						
En millions de CHF	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Recettes	1213	1225	1161	1153	1106	1046	994
Coûts	1097	1118	1115	1057	966*	935	912
Résultat	116	107	46	96	139	112	82
Coûts inclus provenant de la compensation des coûts nets	80	106	81	96	96*	96	90
Coûts nets de la Poste	392	371	346	325	271	281	231

* Valeur ajustée rétroactivement

Source : La Poste Suisse SA

Les chiffres ci-dessus montrent que le service réservé couvre ses propres 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 2020, le résultat après compensation des coûts nets s'est élevé à 82 millions de francs. Ce résultat est grevé du montant de 90 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 (231 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 2020. Une valeur positive correspond à un paiement compensatoire débité et une valeur négative à un paiement compensatoire crédité.

Compensation des coûts nets

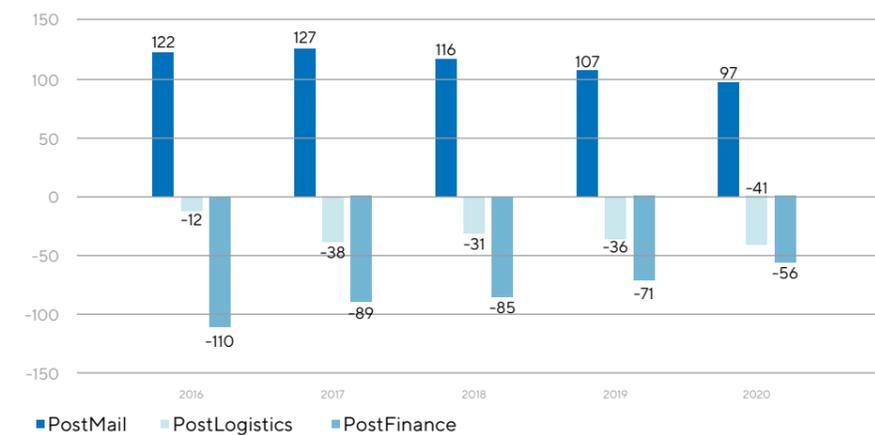
En millions de CHF	PostMail	PostLogistics	PostFinance
Compensation des coûts nets*	97	-41	-56
	Poste CH SA		PostFinance
Somme compensation des coûts nets	56		-56

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

Source : La Poste Suisse SA

En 2020, 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 2019, selon le calcul approuvé par la PostCom le 7 mai 2020, les coûts nets totaux se sont élevés à 281 millions de francs, dont 97 millions au total ont été compensés entre les segments en 2020. Ce montant a été entièrement débité de l'unité PostMail et crédité à hauteur de 41 millions de francs à l'unité PostLogistics et de 56 millions à l'unité PostFinance¹⁸.

Compensation des coûts nets entre les unités, en millions de francs



Compte tenu des dispositions de l'art. 51 OPO, la Poste peut compenser librement les coûts nets du service universel entre ses unités. Dans le cadre de cette compensation des coûts nets, l'unité PostMail est toujours débitée d'une part relativement stable des coûts nets. Les unités PostLogistics et PostFinance sont au contraire toujours créditées de parts des coûts nets.

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

Comparaison coûts nets / compensation des coûts nets

En millions de CHF	Services postaux	Services financiers
Compensation des coûts nets*	56	-56
Part coûts nets	173	58

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

Source : La Poste Suisse SA

Utilisation des contributions de soutien à la distribution des journaux et périodiques en abonnement

Pour 2020, le Conseil fédéral avait approuvé des contributions de 30 millions de francs pour l'octroi de rabais sur la distribution des quotidiens et hebdomadaires de la presse locale et régionale (27 ct. par exemplaire) et de 20 millions pour les titres de la presse

associative et des fondations (18 ct. par exemplaire). La Poste a distribué ces contributions de soutien. Les dispositions de l'art. 51, al. 2, let. a, OPO concernant la compensation des coûts nets ont donc été respectées.

Preuve annuelle 2020 du respect de l'interdiction des subventions croisées

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

Dans ses comptes régulatoires 2020, 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	2687	701	3388	2205	839	809	3853	7241
Coûts	2510	698	3208	2195	1101	922	4218	7426
Résultat avant compensation des coûts nets	178	3	180	10	-262	-114	-365	-185
Compensation des coûts nets	56	-56	0	0	0	0	0	0
Résultat après compensation des coûts nets	122	59	180	10	-262	-114	-365	-185

Source : La Poste Suisse SA

Le résultat réglementaire des deux mandats de service universel s'est élevé à 180 millions de francs au total, alors que celui du groupe s'est chiffré à -185 millions. Cela signifie que le résultat des prestations hors service universel est négatif à -365 millions de francs, la plus grande partie de ce montant (-262 millions) étant imputable aux services de paiement.

Par conséquent, comme pour 2018 et 2019, la Poste n'est pas en mesure de fournir la preuve du respect de l'interdiction des subventions croisées pour l'année 2020, prévue à l'art. 55, al. 3, OPO. La fourniture de la preuve annuelle selon l'art. 55, al. 3, OPO repose sur la comparaison du résultat global des deux mandats de service universel avec le résultat du groupe. Cette comparaison permet de mettre en évidence une éventuelle sortie de fonds provenant du service universel en faveur des segments hors service universel. Une telle sortie de fonds n'est toutefois interdite que s'il s'agit de produits du service réservé¹⁹. La non-fourniture de la preuve annuelle selon l'art. 55, al. 3, OPO n'est donc pas suffisante pour conclure qu'il y a eu des subventions croisées non autorisées dans un cas d'espèce, mais indique simplement que cela pourrait être le cas.

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

Pour prouver qu'il y a eu des subventions croisées non autorisées dans un cas d'espèce²⁰, il faut que les deux critères cumulatifs suivants soient remplis :

1. les recettes d'une prestation déterminée ne relevant pas du service universel ne suffisent pas à couvrir les coûts incrémentiels de cette prestation (destination potentielle des subventions croisées) ;

18 Pour plus d'informations sur la redistribution des coûts : « Défis actuels dans le domaine des services postaux et des services de paiement relevant du service universel », rapport de l'OFCOM, 22 janvier 2021, p. 56

19 Cf. art. 19 LPO

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

2. dans le service réservé, une prestation ou tout un secteur de l'entreprise génère des recettes dépassant ses propres coûts de fourniture isolée (stand-alone costs) (source potentielle des subventions croisées).

Ce n'est que lorsque les deux critères ci-dessus sont remplis (existence d'une destination et d'une source des subventions croisées) qu'il y a des subventions croisées non autorisées dans un cas d'espèce. Il y a alors lieu de fournir la preuve dans un cas d'espèce²¹, ce que la Poste fait depuis 2019.

Calcul des coûts incrémentiels hors service universel pour 2020 (art. 48, al. 1, let. a, OPO)

Le résultat négatif de -365 millions de francs des prestations hors service universel est imputable, pour l'essentiel, à l'unité PostFinance. Le résultat de cette dernière a été grevé en particulier par la faiblesse des volumes (notamment des versements aux guichets) due à la pandémie et par celle des produits d'intérêts résultant du bas niveau persistant des taux. Les coûts du capital calculés sont un autre facteur important ayant pesé sur le résultat. L'unité CarPostal a quant à elle subi de grosses pertes de recettes imputables à la pandémie et aux mesures de protection ordonnées pour la juguler. Enfin, chez RéseauPostal, la Poste invoque des produits de tiers non rentables comme principale cause du déficit.

En raison notamment de l'environnement de marché difficile dans lequel opère PostFinance, la Poste s'attend à ce que le résultat des prestations hors service universel reste négatif à l'avenir également.

Du point de vue de la réglementation, les produits de tiers non rentables de RéseauPostal doivent être examinés de plus près. En effet, l'analyse de la structure des coûts de ces produits de tiers a montré que pour certains groupes de produits ou produits individuels, les coûts incrémentiels n'étaient pas couverts.

Étant donné que les coûts incrémentiels des produits de tiers ne sont pas couverts par les recettes nettes, il est possible que l'un ou l'autre de ces produits ait bénéficié de subventions croisées. Rappelons toutefois que celles-ci ne sont interdites que si elles proviennent des recettes du service réservé (en application de l'art. 48, al. 1, let. b, OPO).

La Poste a indiqué que l'assortiment des produits de tiers de RéseauPostal était en cours de réexamen. Entamée en 2019, cette rationalisation de l'assortiment a des effets positifs sur le résultat. Elle sera donc poursuivie.

Calcul des coûts de fourniture isolée dans le service réservé pour 2020 (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 2020, la Poste a présenté des coûts de fourniture isolée s'élevant à 1348 millions de francs (2019 : 1357 millions).

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

En millions de CHF	2019	2020
Recettes du service réservé	1'046	994
Coûts de fourniture isolée (sans compensation des coûts nets)	1'357	1'348
Différence (sans compensation des coûts nets)	-311	-354
Compensation des coûts nets	-96	-90
Coûts de fourniture isolée (avec compensation des coûts nets)	1'454	1'437
Différence (sans compensation des coûts nets)	-407	-443

Les recettes du service réservé s'élèvent à 994 millions de francs et les coûts de fourniture isolée à 1348 millions, ce qui donne une différence de 354 millions. Si l'on tient compte des coûts nets calculés dans le cadre de la compensation des coûts nets, la différence atteint même 443 millions de francs. Étant donné que les coûts de fourniture isolée dépassent les recettes du service réservé, il n'y a pas eu de subventions croisées non autorisées en 2020 (cf. art. 48, al. 1, let. b, OPO).

Récapitulation

- La Poste n'était pas en mesure de fournir la preuve du respect de l'interdiction des subventions croisées pour l'année 2020 comme prévu à l'art. 55, al. 3, OPO.
- Toutefois, aucune violation de l'interdiction des subventions croisées dans un cas d'espèce au sens des art. 19, al. 1, LPO et 48, al. 1, OPO n'a pu être constatée. Dans le même temps, chez RéseauPostal, certains produits de tiers non rentables ne relevant pas du service universel ne couvraient pas leurs coûts incrémentiels, si bien qu'il existait une destination possible pour des subventions croisées. Les coûts de fourniture isolée du service réservé étant cependant supérieurs à ses recettes, il n'existait par contre pas de source pour de telles subventions.
- Ainsi, grâce au calcul des coûts de fourniture isolée du service réservé, la Poste a fourni la preuve du respect de l'interdiction des subventions croisées dans un cas d'espèce comme prévu à l'art. 55, al. 5, OPO.

