

# PostReg

## Rapport d'activité 2006



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Autorité de régulation postale PostReg



**Autorité de régulation postale PostReg**  
**[www.postreg.admin.ch](http://www.postreg.admin.ch)**

**Berne, juillet 2007**

*Texte original en allemand*

## Table des matières

<b>1</b>	<b>L'essentiel en bref</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Service universel</b>	<b>3</b>
2.1	Prestations relevant du service universel	3
2.2	Mandat d'infrastructure pour le service universel	5
2.3	Qualité du service universel	6
2.4	Prix du service universel	10
2.5	Financement du service universel / observation de l'interdiction des subventions croisées	12
2.6	Commission Offices de poste	17
2.7	Autres évolutions importantes du service universel	18
<b>3</b>	<b>Marché postal</b>	<b>20</b>
3.1	Evolution générale des marchés postaux	20
3.2	Système de concession	25
3.3	Marché des colis	28
3.4	Marché des lettres	30
3.5	Services de messagerie/ exprès	34
3.6	Autres évolutions importantes du marché postal	34
<b>4</b>	<b>Regulation</b>	<b>36</b>
4.1	PostReg - autorité de régulation postale	36
4.2	Surveillance	38
4.3	Législation et interventions parlementaires	39
4.4	Aide à la presse	40
4.5	Relations internationales	40
<b>5</b>	<b>Perspectives</b>	<b>42</b>
<b>6</b>	<b>Annexe</b>	<b>45</b>
6.1	Répartition des tâches conformément à la législation postale	45
6.2	Liste des prestations selon l'art. 42, al. 1, let. g de l'ordonnance sur la poste	47
6.3	Interventions parlementaires	49

## 1 L'essentiel en bref

Chère lectrice, cher lecteur,

Les milieux intéressés étaient impatients de connaître les répercussions de l'abaissement à 100 g de la limite du monopole des lettres. Alors que les uns prédisaient la fin du service universel couvrant l'ensemble du territoire, les autres y ont vu au mieux un acte de portée symbolique. Les chiffres semblent donner raison à ces derniers: alors que La Poste Suisse a durant l'exercice 2006 transporté 2,8 milliards de lettres adressées en Suisse, obtenant ainsi une part de marché de 99,96 %, les concessionnaires privés ont distribué tout juste 90 000 lettres adressées de plus de 100 g.

Pour PostReg, cela n'a rien de surprenant. La raison de cette évolution ne réside toutefois pas uniquement dans le monopole des lettres le plus élevé d'Europe. Une multitude d'autres facteurs entravent la concurrence, notamment les privilèges dont jouit La Poste Suisse (privilèges fiscaux, exemption de l'interdiction de circuler la nuit, etc.) ou la forte présence dont elle bénéficie grâce à son réseau postal couvrant l'ensemble du territoire. Par ailleurs, La Poste Suisse dispose, en comparaison européenne, du volume d'envois le plus élevé par habitant: elle distribue à chaque ménage en moyenne 700 envois adressés et non adressés par année. Elle réalise ainsi des économies d'échelle importantes par rapport à ses concurrents. Dans le marché des lettres - qui est un marché tributaire des volumes avec une part importante de frais de distribution - le nombre d'envois qu'un distributeur achemine en se rendant à la boîte aux lettres du destinataire est un élément crucial de la compétitivité d'un opérateur. Plus le nombre d'envois qu'il transporte est élevé, plus le prix unitaire diminue.

En 2006, le marché des colis a également évolué de manière peu dynamique. La part de marché des concessionnaires privés est en léger recul (17%). Aux raisons évoquées ci-dessus vient s'ajouter le fait que, dans le secteur des colis, La Poste Suisse s'est remarquablement bien adaptée à la concurrence et qu'elle jouit d'une excellente réputation. Elle reconnaît elle-même dans son rapport de gestion 2006 que la présence que lui confère le réseau postal sur l'ensemble du territoire constitue un facteur de réussite stratégique.

Cela étant, un résultat moins brillant dans le service universel aurait nécessité des explications. Avec 769 millions de francs, l'entreprise a égalisé son résultat record de 2004. Le service universel demeure ainsi le principal pilier des résultats de La Poste Suisse: elle réalise 90 % de son résultat avec les lettres, les colis, les journaux et les services de paiement (notamment les paiements en espèces).

Les prescriptions légales concernant le réseau postal couvrant l'ensemble du territoire ont été respectées en 2006. Avec 2493 offices de poste, la Suisse dispose toujours d'un des réseaux les plus denses d'Europe. A cela vient s'ajouter plus d'une centaine de points de dépôt des concessionnaires privés. Concernant les délais d'acheminement, La Poste Suisse figure, tant pour les lettres que pour les colis, de nouveau dans le peloton des pays européens. Les prix des lettres et des colis relevant du service universel se situent, selon la catégorie, dans la moyenne européenne, voire en dessous.