La PostCom n'a donc pas constaté l'existence de subventions croisées non autorisées pour l'année 2020.

Résultat du contrôle indépendant

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

- le calcul des coûts nets découlant de l'obligation de fournir le service universel ;
- le respect des prescriptions régissant la compensation des coûts nets (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.

Ont été contrôlées pour l'année 2020 : Poste CH SA, PostFinance SA, Poste Immobilier SA et Poste Immobilier Management et Services SA.

21
Cf. [www.postcom.admin.ch/fr/documentati-on/decisions,d%C3%A9cision%2020/2019,5+d%C3%A9cembre%202019+\(en+allemand\)](http://www.postcom.admin.ch/fr/documentati-on/decisions,d%C3%A9cision%2020/2019,5+d%C3%A9cembre%202019+(en+allemand))

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

Approbat

La PostCom a pris connaissance du rapport de l'entreprise de révision mandatée. Compte tenu de l'évaluation globale positive de l'entreprise de révision ainsi que de l'examen approfondi des facteurs à l'origine du résultat négatif des prestations ne relevant pas du service universel, la PostCom a approuvé le calcul des coûts nets, la preuve du respect des prescriptions régissant la compensation de ces derniers ainsi que la preuve du respect de l'interdiction des subventions croisées – basée sur la présentation des coûts de fourniture isolée du service réservé – pour l'année 2020.

Débat en cours sur le financement du service universel

Le service universel et son financement font actuellement l'objet d'un vaste débat politique. Le Conseil envisage en particulier de privatiser PostFinance.

La privatisation de PostFinance signifierait également sa séparation du groupe Poste. L'intégration et la coopération étroites qui existent actuellement entre PostFinance et les autres sociétés du groupe dans le domaine de la fourniture des services postaux et des services de paiement relevant du service universel devraient donc être adaptées en conséquence. Cela suppose une révision des dispositions de la LPO régissant le service universel. Le Conseil fédéral a donc chargé le DETEC d'élaborer, au cours de cette année et en concertation avec le Département fédéral des finances DFF (Administration fédérale des finances AFF), des propositions concrètes concernant l'évolution du service universel en matière de services postaux et de services de paiement²². Le DETEC et l'AFF ont institué à cet effet une commission d'experts chargée de préparer les bases de la suite du débat politique sur le service universel de demain²³.

Du point de vue de la réglementation, la Poste est encore en mesure de supporter les coûts nets du service universel. Il faut cependant s'attendre à ce que la tendance à la diminution de ses recettes – en particulier celles du monopole sur les lettres (jusqu'à 50 grammes) – se poursuive à l'avenir, encore renforcée par l'accélération de la numérisation liée à la pandémie de COVID-19.

22
Pour plus d'informations : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-82038.html>

23
Cf. <https://www.uvek.admin.ch/uvek/fr/home/detec/medias/communiqués-de-presse.msg-id-82725.html>

Évolution générale des marchés postaux

En 2020, la dynamique observée ces dernières années sur le marché postal a connu une accélération, notamment suite à la pandémie de coronavirus. L'essor des achats en ligne a largement bénéficié à la croissance des volumes de colis, alors que la tendance baissière sur le marché des lettres s'est encore accentuée. Avec un chiffre d'affaires en hausse de 3%, le secteur postal suisse bénéficie globalement des dernières évolutions du marché.

Obligation d'annoncer

En mai 2021, le nombre d'entreprises enregistrées auprès de la PostCom en tant que prestataires de services postaux s'élevait à 211, soit 18 de plus qu'une année auparavant. De ces entreprises, 53 (+1) sont soumises à l'obligation d'annonce ordinaire et 158 (+17) à l'obligation d'annonce simplifiée. Les listes correspondantes, qui sont actualisées en permanence, peuvent être consultées sur le site Internet de la PostCom.

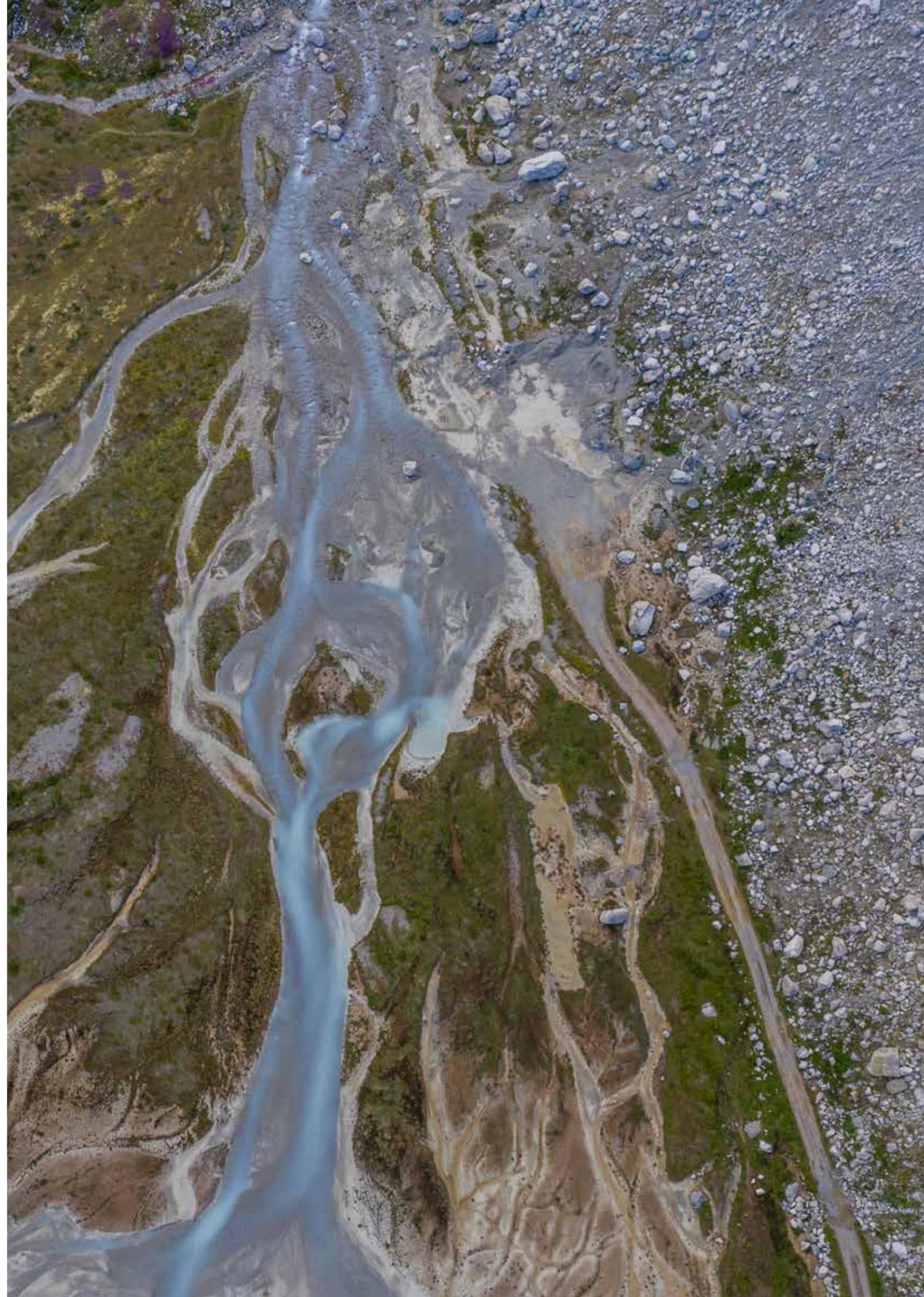
Toute entreprise opérant sur le marché en son nom propre et à titre professionnel en tant que prestataire de services postaux est tenue de s'enregistrer auprès de la PostCom dans les deux mois suivant le début de son activité. Les prestataires de services postaux transportent des colis adressés jusqu'à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

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

Dans certains cas, les nouveaux enregistrements font 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. Depuis 2019, le secrétariat a demandé à plus de 50 entreprises de lui fournir des informations qui lui permettent de vérifier si elles proposent des prestations tombant sous le coup de l'obligation d'annoncer prévue dans la LPO.

Parallèlement au processus d'enregistrement, la PostCom a mené des procédures pénales administratives à l'encontre 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 une nouvelle version de son guide relatif à l'obligation d'annoncer en juin 2020.



Taxe de surveillance

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

Preuve du respect des conditions de travail usuelles dans la branche

Toutes les entreprises soumises à l'obligation d'annoncer sont tenues de respecter les conditions de travail usuelles dans la branche et il incombe à la PostCom de vérifier que c'est bien le cas. Les prestataires de services postaux soumis à l'obligation d'annonce ordinaire sont tenus d'indiquer s'ils ont conclu une convention collective de travail (CCT) dans le cadre du reporting annuel ou s'ils remplissent les exigences minimales fixées dans l'ordonnance de la Commission de la poste relative aux 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 avec son personnel, 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 avec l'ordonnance susmentionnée 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. Les exigences minimales fixent un salaire horaire minimal brut de 18,27 francs et limitent la durée de la semaine de travail à 44 heures au maximum. En 2021, la PostCom va procéder à une nouvelle analyse des conditions de travail usuelles dans la branche.

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 22 entreprises et ouvert une procédure de surveillance dans sept cas.

Les entreprises contrôlées sont tenues de fournir la preuve qu'elles ont conclu une CCT ou qu'elles respectent les exigences minimales arrêtées par la PostCom. Dans le cas où des sous-traitants sont mandatés pour la fourniture de services postaux et que ces derniers 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 respecter les conditions de travail usuelles dans la branche.

Les contrôles effectués en 2020 indiquent que certaines entreprises ne respectent 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 géné-

rales 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. Dans le cas où l'entreprise contrôlée ne fournit pas la preuve qu'elle respecte les exigences légales et réglementaires relatives aux conditions de travail, la PostCom peut prononcer des mesures et 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 le transport et la distribution de colis, de lettres, de journaux et de périodiques. Peu important en l'occurrence les ressources techniques ou organisationnelles engagées pour fournir ces services (moyens de transport, taille de l'entreprise) ou la catégorie dont ils relèvent (express, coursier, distribution matinale). Sauf indication contraire, toutes les données présentées dans les infographies et les analyses qui suivent proviennent du reporting annuel que toutes les entreprises enregistrées selon la procédure d'annonce ordinaire sont tenues de remettre à la PostCom. Celle-ci analyse ces données en exécution des tâches qui lui incombent en tant qu'autorité de surveillance du marché.

Les modèles d'affaires des différents prestataires de services postaux se distinguent nettement les uns des autres. Certaines entreprises sont très diversifiées et proposent un grand choix de prestations logistiques, tandis que d'autres concentrent leur offre sur des niches de marché spécifiques, telles que les services 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 : nette croissance du chiffre d'affaires en 2020

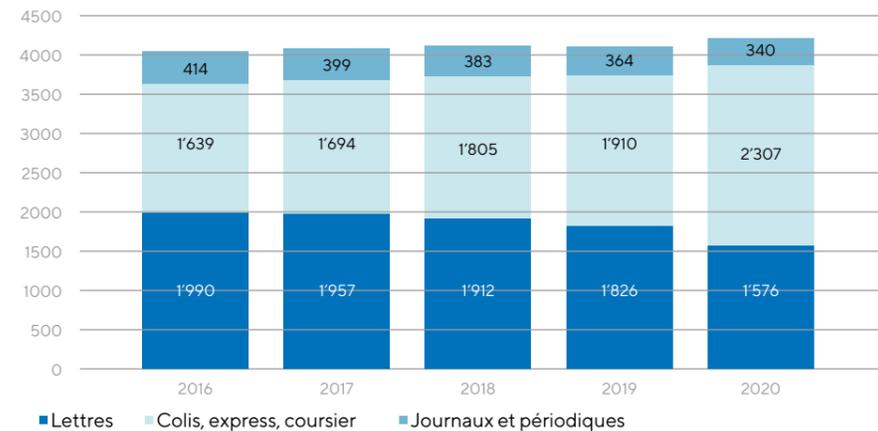
En 2020, le chiffre d'affaires total du marché postal s'est élevé 4,2 milliards de francs, pour un volume de 3,1 milliards d'envois. Par rapport à l'année précédente, le chiffre d'affaires postal a connu une croissance de 3%. Une telle hausse n'avait pas été observée depuis plusieurs années. Le nombre d'envois a en revanche une fois de plus nettement reculé, avec une baisse de 4,5 %. Cette tendance négative s'explique par la diminution importante des volumes de lettres, journaux et périodiques acheminés. La croissance du chiffre d'affaires postal repose essentiellement sur le dynamisme exceptionnel du segment des colis postaux en 2020. Contrairement aux années précédentes, le chiffre d'affaires postal dans sa globalité a été stimulé par la croissance des envois postaux nationaux (+7%), alors que le secteur transfrontalier s'est rétracté à hauteur de 16%. Cet inversement de tendance très net résulte vraisemblablement des suites du coronavirus.

En raison de la forte demande au niveau des colis, l'évolution du secteur postal affiche désormais une croissance du chiffre d'affaires sur les cinq dernières années, avec une hausse annuelle moyenne de 1,1%. Sous l'angle des volumes, la baisse annuelle moyenne du marché dans son ensemble atteint 3,9%. Le marché des lettres recule d'année en année. En 2020, avec 37 %, sa part au chiffre d'affaires total du marché postal suisse représentait désormais clairement une part minoritaire de l'activité de la branche, alors qu'elle dépassait encore la barre des 50 % cinq ans auparavant. Sous l'angle des volumes, les changements sont moins spectaculaires vu que les envois de

colis – services express et coursier compris – représentaient en 2020 quelque 9,8 % de l'activité, contre 4,9 % en 2015.

Alors que le marché postal suisse connaissait jusqu'ici un dynamisme moindre en comparaison européenne, les dernières données disponibles suggèrent que la Suisse connaîtrait à présent des taux de croissance proches de la tendance internationale. Entre 2015 et 2019, les 31 pays considérés dans l'enquête du GREP sur les indicateurs postaux ont enregistré une croissance annuelle moyenne de 1,9 % pour ce qui est du chiffre d'affaires postal et un recul de 3,6 % des volumes sur la même période²⁴, contre une hausse de 1,1 % et une baisse de 3,9% respectivement en Suisse. Jusqu'ici, le marché postal suisse tendait surtout à connaître une baisse plus douce des volumes d'envois, les nouvelles données indiquent cependant un fléchissement plus important en Suisse. Il faudra toutefois attendre la publication des chiffres européens pour l'année 2020 avant d'émettre des conclusions définitives sur ce point.

Évolution du chiffre d'affaires annuel du marché postal suisse 2016-2019, en millions de francs



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

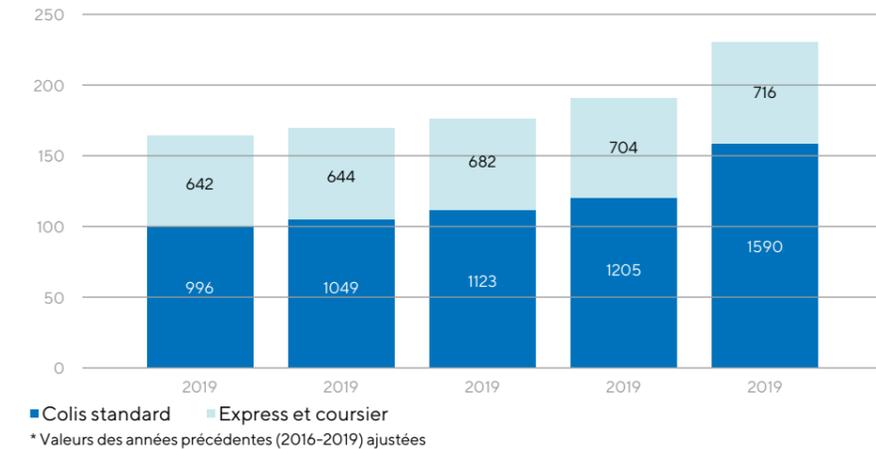
Le marché CEC (colis, express et coursier) comprend les colis en expédition standard ainsi que les envois accélérés, lesquels sont soit distribués dans un délai déterminé et garanti (express), soit directement livrés aux destinataires, sans entreposage ni tri préalable (coursier).

Cela fait plusieurs années que le marché CEC affiche un grand dynamisme lié à la croissance du commerce électronique. En raison de la pandémie de coronavirus et des mesures sanitaires en place en 2020, le commerce à distance a connu une hausse nettement supérieure à la moyenne de ces dernières années. Le chiffre d'affaires total du marché CEC a atteint 2,3 milliards de francs, pour un volume de 300 millions d'envois. Au niveau du chiffre d'affaires, le taux de croissance annuel atteint près de 21% alors que pour les volumes, ce même taux est de 42%. Concernant les volumes, la hausse très considérable doit être nuancée en raison d'ajustements méthodologiques opérés par une entreprise, dont il n'a pas encore été possible de quantifier les effets précisément. Sans ces changements, l'augmentation devrait se situer entre 25% et 30%.

La croissance du chiffre d'affaires a été particulièrement prononcée sur le segment des envois CEC nationaux avec une augmentation de 29%, les envois transfrontaliers à l'importation et à l'exportation ayant crû de 6% et 9% respectivement, ce qui est proche de la tendance de ces dernières années. Sur les cinq années précédentes, ces

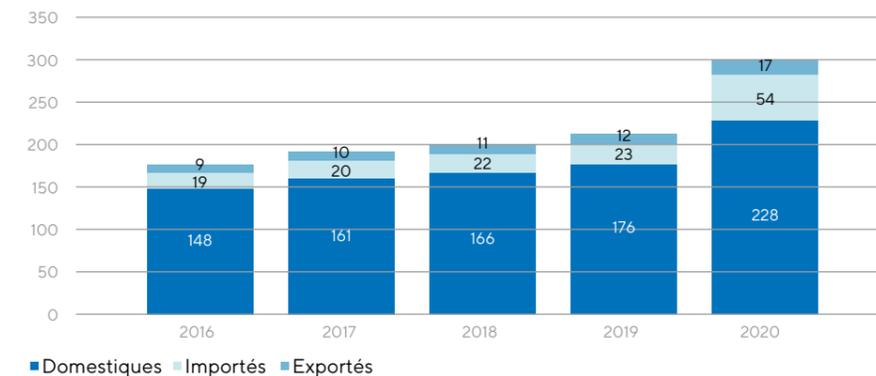
taux s'élevaient en moyenne aux alentours de 8 % pour les envois à l'importation et 5 % pour les envois à l'exportation. Concernant les volumes, la hausse très importante suggérée par les données rapportées par les entreprises doit être relativisée en raison des ajustements méthodologiques réalisés par certains acteurs. Il convient cependant de préciser que les volumes et les chiffres d'affaires évoluent régulièrement à des rythmes distincts, voire même contradictoires. Ceci peut résulter à la fois de modifications tarifaires mises en œuvre par les prestataires, de la qualité des prestations demandées (services express / standard) et de changements au niveau du poids et des formats moyens des envois.