L'envoi d'une lettre adressée jusqu'à 20 g revient toutefois toujours cher à la clientèle suisse. Or, presque une lettre sur deux appartient à cette catégorie.

Nous vous souhaitons, Chère lectrice, Cher lecteur, une excellente lecture.

Martin Kaiser, responsable de PostReg

Le Conseil fédéral a confié les tâches de régulation du marché postal suisse à l'autorité de régulation PostReg, instituée le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Administrativement, elle est rattachée au Secrétariat général du DETEC. Son mandat comprend les tâches régulatrices liées au service universel et au marché qui lui incombent en tant qu'autorité de régulation indépendante sur le plan technique. Par ailleurs, pour le DETEC, elle prépare et applique les décisions liées à la législation sur la correspondance postale. Elle gère en outre le secrétariat de la commission indépendante Offices de poste. Il ne lui incombe en revanche pas de défendre les intérêts du propriétaire, à savoir la Confédération, vis-à-vis de La Poste Suisse. Une vue d'ensemble de ses attributions figure en annexe. Conformément à l'ordonnance sur la poste, PostReg publie chaque année un rapport d'activité dans lequel elle rend compte des évolutions importantes du service universel et du secteur postal.

## 2 Service universel

### 2.1 Prestations relevant du service universel

#### *Service universel – une exigence centrale de la politique postale*

Une bonne desserte de base<sup>1</sup> en services postaux est indispensable à la prospérité économique et à la satisfaction des besoins en communication de toute société moderne. La fourniture de services postaux de bonne qualité et à des prix équitables doit donc être garantie à tous les groupes de la population ainsi qu'à l'économie dans toutes les régions du pays. La question de savoir ce qui relève du service universel doit, quant à elle, être tranchée au niveau politique. Au-delà des caractéristiques mentionnées ci-dessus, la définition du service universel ne doit toutefois pas être trop rigide, car elle doit pouvoir être adaptée en tout temps aux progrès de la technologie, à l'évolution du marché, tant suisse qu'international, et aux besoins des clients. C'est pourquoi, dans la loi sur la poste<sup>2</sup>, le législateur n'a défini que les grandes lignes de la qualité, de la couverture territoriale, du prix et de l'étendue des prestations du service universel. Le Conseil fédéral a ensuite précisé ces éléments dans l'ordonnance sur la poste<sup>3</sup>, veillant lui aussi à préserver une marge de manœuvre suffisante pour qu'il soit toujours possible de réagir rapidement et en souplesse à tout changement.

#### *Réglementation du marché*

La loi sur la poste subdivise le marché postal suisse en deux segments: le service universel et les services libres.

<sup>1</sup> Dans la législation postale, la desserte de base est désignée par le terme de «service universel».

<sup>2</sup> Loi sur la poste du 30.04.1997 (RS 783.0); [www.postreg.admin.ch/PostReg/Textes](http://www.postreg.admin.ch/PostReg/Textes) de référence.

<sup>3</sup> Ordonnance sur la poste du 26.11.2003 (RS 783.01); [www.postreg.admin.ch/PostReg/Textes](http://www.postreg.admin.ch/PostReg/Textes) de référence.

Service universel		Services libres
Services réservés (monopole)	Services non réservés	
Envois adressés de la poste aux lettres postés en Suisse ou en provenance de l'étranger dont le poids n'est pas supérieur à 100 grammes (*)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Envois adressés de la poste aux lettres postés en Suisse ou en provenance de l'étranger dont le poids est supérieur à 100 grammes (*)</li> <li>- Colis adressés jusqu'à 20kg</li> <li>- Envois de la poste aux lettres à destination de l'étranger</li> <li>- Versements, paiements et virements</li> <li>- Journaux et périodiques en abonnement en distribution ordinaire</li> </ul>	Principaux exemples: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Envois nationaux non adressés de la poste aux lettres et colis non adressés jusqu'à 20kg</li> <li>- Colis de plus de 20kg</li> <li>- Envois express</li> <li>- Journaux et périodiques en abonnement avec distribution matinale</li> </ul>
La Poste Suisse a l'obligation de fournir ces services; la concurrence n'en a pas le droit.	La Poste Suisse a l'obligation de fournir ces services; la concurrence en a le droit.	La Poste Suisse peut fournir ces services, mais n'en a pas l'obligation; la concurrence en a le droit.

(\*) La nouvelle réglementation est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> avril 2006. Auparavant, l'acheminement des envois adressés de la poste aux lettres postés en Suisse ou en provenance de l'étranger faisait encore entièrement partie du monopole.