Évolution du chiffre d'affaires colis standard des envois express et coursiers 2016*-2020, en millions de francs



Un examen plus détaillé du marché CEC montre que l'évolution positive de ce segment est davantage due aux colis en expédition standard qu'aux services express et coursier. Contrairement à certaines prévisions émises ces dernières années, les livraisons dans des délais extrêmement courts ou en soirée n'ont jusqu'ici pas connu l'essor escompté. En 2020 cependant, le volume des envois expédiés en services express et coursier ont augmenté de 21 %, alors que l'année précédente encore, un recul de 0,7 % avait été observé. Cette hausse résulte à la fois de l'activité croissante d'entreprises déjà présentes sur le marché et de nouveaux entrants, tels que ceux proposant des services coursier de livraison de repas. L'étude annuelle menée par l'Association Suisse de Vente à Distance (ASVAD) conclut également à une hausse des distributions le soir/le jour même, dont la part aux colis distribués est passée de 4% en 2019 à 5% en 2020²⁵. Les services de livraison coursier spécialisés dans la livraison de produits frais (plats cuisinés, commerce de détail) pourraient encore davantage contribuer à la croissance du segment express et coursier à l'avenir.

Évolution du volume des envois CEC 2016-2020, en millions d'envois



²⁴ ERGP PL II (20) 23 Report on Postal Core Indicators, pp. 41 et 50

²⁵ ASVAD, la Poste, GFK, Marché Suisse du commerce en ligne 2020, 10 mars 2021, https://handelsverband.swiss/wp-content/uploads/2021/03/Marche-de-la-vente-en-ligne-Suisse-2020_Version-Medias.pdf

Les envois domestiques constituent le principal segment du marché CEC, en termes aussi bien de volume que de chiffre d'affaires. En 2020, ce segment a poursuivi sa croissance : le nombre d'envois a augmenté de 29,7 % et le chiffre d'affaires de 29,4 %, ce qui correspond quasiment à un triplement du taux moyen annuel de ces cinq dernières années (11%, tant pour le nombre d'envois que pour le chiffre d'affaires).

Ces dernières années, différentes études suggéraient que la croissance du marché CEC en Suisse était moins prononcée que sur les autres marchés européens. Les chiffres les plus récents publiés par le GREP laissent maintenant entrevoir un dynamisme plus important en Suisse, puisque la croissance moyenne des chiffres d'affaires mesurée sur la période 2015-2019 atteint 5,5 % en Europe, contre 8,9% dans notre pays. Si l'on prend le nombre d'envois CEC par habitant comme critère de mesure, il apparaît que la Suisse, avec 35 envois par tête, se situe au-dessus de la moyenne européenne (16 en 2019)²⁶. Certains pays, comme l'Allemagne (41), présentent cependant des volumes par habitant plus élevés. Ici encore, il faudra toutefois attendre la publication des chiffres européens de l'année 2020 afin de comparer l'effet de la pandémie sur les autres marchés postaux.

Parts de marché globalement stables

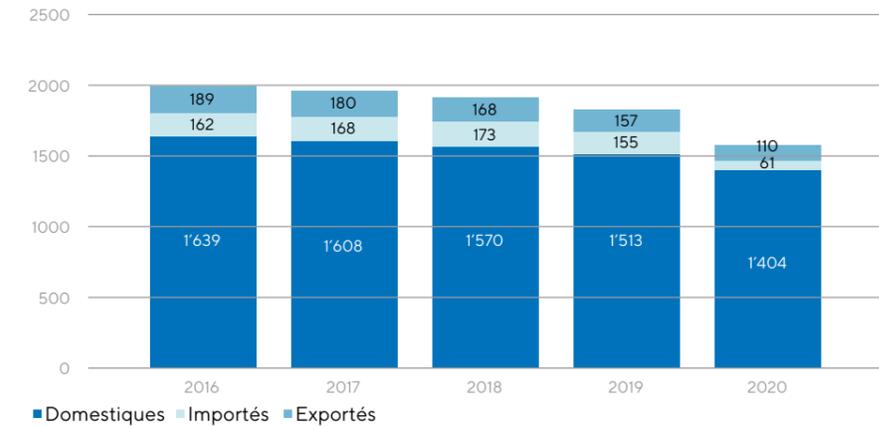
En matière de chiffre d'affaires, Poste CH SA est le principal prestataire du marché CEC, avec une part de marché de 58 % (+ 5 % par rapport à l'année précédente²⁷). Ce premier rang, la Poste le doit principalement à la force et à la stabilité de sa position sur le marché CEC domestique, qu'elle contrôle à hauteur de 78 % (- 2 % par rapport à 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 69 % du marché de l'importation et même 85 % du marché de l'exportation²⁸. 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 2020, le chiffre d'affaires total du marché des lettres s'est élevé à 1,6 milliard de francs, pour un volume de 2 milliards d'envois. Par rapport à l'année précédente, le chiffre d'affaires des lettres s'est contracté de 13,7 %, un recul très nettement supérieur à la moyenne enregistrée au cours des cinq dernières années (- 5,7 %). Le volume a également diminué considérablement, à hauteur de 8,7 %.

Évolution du chiffre d'affaires des lettres domestiques et transfrontalières 2016-2020, en millions de francs



Les données obtenues des prestataires postaux montrent une très importante contraction des envois de lettres transfrontalières. Cette chute des envois résulte ici encore pour une grande part des modifications opérées par certaines entreprises au niveau des envois transfrontaliers. Elle n'est donc pas représentative de l'évolution réelle du marché des lettres en 2020. Bien que la tendance négative soit vraisemblablement moins prononcée que ne le suggèrent les données, il n'en reste pas moins que la diminution est importante sur l'ensemble des segments considérés. Avec un chiffre d'affaires en baisse de 7 %, les lettres nationales ont connu une baisse bien supérieure par rapport à l'année précédente (-3,6 %).

Alors que vraisemblablement l'augmentation du nombre de petits colis importés avait soutenu l'activité postale des lettres ces dernières années, cette dynamique semble avoir très nettement perdu de son intensité. Les données publiées par l'ASVAD sur le nombre de petits envois en provenance de l'étranger confortent ce sentiment, puisqu'elles montrent que le volume de ces envois est passé de 31 millions d'unités en 2019 à 30 millions en 2020, soit une baisse de 2%.

En comparaison européenne, le marché des lettres suisse s'était jusqu'ici montré plutôt résistant à la baisse des volumes. Entre 2015 et 2019, la baisse rapportée par l'ensemble des pays représentés au sein du GREP pour les lettres (journaux et périodiques compris) était de 2,6 % pour le chiffre d'affaires et de 5,3 % pour les volumes en moyenne annuelle. En Suisse, les reculs correspondants étaient de respectivement 5,7 % et 5,3 %. Dès 2020, la baisse en Suisse se situe maintenant clairement dans la moyenne européenne de ces dernières années lorsque les volumes sont considérés. Sous l'angle des chiffres d'affaires cependant, la baisse en Suisse est nettement plus importante en comparaison internationale. Une différence pouvant expliquer la baisse plus importante des chiffres d'affaires en Suisse est le fait que de nombreux prestataires européens ont revu leurs tarifs publics pour l'envoi de lettres domestiques substantiellement à la hausse²⁹, alors que les tarifs des envois domestiques égrenés de la Poste n'ont pas augmenté depuis plusieurs années.

Lettres par habitant : la Suisse toujours en tête de peloton

En 2020, le nombre de lettres acheminées par habitant atteignait 227 unités en Suisse. Si l'on y ajoute les journaux et périodiques, ce chiffre atteint 319 unités. En comparaison européenne, la Suisse reste le pays où l'on compte le plus grand nombre de lettres par habitant, malgré le recul constant de leur volume total depuis plusieurs années. Le recul du volume des lettres a pour principale raison la substitution de moyens de communication électroniques au courrier traditionnel. Toutefois, abstraction faite

26 GREP, PL II (20) 23 Report on core indicators, p. 48. Les données européennes pour l'année 2020 ne sont que partiellement comparables avec celles de l'année précédente en raison du Brexit notamment

27 La hausse de part de marché de Post CH AG sur le marché CEC est partiellement due à des ajustements opérés par l'entreprise

28 Suite à des ajustements opérés par Post CH AG, la comparaison des parts de marchés CEC transfrontalières avec les années précédentes n'est pas possible

29 GREP, PL II (20) 23 Report on core indicators, p. 19AG, la comparaison des parts de marchés CEC transfrontalières avec les années précédentes n'est pas possible

de ce phénomène dû au changement de comportement de la population, le recul est également imputable au fait que les gros expéditeurs, comme les banques, les assurances, les caisses-maladie et les autorités, se tournent de plus en plus vers des canaux d'information et de distribution numériques. Les solutions de facturation électronique, de banque en ligne et de guichet électronique se substituent progressivement à la correspondance sur papier.

Évolution des parts de marché

Avec une part de marché totale (chiffre d'affaires) de 96 %, Poste CH SA reste le numéro un incontesté du marché des lettres, devant Quickmail SA. En 2020, sur le marché domestique, la part de marché de la Poste a très légèrement diminué par rapport à l'année précédente, passant de 96,6 % à 96,4 % (-0,2%).

Alors que le marché européen des lettres est entièrement libéralisé, il subsiste en Suisse un monopole sur les lettres jusqu'à 50 grammes. Compte tenu de ce monopole, environ 24 % du volume et 31 % du chiffre d'affaires du marché des lettres domestique 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. Des 19 pays ayant fourni des chiffres au GREP en 2019, seuls la Grèce et la Roumanie indiquent des parts de marché de l'opérateur historique inférieures à 80 % (journaux et périodiques inclus). En outre, dans huit pays, une hausse de la part de marché des opérateurs historiques peut être observée entre 2015 et 2019 sous l'angle des volumes acheminés³⁰.

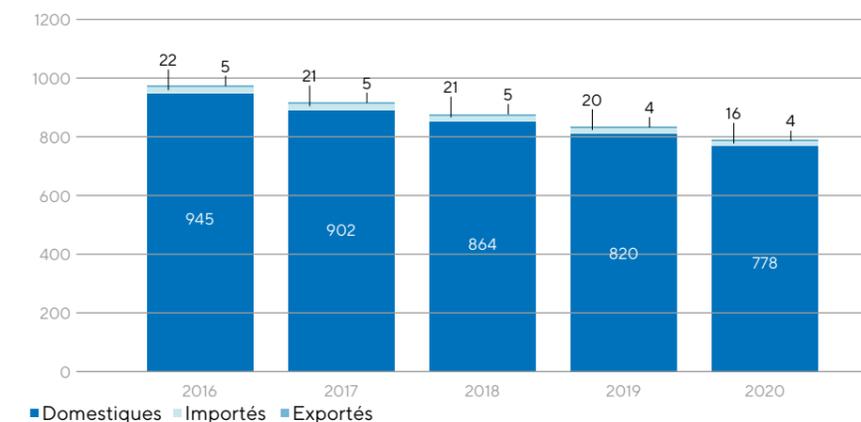
Journaux et périodiques

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 2020, le chiffre d'affaires total du secteur des journaux et des périodiques s'est élevé à 341 millions de francs, en recul de 6,4 % par rapport à l'année précédente. Quant au volume des envois, il a atteint 799 millions d'unités, accusant ainsi une diminution de 5,5 %. La diminution a été particulièrement importante sur les envois transfrontaliers, avec des baisses de volumes de 17 % à l'importation et 14 % à l'exportation. Contrairement aux années précédentes, la baisse du chiffre d'affaires dans la distribution matinale a été inférieure à la moyenne, avec un recul du chiffre d'affaires de 3,5 % durant l'année sous revue alors que les volumes sur ce segment évoluent avec le marché (-5,5 %).

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 2016-2020, en millions d'unités



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

Relations internationales

En 2020, la PostCom a de nouveau assisté aux réunions et aux ateliers du GREP en qualité d'observateur ad hoc. Divers rapports d'enquêtes et d'études sur les services postaux en Europe sont disponibles sur le site Web du GREP. On y trouve également la stratégie à moyen terme ainsi que le programme de travail 2021 du groupe. Ces documents sont accessibles sous le lien suivant : https://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/ergp_en.

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

Dénonciations à l'autorité de surveillance et procédures

Traitement des dénonciations à l'autorité de surveillance

Durant l'année sous revue, le secrétariat de la PostCom a reçu 33 requêtes de citoyens formulant des réclamations contre la Poste (2019 : 27). À ces requêtes se sont ajoutés quelque 50 courriers contenant des demandes variées (hors courriers concernant les boîtes aux lettres privées ; cf. ci-après).

Les réclamations concernaient notamment des erreurs ou des retards de distribution, la dépose de colis ainsi que des doléances portant sur des offices de poste. Vu leur nombre peu élevé, ces réclamations ne peuvent pas être considérées comme représentatives.

Les restrictions, problèmes de distribution et retards dus à la pandémie de COVID-19 figurent parmi les thèmes qui ont occupé le devant de la scène pendant l'année sous revue. La consigne donnée au personnel de distribution de distribuer les envois postaux sans contact a posé des problèmes d'application dans certains cas. La distribution des colis était déjà régulièrement à l'origine de réclamations les années précédentes, mais vu la forte augmentation des volumes, le nombre de plaintes s'est accru en 2020. De plus, les restrictions massives du trafic postal avec l'étranger (import et export) ont suscité des manifestations de mauvaise humeur. Du côté des expéditeurs, des réclamations ont porté en particulier sur les restrictions qui frappaient le transport des envois encombrants. En revanche, surtout au printemps 2020, les clients ont fait preuve d'une grande compréhension à l'égard du personnel de la Poste, qui a fourni un immense effort et contribué ainsi de manière significative à la maîtrise des conséquences de la pandémie. Tout compte fait, vu les fortes perturbations subies par le secteur postal, l'augmentation des réclamations adressées à la PostCom peut être qualifiée de minime.

En 2020, le secrétariat a en outre reçu quatre requêtes en réclamation concernant d'autres opérateurs postaux (2019 : 1).

Chaque dénonciation est soigneusement examinée et reçoit une réponse. Au besoin, le prestataire de services postaux dénoncé est invité à prendre position. S'il apparaît que des prescriptions légales relevant de la compétence de la PostCom ont été enfreintes, cette dernière peut ouvrir une procédure de surveillance et, le cas échéant, ordonner l'application de mesures appropriées ou prononcer des sanctions administratives. 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 2020, la PostCom a reçu une bonne vingtaine de requêtes et de demandes concernant des boîtes aux lettres (2019 : 28). La plupart de ces cas ont pu être réglés à l'amiable moyennant une présentation de la situation juridique ou après une nouvelle discussion entre le requérant et la Poste. Une procédure administrative n'a été ouverte que dans deux cas (2019 : 4).

Durant l'année sous revue, la PostCom a clos 2 procédures en rendant une décision matérielle (2019 : 14). Elle a en l'occurrence rejeté une requête et admis l'autre (2019 : 12 rejets et 2 admissions). Aucune procédure n'a été rayée du rôle suite à un arrangement entre les parties ou à son retrait par le requérant (2019 : 4).

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 Web 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 1/2020 du 30 janvier 2020 et 07/2020 du 23 juin 2020). Dans le premier cas, la PostCom a décidé que le requérant devait installer la boîte aux lettres de sa maison familiale individuelle à la limite de la propriété, bien qu'il fût valoir qu'il recevait également sa correspondance professionnelle à son adresse privée. Confirmant sa pratique antérieure, la PostCom a précisé que pour être considéré comme un immeuble à usage commercial au sens de l'art. 74, al. 3, OPO, il faut que l'immeuble soit affecté dans sa plus grande partie à cet usage commercial. La seconde décision concernait un immeuble d'habitation classé monument historique à Lucerne, dont la batterie de boîtes aux lettres ne comporte que des compartiments pour les lettres et pas de compartiments annexes pour les colis. Dans ce cas, se fondant sur la gratuité de la distribution à domicile selon l'art. 14, al. 3, LPO et sur la solution de remplacement à proposer conformément à l'art. 31, al. 3, OPO, la PostCom a décidé que la Poste ne pouvait pas distribuer les colis et qu'elle devait donc inviter les destinataires à les retirer à l'office de poste, mais sans avoir le droit de percevoir une redevance annuelle pour cette solution de remplacement partielle.

Procédures concernant la distribution à domicile

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

En 2020, comme en 2019, la PostCom n'a pas ouvert de nouvelles procédures relatives à des litiges entre la Poste et des destinataires concernant la distribution à domicile. Elle n'a pas non plus rendu de décisions dans ce domaine (2019 : 2).

Jurisprudence de la PostCom en matière de procédures de surveillance

Constatation de l'obligation d'annoncer (art. 4, al. 1, LPO)

Dans sa décision 11/2020 du 10 décembre 2020, la PostCom a constaté que la société Uber Portier B.V., ayant son siège à Amsterdam, était soumise à l'obligation d'annoncer prévue à l'art. 4, al. 1, LPO pour son service de livraison de repas Uber Eats. Cette décision a été attaquée devant le Tribunal administratif fédéral et n'est donc pas entrée en force. Elle est publiée sur le site Web de la PostCom (www.postcom.admin.ch/fr/documentation/decisions).

Non-respect des conditions de travail (art. 4, al. 3, let. b, LPO)

Dans sa décision 2/2020 du 30 janvier 2020, se fondant sur l'art. 24, al. 2, LPO, la PostCom a ordonné des mesures de surveillance prudentielle contre la société Epsilon SA pour violation des conditions de travail dans le domaine des services postaux. La procédure d'instruction a établi que le salaire horaire déterminant de plusieurs collaborateurs était inférieur au salaire horaire minimal brut de 18,27 francs fixé à l'art. 2, al. 1, de l'ordonnance de la Commission de la poste du 30 août 2018 relative aux exigences minimales pour les conditions de travail dans le domaine des services postaux (OEMTP ; RS 783.016.2). Les mesures ordonnées incluent la compensation rétroactive des irrégularités salariales, la publication de l'infraction sur le site Web de la PostCom ainsi que le paiement d'une sanction administrative de 180 000 francs, en application de l'art. 25 LPO. La décision est entrée en force et publiée sur le site Web de la PostCom (www.postcom.admin.ch/fr/documentation/decisions).

Le 16 décembre 2019, le secrétariat a ouvert une procédure de surveillance contre un prestataire de services postaux soumis à l'obligation d'annonce simplifiée, pour cause de non-respect des conditions de travail usuelles dans la branche, en violation de l'art. 4, al. 3, let. b, LPO. La clarification de l'état de fait a permis d'établir que l'entreprise n'avait pas respecté ces conditions de travail en mai 2019. L'entreprise n'ayant pas conclu de CCT de branche, le respect des conditions de travail a été contrôlé sur la base des exigences minimales arrêtées à l'art. 2 OEMTP. Tant le salaire horaire minimal brut de 18,27 francs que la durée maximale de 44 heures de la semaine de travail n'étaient pas respectés. Dans sa décision 12/2020 du 10 décembre 2020, la PostCom a ordonné à l'entreprise de rétablir une situation conforme au droit et de payer les arriérés de salaire accumulés depuis janvier 2019. Elle lui a également infligé une sanction administrative de 6500 francs. La décision est entrée en force et publiée sous forme anonymisée sur le site Web de la PostCom (www.postcom.admin.ch/fr/documentation/decisions).

Violation de l'obligation de renseigner (art. 23, al. 2, LPO)

Le 10 juillet 2019, le secrétariat a ouvert une procédure de surveillance contre la société UPS United Parcel Service (Suisse) SA (ci-après UPS) pour non-respect de l'obligation de renseigner visée à l'art. 23, al. 2, LPO. Les données transmises par UPS dans le

cadre de la procédure ont montré que l'entreprise n'avait pas respecté son obligation de renseigner dans les années 2016 à 2019, omettant de déclarer une partie de son volume d'affaires dans le reporting annuel à la PostCom. Cela a eu pour conséquence que les taxes de surveillance dues par UPS conformément à l'art. 30 LPO pour les années 2015 à 2017 ont été calculées sur la base de données de volume et de chiffre d'affaires incomplètes et que les montants facturés à UPS étaient nettement inférieurs à ce qu'ils auraient été si l'entier de son volume d'affaires dans le domaine des services postaux avait été déclaré. Dans sa décision 6/2020 du 23 juin 2020, la PostCom a ordonné le paiement rétroactif des taxes de surveillance corrigées (secret commercial), la publication de l'infraction sur son site Web ainsi que le paiement d'une sanction administrative de 104 000 francs. La décision est publiée sur le site Web de la PostCom dans le respect des secrets commerciaux de l'entreprise (www.postcom.admin.ch/fr/documentation/decisions).