### **Service universel**

La Poste Suisse est tenue de fournir toutes les prestations relevant du service universel. Toutefois, alors qu'elle est seule à pouvoir opérer dans le domaine réservé (monopole), elle peut être concurrencée par d'autres prestataires dans le domaine non réservé. En 2004, La Poste Suisse a réparti pour la première fois ses services dans les domaines réservé et non réservé, conformément aux nouvelles dispositions légales de l'époque, chaque modification étant en outre soumise à l'approbation du DETEC. La répartition des services est restée inchangée en 2006.

### **Un service universel généreux**

La législation postale suisse prescrit l'intégration d'un grand nombre de prestations dans le service postal universel. C'est toutefois dans la réglementation des prestations relevant des services de paiement que cette situation est la plus frappante: ce n'est qu'en Suisse que la loi attribue au service postal universel les paiements et versements en espèces ainsi que les virements. Au sein de l'Union européenne (UE), ni les exigences minimales des directives postales en vigueur, ni la législation de la plupart des Etats membres n'y incluent de services de paiement<sup>4</sup>. Ainsi, alors que l'UE laisse au marché le soin d'assurer des services de paiement suffisants, la Suisse part du principe que ces services doivent être soumis à une réglementation étatique.

<sup>4</sup> L'Espagne et la Pologne prescrivent certains services de paiement dans la loi, mais l'éventail des prestations est beaucoup plus restreint qu'en Suisse.

### **Services libres**

Font partie des services libres tous les services allant au-delà du service universel. La Poste Suisse n'est par conséquent pas tenue de les fournir. Une liste des principaux services libres figure en annexe.

## **2.2 Mandat d'infrastructure pour le service universel**

### **Réseau d'offices de poste couvrant l'ensemble du territoire**

La Poste Suisse ne peut fournir les prestations du service universel que si elle dispose de l'infrastructure nécessaire à cet effet, l'élément central de cette infrastructure étant constitué d'un réseau d'offices de poste couvrant l'ensemble du territoire. Ce faisant, l'exploitation d'un réseau de poste couvrant l'ensemble du territoire s'avère essentiel. Depuis le 1er janvier 2004, La Poste Suisse est tenue d'exploiter un réseau d'offices de poste couvrant tout le territoire. Elle est donc tenue d'exploiter dans chaque région de planification au moins un office de poste offrant toutes les prestations du service universel. Cette disposition vise essentiellement à protéger les petites régions périphériques. Dans ce contexte, sont réputés offices de poste les offices de poste traditionnels, les filiales et les bureaux de poste mobiles, de même que les agences gérées par des tiers. Le service à domicile<sup>5</sup> est considéré comme une solution de substitution appropriée si, dans la même région, il y a encore un autre office de poste offrant les prestations du service universel.

La Poste Suisse doit en outre veiller à ce que les prestations du service universel soient disponibles dans toutes les régions pour tous les groupes de population à une distance raisonnable. La distance est réputée raisonnable lorsque l'office de poste le plus proche est accessible, à pied ou par les transports publics, en 20 minutes<sup>6</sup> au plus par au moins 90 % de la population. La Poste Suisse a l'obligation de relever les données d'accessibilité correspondantes et de les communiquer à PostReg. Depuis le 1er janvier 2004, la législation postale révisée fixe en outre clairement la procédure que la Poste doit suivre lorsqu'elle souhaite fermer ou transférer un office de poste. En relation avec cette procédure, le DETEC a institué, le 28 avril 2004, une commission indépendante Offices de poste, à laquelle les autorités communales concernées peuvent s'adresser en cas de différend.

Les exigences de la législation suisse concernant la densité du réseau postal sont plus élevées que celles de la directive postale de l'UE<sup>7</sup>. Celle-ci se contente de prescrire une exigence minimale selon laquelle la densité des points de dépôt et d'accès aux prestations doit répondre aux besoins des utilisateurs. La mise en application incombe aux Etats membres. Plus de la moitié des Etats membres de l'UE ont par conséquent également défini des dispositions plus précises concernant l'accès. Celles-ci vont jusqu'à l'obligation de soumettre la fermeture d'un office de poste à l'approbation du régulateur postal.

<sup>5</sup> Le personnel de distribution assure la fourniture des prestations du service universel à domicile.

<sup>6</sup> En 30 minutes lorsqu'un service à domicile est également assuré.