Calcul des sanctions administratives visées à l'art. 25 LPO

Pour calculer le montant de la sanction administrative, la PostCom prend notamment en compte la gravité de l'infraction et la situation financière du prestataire de services postaux, conformément à l'art. 24, al. 3, LPO. Elle s'appuie à cet effet sur divers critères de calcul. Pour commencer, elle calcule le plafond de la sanction (10 % du chiffre d'affaires postal moyen des trois derniers exercices). Elle détermine ensuite le montant de base de la sanction en fonction de la gravité de l'infraction et l'adapte selon les critères suivants : durée de la violation du droit, circonstances aggravantes ou atténuantes et situation financière de l'entreprise. Pour évaluer la gravité de l'infraction, la PostCom prend en considération la nature de la violation ainsi que d'autres éléments, tels que la perturbation du marché postal, l'ampleur de la violation ou encore les économies ou les recettes supplémentaires que celle-ci a permis de réaliser. Les critères déterminants peuvent en outre différer selon la nature de la violation (non-respect des conditions de travail, violation de l'obligation de renseigner, etc.).

Procédure pénale administrative

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'exède pas 50 grammes (monopole sur les lettres), arrêté à l'art. 18, al. 1, LPO.

Durant l'année sous revue, la PostCom a décerné quatorze mandats de répression pour non-respect de l'obligation d'annoncer. Dans treize cas, ces mandats de répression ont été acceptés par les entreprises concernées et sont entrés en force. Les amendes infligées sont comprises entre 200 et 3000 francs.

Dans un cas, l'entreprise a fait opposition. Cette affaire ainsi que cinq autres procédures pénales administratives ont été closes par un non-lieu (art. 2 et 62 DPA), en application de l'art. 52 du code pénal suisse (CP), autrement dit du fait que la culpabilité de l'auteur et les conséquences de son acte étaient peu importantes (opportunité).

Enfin, une enquête pénale administrative a aussi été close par un non-lieu, faute de preuve de culpabilité.

Aucune amende n'a été prononcée pour violation du monopole sur les lettres.

Jurisprudence en matière de violation de l'obligation d'annoncer

En février 2020, le secrétariat a procédé à l'audition de deux personnes représentées par un avocat. En leur qualité d'organe d'une entreprise soumise à l'obligation d'annoncer, les deux inculpés n'avaient pas respecté cette obligation. Le 10 décembre 2020, la PostCom a décerné des mandats de répression contre ces deux personnes, prononçant en l'occurrence des amendes de 500 francs.

Le 27 août 2020, la PostCom a condamné en procédure ordinaire le directeur d'une entreprise soumise à l'obligation d'annoncer à une amende de 3000 francs pour violation de cette obligation pendant quatre ans.

Enfin, en novembre 2020, une procédure ouverte contre inconnu pour soupçon de violation de l'obligation d'annoncer a été close par un non-lieu, car l'entreprise n'opérait plus sur le marché postal et avait été radiée du registre du commerce.

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

Rapport de l'organe de conciliation

En 2020 également, l'organe de conciliation neutre et indépendant (www.ombud-postcom.ch) a rempli avec succès sa fonction de médiateur en cas de litiges entre les clients³¹ et les prestataires de services postaux. Malgré le boom du commerce électronique et le volume record des colis, le nombre de réclamations n'a pas augmenté de manière significative.

Quelques litiges concernaient des colis perdus ou endommagés. La conciliation a alors permis de clarifier les questions de l'adéquation de l'emballage, de l'admissibilité du contenu ou de la responsabilité du prestataire. Dans d'autres cas, la discussion a porté sur les dérogations dues à la pandémie de COVID-19 : l'art. 7b de l'ordonnance 2 COVID-19 (RS 818.101.24) permettait d'appliquer des solutions transitoires temporaires, comme la signature des envois par le personnel de distribution lui-même. La Poste avait en outre le droit, moyennant l'approbation du DETEC, de suspendre temporairement l'application des prescriptions légales relatives aux délais d'acheminement et de distribution des lettres et des colis ou celle des critères d'accessibilité et d'accès à ses filiales, avec pour seule obligation d'opérer selon le principe du « meilleur effort ». La plupart des clients ont manifesté de la compréhension à l'égard de ces dérogations, d'autres ont exprimé un certain agacement.

De nombreux clients se sont montrés déçus du fait que les prestataires de services postaux invoquent continuellement leurs conditions générales (CG). La plupart des clients continuent en effet d'ignorer qu'il existe des CG pour chaque type d'envoi. Il serait donc utile que les prestataires publient leurs CG en signalant clairement leur existence. Cela préviendrait bon nombre de litiges.

Compétence et procédure

La procédure de conciliation repose sur les dispositions de la LPO et de l'OPO, ainsi que sur le règlement de procédure de l'organe de conciliation, qui en règle les détails. Les bases légales et réglementaires de la procédure sont publiées sur le site Web de

l'organe de conciliation. La manière de procéder à une requête de conciliation y est également décrite en détail. Une « check-list » présente sous la forme d'un questionnaire simple les conditions de la présentation d'une requête, puis, si ces conditions sont remplies, donne accès au formulaire de requête de conciliation, soit en ligne, soit au format PDF (disponible en français, allemand et italien).

Conformément à la pratique de l'organe de conciliation, le droit d'exercer des prétentions de droit civil contre le prestataire de services postaux appartient non seulement à l'expéditeur d'un colis perdu ou endommagé, mais également à son destinataire, pour autant que celui-ci prouve avoir déjà payé la marchandise.

La conciliation est une procédure volontaire. Le prestataire de services postaux est cependant tenu de participer à la procédure de conciliation engagée par un client. En 2020, à une exception près, tous les prestataires se sont pliés de bonne grâce à cette obligation.

La majeure partie des requêtes sont présentées en ligne. Quelques demandes et réclamations sont faites par téléphone. Si les explications fournies par le client ne permettent pas de lui donner un avis juridique fondé, car il y a d'abord lieu de clarifier l'état de fait auprès du prestataire de services postaux, l'organe de conciliation ouvre un « cas » et la procédure se tient par écrit.

En 2020, en raison de la pandémie de Covid-19, seules deux audiences de conciliation ont eu lieu. C'est regrettable, car discuter autour d'une table permet non seulement de clarifier de très nombreux malentendus, mais également d'exprimer ses émotions. Cela vaut en particulier lorsque les parties constatent que leur interlocuteur, de l'autre côté de la table, est une personne somme toute sympathique, et non un quérulent ou une grande entreprise anonyme.

Principaux problèmes en 2020

Indication du nom sur la boîte aux lettres : pour que le client puisse être enregistré dans le système d'adresses de la Poste comme bénéficiaire de la distribution, sa boîte aux lettres doit indiquer son nom ou sa raison sociale, correctement orthographiés et bien visibles. Si son nom ne figure pas sur la boîte aux lettres, mais qu'il souhaite tout de même recevoir des envois, le client a la possibilité d'utiliser la mention « pour adresse » (p. a.) suivie de l'adresse d'un habitant enregistré. À défaut de cette mention, la Poste est dans l'impossibilité de distribuer l'envoi et le retourne à l'expéditeur. Le cas échéant, elle agit correctement.

Perte d'envois recommandés : la perte ou la distribution en retard d'envois recommandés peut entraîner des dommages consécutifs élevés pour le client et nourrir ainsi une grande frustration chez ce dernier, d'autant que les CG des prestataires de services postaux excluent toute indemnisation pour ce type de dommages. Cela signifie par exemple qu'en cas de perte d'un passeport ou d'un visa, les coûts directs d'obtention d'un nouveau passeport ou d'un nouveau visa sont remboursés, mais pas les coûts du vol manqué en raison de cette perte.

Comme déjà souligné dans le rapport annuel 2019, les conséquences financières de la perte d'une lettre recommandée peuvent être importantes, surtout s'il s'agit d'une résiliation sujette à réception d'un contrat de bail ou de travail ou d'une police d'assurance maladie. Dans certains cas, le prestataire de services postaux se montre accommodant et consent – sans pour autant créer de précédent – à payer la somme correspondant à la limite de responsabilité prévue dans les CG, soit 500 francs. Ce geste est géné-

ralement apprécié, même s'il ne couvre pas l'intégralité des dommages consécutifs. Les clients ne doivent toutefois pas s'attendre à être automatiquement indemnisés à hauteur de 500 francs dès qu'une lettre recommandée est perdue, surtout si le contenu de la lettre est sans valeur et qu'ils ne subissent pas de dommages consécutifs.

En cas de perte d'un colis international, deux limites de responsabilité différentes s'appliquent, à savoir 250 francs au plus à l'importation et 1000 francs au plus à l'exportation. Est déterminante la preuve de la valeur du contenu fondée sur un document douanier, une lettre de voiture ou une quittance de dépôt. Si un colis a été dédouané en franchise de droits de douane, sa valeur ne peut pas excéder 62,65 francs car au-delà de ce montant, des droits et taxes douanières auraient été perçus. Il vaut donc la peine de déclarer la véritable valeur de la marchandise.

Statistique

Une grande partie du travail de l'organe de conciliation consiste à répondre aux questions posées par téléphone ou par courrier électronique. En 2020, l'organe de conciliation a traité quelque 2300 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 2020, la conciliation a abouti dans 83 cas et échoué dans cinq cas. Deux cas sont encore pendants. 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 31.12.2020		
Total (environ)		2300
B. Cas ouverts durant l'année sous revue		
Total des cas ouverts du 1.1. au 31.12.2020		90
C. Motifs de réclamation et prétentions pour les 90 cas		
Il se peut qu'un même cas comporte plusieurs motifs et prétentions, p. ex. perte de l'envoi ou retard de distribution et réparation du dommage.		
Perte de l'envoi	27	Réparation du dommage consécutif 6
Retard	8	Refus de distribution 19
Réparation du dommage direct	40	Autres motifs 23
D. Langue pour les 90 cas		
Allemand	73	
Français	17	
Italien	0	
E. Résultat de la procédure pour les 90 cas		
Accord	29	
Reconnaissance	37	
Retrait suite au règlement du différend ou à l'absence de chances de succès	17	
Aucun accord / Cas pendant	7	

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. Elle n'est rattachée au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) que sur le plan administratif.

Anne Seydoux-Christe, nouvelle présidente de la PostCom

Lors de sa séance du 13 janvier 2021, le Conseil fédéral a nommé l'ancienne conseillère aux États Anne Seydoux-Christe à la présidence de la PostCom. Entrée en fonction le 1er février 2021, Anne Seydoux-Christe a succédé à Géraldine Savary, qui a quitté la présidence de la commission fin janvier pour se consacrer à une nouvelle activité professionnelle.

Après avoir fait partie du Conseil de Ville de Delémont et du Parlement jurassien, Anne Seydoux-Christe a représenté le canton du Jura au Conseil des États de 2007 à 2019. Cette juriste a été présidente de la Commission de gestion et de la Commission des affaires juridiques de la Chambre haute, ainsi que membre d'autres commissions. Sa grande expérience politique au niveau fédéral, sa compréhension des attentes des cantons et des régions à l'égard du service public ainsi que sa formation juridique font d'Anne Seydoux-Christe la personne idéale pour présider la PostCom.

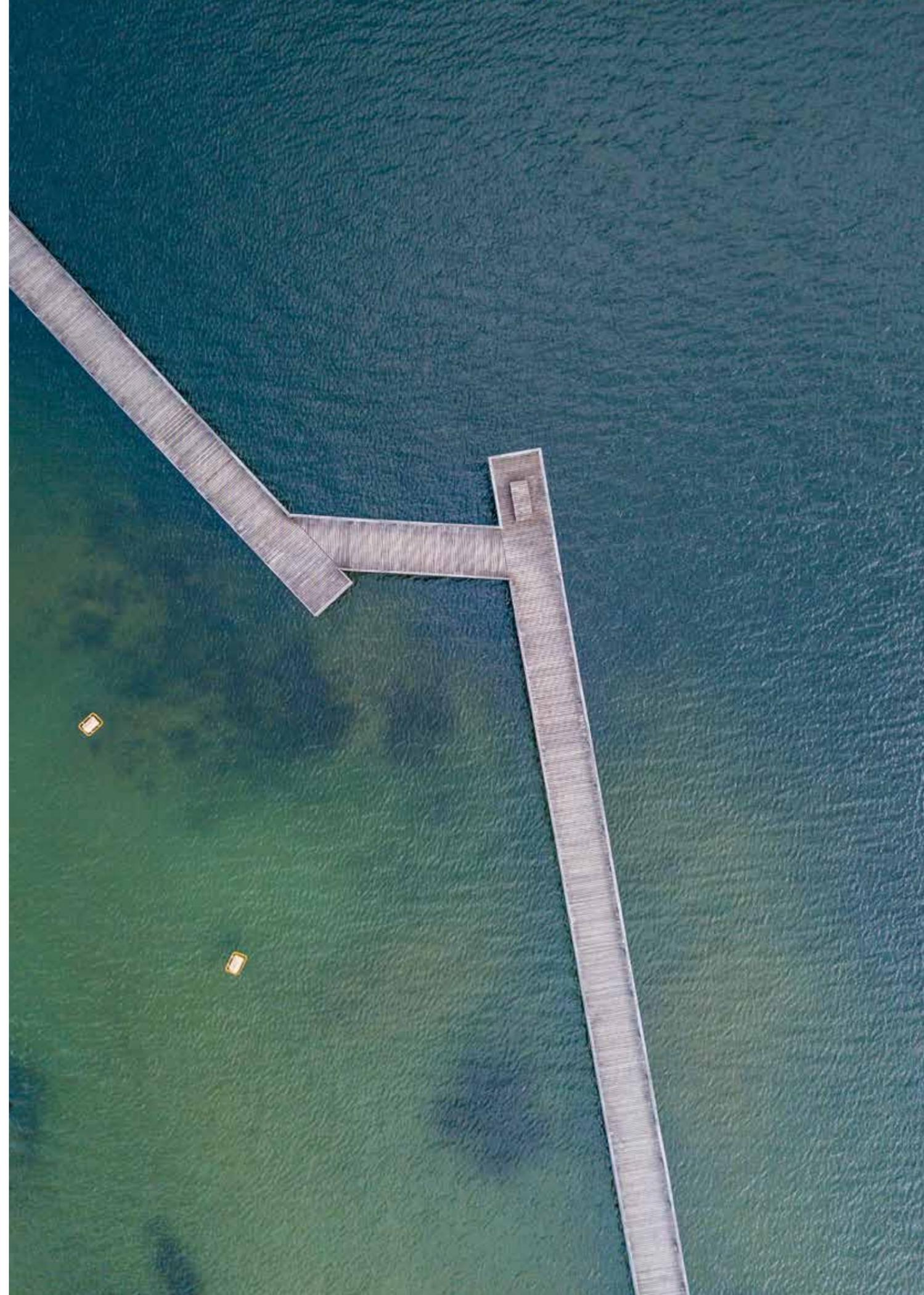


La PostCom : (en haut, de g. à d.) Anne Seydoux-Christe, Georges Champoud, Robert Göx et Clemens Poltera ; (en bas, de g. à d.) Micol Morganti Perucchi, Valérie Défago Gaudin, Patrick Salamin et Michel Noguét (responsable du secrétariat)

Les sept membres de la PostCom nommés par le Conseil fédéral sont actuellement les suivants :

Anne Seydoux-Christe, lic. en droit (présidente)

Georges Champoud (vice-président) a fait carrière à la Poste, passant du statut d'employé à celui de cadre, pour occuper en dernier lieu 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 Gaudin, 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. Après avoir obtenu son brevet d'avocate à Genève en 1998 et son doctorat en droit de l'Université de Genève en 2005, elle a exercé une activité professionnelle d'avocate de 2005 à 2015.

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, expert-comptable et expert-réviseur diplômé ASR, (membre) dispose d'une vaste expérience comme expert-comptable.

Patrick Salamin, lic. ès sc. pol., Université de Genève, et lic. ès sc. éc., 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 Noguét, 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.

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, avantagée 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 de propriétaire à l'intention du Conseil fédéral et exercent, sur mandat de ce dernier, les droits d'actionnaire vis-à-vis de la Poste. Ce modèle dual vaut en particulier pour les entités devenues autonomes, telles que la Poste, qui fournissent des prestations sur le marché et/ou des prestations à caractère monopolistique et jouent un rôle important dans le budget fédéral.

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

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

Perspectives

Quelles conclusions tirer de l'année 2020 pour le secteur postal ? Et surtout, quelles sont ses perspectives ?

La pandémie révélatrice des forces et des faiblesses du marché postal

S'il est une chose que la crise sanitaire – qui dure toujours – a clairement mise en évidence, c'est l'absolue nécessité d'un marché postal qui fonctionne bien. Depuis plus d'un an, les prestataires de services postaux démontrent combien ils sont importants pour les particuliers et la collectivité et, bien sûr, pour l'économie. Lorsqu'il s'agit de transporter des biens répondant aux besoins du quotidien, notamment des biens de consommation et des biens médicaux, ce sont eux et leurs collaborateurs qui fournissent l'infrastructure et les services nécessaires. Sans son secteur postal, la Suisse aurait eu infiniment plus de difficultés à surmonter les périodes de paralysie de la vie publique dues à la pandémie ainsi qu'à assurer son approvisionnement.

Le bon déroulement des activités postales en Suisse est largement tributaire d'un trafic postal transfrontalier exempt de perturbations. En tant que pays dont la prospérité repose sur ses exportations, mais qui ne saurait dans le même temps se passer d'importations, la Suisse dépend de chaînes logistiques dont le fonctionnement soit irréprochable. Or, en 2020, en raison de la suspension du trafic aérien, il était par moments impossible d'acheminer des envois à l'étranger. Inversement, l'irrégularité des flux d'envois provenant de l'étranger a massivement perturbé la planification et la gestion des processus postaux.

Les différents chapitres du présent rapport annuel le montrent clairement : le secteur postal suisse a résisté à la forte pression qui pesait sur lui, faisant même bonne figure en comparaison internationale. Même si la distribution des envois a parfois subi d'importants retards, les principaux indicateurs de qualité surveillés par la PostCom montrent que le secteur postal suisse présente une bonne capacité de résistance. Cela dit, tout ne s'est pas déroulé à la perfection : quand la crise sanitaire sera derrière nous, ou pour le moins davantage sous contrôle, il faudra revenir sur les situations critiques et identifier les améliorations possibles.

Les tendances de fond se renforcent

Les tendances de fond observées dans le secteur postal se sont renforcées en 2020. Le recul du volume des lettres physiques, la forte croissance de celui des colis et la rapide numérisation des services proposés par les prestataires de services postaux sont chaque année plus flagrants. La Suisse figurait pourtant parmi les rares pays européens où le recul du volume des lettres était relativement limité, mais ce temps est révolu : la crise sanitaire a nettement accéléré le recul des lettres, servant en outre de tremplin aux prestations postales pouvant être fournies en ligne. La pandémie et les restrictions de la vie publique qu'elle a entraînées ont irrémédiablement modifié le comportement des clients. Or cette évolution accroît la pression qui s'exerce sur le service universel et sur son financement.



La Poste et les opérateurs privés doivent continuellement se réorienter et répondre aux nouvelles tendances sociétales en matière de durabilité et de mobilité. La branche postale se doit notamment de trouver des solutions innovantes sur le dernier kilomètre, que ce soit au niveau des moyens de transport ou par l'exploitation commune de prestations et d'installations. Dans les régions urbaines, les villes travaillent intensément au développement de nouveaux modèles de transport, qui pourraient se traduire par l'instauration de nouvelles conditions-cadres.

Étendre le domaine de surveillance ?

Le marché postal libéralisé demande – plus le temps passe et plus les acteurs y sont nombreux – que les prestations postales soient fournies d'une autre manière que ne l'ont fait jusqu'ici les opérateurs historiques. Ce qui ne change pas, c'est que les nouveaux acteurs sont également tenus de s'enregistrer auprès de la PostCom.

Les changements observés ces dernières années ne concernent pas uniquement les produits et les services postaux proposés. La structure du marché elle-même présente des mutations, qui ont un impact sur les possibilités de surveillance. L'augmentation du nombre d'acteurs sur le marché postal s'accompagne en effet d'une diversification des formes d'organisation, avec en particulier une tendance croissante à l'externalisation.

On estime à cet égard que le marché postal suisse compte aujourd'hui cinq fois plus de sous-traitants que de prestataires soumis à l'obligation d'annonce ordinaire ou simplifiée. Or, selon la législation actuelle, les entreprises opérant exclusivement en sous-traitance ne sont pas soumises à l'obligation d'annoncer, car elles n'exercent pas leur activité en leur nom propre. La PostCom ne peut donc pas les surveiller directement. Seule une surveillance indirecte est possible dans les cas où le sous-traitant réalise plus de la moitié de son chiffre d'affaires annuel en fournissant des services postaux, car le prestataire doit alors conclure avec lui une convention l'obligeant à respecter les conditions de travail usuelles dans la branche. La question se pose donc aujourd'hui de savoir si les compétences de la PostCom en matière de contrôle des conditions de travail ne devraient pas être étendues à ces entreprises également.

Conditions de travail sous pression

L'essor du commerce électronique ainsi que les offres de livraison et de renvoi gratuits rendent le marché postal de plus en plus concurrentiel. Or les prestations postales dans ce domaine nécessitent beaucoup de personnel, si bien que la pression sur les marges et, partant, sur les conditions de travail augmente visiblement, avec un risque croissant de dumping salarial. Début 2021, la PostCom a ordonné la réalisation d'une étude de suivi sur les conditions de travail sur le marché postal, instituant en outre une commission d'experts consultative, dans laquelle les partenaires sociaux sont aussi représentés. Les résultats de cette étude seront pris en compte dans la révision de l'ordonnance de la Commission de la poste relative aux exigences minimales pour les conditions de travail dans le domaine des services postaux (OEMTP), qui doit être revue pour la première fois début 2023.

La PostCom réfléchit à des modifications de la législation en vigueur

Malgré tous les changements en cours, il apparaît que la législation postale en vigueur continue à remplir la plupart de ses objectifs. La PostCom n'en prépare pas moins des propositions de modifications, nécessaires à son avis pour affronter avec succès les défis de demain. Ces propositions s'inscrivent dans le droit fil des objectifs stratégiques qu'elle s'est elle-même fixés : en tant qu'autorité spécialisée, la PostCom

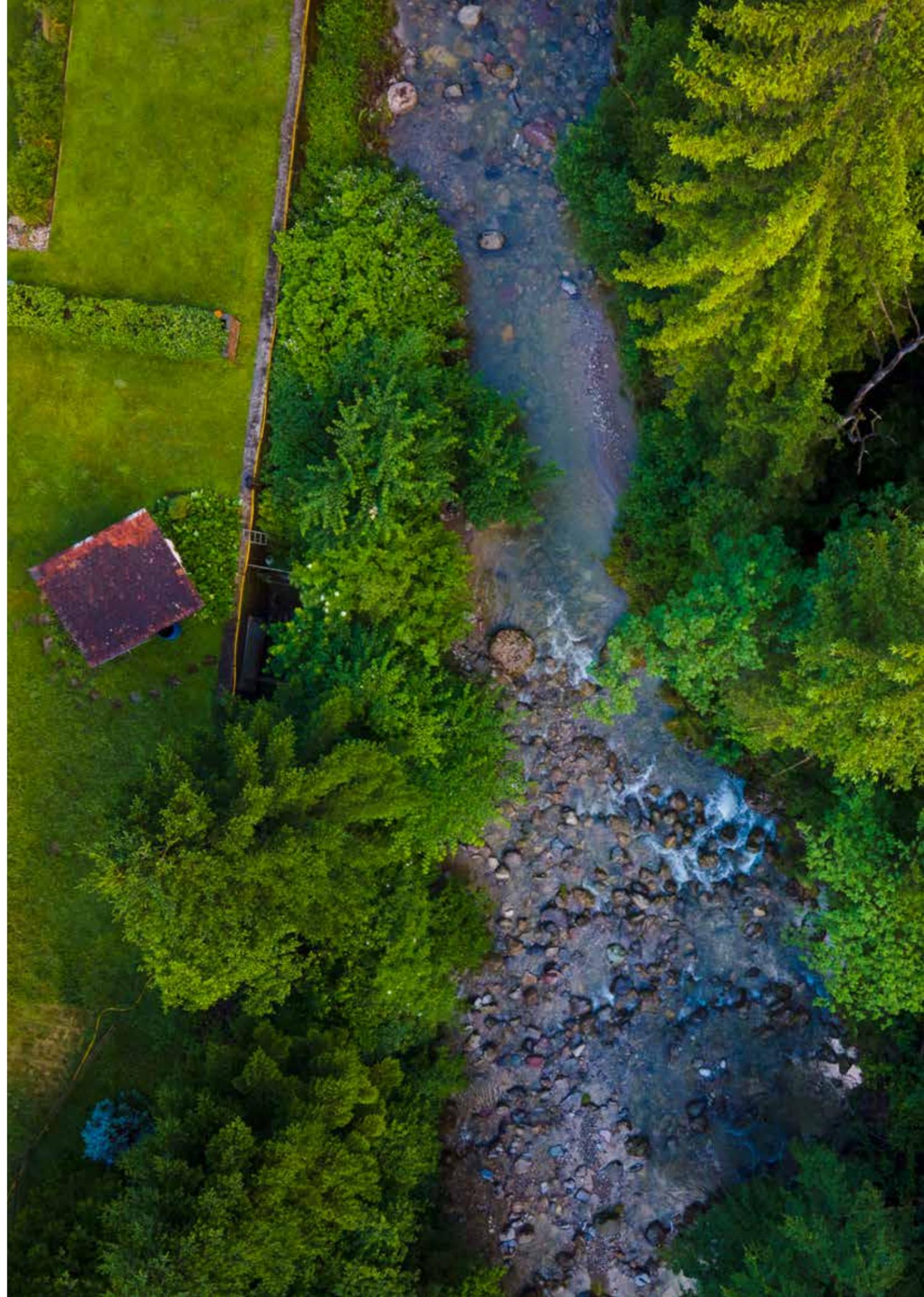
agit dans l'intérêt de la politique, de l'économie et de la population et veille à la fourniture d'un service universel postal de qualité ainsi qu'au développement durable du marché postal.

Annexe

Décisions de restrictions de la fourniture du service universel prises pendant la pandémie de COVID-19

État 08.04.2021

Date	Autorité	Portée de la décision	Durée de validité	Bases légales
24.03.2020	DETEC	Envois exportés - La Poste peut refuser de prendre en charge les envois destinés à être ex-portés lorsque leur acheminement à l'étranger n'est pas possible. - Constat que l'offre de prestations et les délais d'acheminement ne peuvent plus être respectés.	À partir du 24.03.2020, pour toute la durée de la situation extraordinaire (19.06.2020)	Art. 7b ordonnance 2 COVID-19
		Courrier A, envois isolés domestiques - Suspension de l'obligation J+1 (art. 29, al. 1, let. a, ch. 1, OPO) → distribution selon le principe du « meilleur effort » - Suspension de l'exigence de 97 % en matière de délais d'acheminement (art. 32, al. 1, let. a, OPO)	Durée de la situation extraordinaire (16.03.2020 – 19.06.2020)	
30.03.2020	DETEC	Accessibilité / Offices de poste - Suspension de l'obligation de respecter les critères d'accessibilité et d'accès (art. 33, al. 4, et art. 44, al. 1, OPO) → exploitation selon le principe du « meilleur effort » - Si nécessaire, les offices de poste en exploitation peuvent être fermés.	À partir du 30.03.2020, pour toute la durée de la situation extraordinaire (19.06.2020)	Art. 7b ordonnance 2 COVID-19
		Délais d'acheminement / Offre de prestations domestiques: - Suspension des prescriptions en matière de délais d'acheminement → fourniture des prestations selon le principe du « meilleur effort » • Courrier B1 (art. 32, al. 1, let. a, OPO) • Colis Economy et Priority (art. 32, al. 1, let. b, OPO) - Suspension des délais d'acheminement des journaux (JA, JAA et JAB) → fourniture des prestations selon le principe du « meilleur effort »	Durée de la situation extraordinaire (16.03.2020 – 19.06.2020) Pour le courrier A canton TI : à partir du 13.03.2020	
06.04.2020	DETEC	Envois de colis en nombre - Autorisation de continger les envois de colis en nombre (suspension temporaire de l'art. 29, al. 1, let. b, OPO) → nombre de colis en fonction des limites de capacité, avec garantie de l'égalité de traitement des gros clients concernés - Mandat de participation à une « table ronde » avec les autres acteurs du secteur	06.12.2020 – 31.12.2020	Art. 7b ordonnance 2 COVID-19
18.06.2020 – 23.06.2020	PostCom	Force majeure concernant les lettres et les colis domestiques → suspension de la mesure des délais d'acheminement selon l'art. 32, al. 1, let. a et b, OPO	19.06.2020 – 30.06.2020 Juillet 2020	Art. 32, al. 2, OPO en lien avec la norme EN 13850:2012
10.12.2020	PostCom	Force majeure concernant les colis domestiques → suspension de la mesure des délais d'acheminement selon l'art. 32, al. 1, let. b, OPO	Octobre – décembre 2020	Dito
09.02.2021	PostCom	Force majeure concernant les lettres domestiques → suspension de la mesure des délais d'acheminement selon l'art. 32, al. 1, let. a, OPO	Décembre 2020	Dito





Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Commission fédérale de la poste PostCom