<sup>7</sup> Directives 97/67/CE du 15 décembre 1997 et 2002/39/CE du 10 juin 2002 ;  
[www.postreg.admin.ch/Documentation/Liens/Commission\\_européenne : Services postaux.](http://www.postreg.admin.ch/Documentation/Liens/Commission_européenne_Services_postaux)



## **Distribution**

Une distribution efficace et fiable est l'une des clés de la fourniture d'un service universel de qualité. Le législateur a donc posé des exigences à La Poste Suisse dans ce domaine également. En règle générale, cette dernière doit distribuer les envois postaux tous les jours ouvrables, mais au moins cinq jours par semaine. Les journaux en abonnement sont distribués tous les jours ouvrables. De plus, la distribution à domicile est en principe assurée dans toutes les zones habitées à l'année, au domicile privé ou commercial mentionné dans l'adresse. Des restrictions sont toutefois possibles, tant en ce qui concerne ce principe qu'en ce qui concerne la fréquence de distribution.

S'agissant de la distribution, la législation suisse est ainsi conforme aux exigences minimales des directives postales de l'UE. En effet, celles-ci prévoient aussi la possibilité de limiter la distribution lorsque l'autorité nationale de régulation admet que des conditions particulières ou une situation géographique inhabituelle l'exigent.

## **2.3 Qualité du service universel**

### ***Contrôle de la qualité par PostReg***

L'une des tâches principales de PostReg consiste à surveiller la qualité du service universel et à en garantir le contrôle indépendant. Pour remplir cette tâche, PostReg a élaboré et publié en 2004 un concept de qualité<sup>8</sup>, qui fixe de manière systématique et exhaustive les exigences applicables en la matière. En particulier, les concepts de contrôle de La Poste Suisse doivent satisfaire aux critères généralement appliqués dans ce domaine et leur mise en œuvre doit être confiée à des services spécialisés indépendants. Pour chaque concept, PostReg vérifie que La Poste Suisse satisfait aux exigences posées. Toutefois, contrairement à celle de quelques pays européens, la législation postale suisse ne prévoit pas que l'autorité de régulation puisse procéder à ses propres mesures de la qualité.

### ***Qualité des prestations du service universel***

Conformément à la législation postale, les prestations du service universel fournies par La Poste Suisse doivent être de bonne qualité. En tant que propriétaire de La Poste Suisse, le Conseil fédéral a certes déjà fixé à l'entreprise des objectifs stratégiques<sup>9</sup> et a défini des indicateurs de qualité, mais il n'a pas fixé d'objectifs de qualité au sens propre. Cela n'a pas empêché La Poste Suisse d'effectuer des mesures de qualité depuis plusieurs années, à l'instar des entreprises postales étrangères. PostReg a vérifié si la Poste a tenu compte du concept relatif à la qualité dans toutes ses mesures; tel est bien le cas pour les informations publiées ici<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Concept relatif au contrôle indépendant de la qualité; [www.postreg.admin.ch/Marché postal/Qualité](http://www.postreg.admin.ch/Marché_postal/Qualité).

<sup>9</sup> Objectifs stratégiques assignés par le Conseil fédéral à la Poste Suisse pour 2006 à 2009; [www.postreg.admin.ch/PostReg/Textes de référence](http://www.postreg.admin.ch/PostReg/Textes_de_référence).

<sup>10</sup> Le rapport de gestion de La Poste Suisse 2006 (Berne, p.21) publie la part des bulletins de versement traités le jour même par rapport à l'ensemble du trafic de paiement. Cette mesure ne se fonde toutefois que sur les 113 millions de bulletins de versement relevant de la compétence de PostFinance. Par contre, les bulletins traités par les offices de poste en réseau (via le système "SCHAPO") ne sont pas comptabilisés (156 millions). PostReg a également chargé La Poste Suisse d'effectuer désormais cette mesure selon le concept de contrôle de la qualité.

Parmi les indicateurs internationalement reconnus de la qualité des services postaux figure le délai d'acheminement des envois. Ce dernier correspond au nombre de jours s'écoulant entre le dépôt de l'envoi au lieu de dépôt et sa distribution. Selon le concept de qualité de PostReg, les modes de contrôle de La Poste Suisse doivent tenir compte de normes internationales. Le CEN<sup>11</sup> a ainsi édicté une norme correspondante pour les lettres nationales en courrier A livrées le lendemain, que les pays membres de l'UE sont tenus d'appliquer. Cette norme permet une comparaison internationale. La Poste Suisse effectue également ses mesures en fonction des normes CEN.

En 2006, 98,0 % (2005: 97,7 %) des lettres nationales en courrier A contrôlées et 98,3 % (2005: 98,2 %) des lettres nationales en courrier B contrôlées sont parvenues à leur destinataire dans les délais. Alors que la qualité de la distribution des lettres a toujours été d'un haut niveau en Suisse, les entreprises postales européennes ont, suite à la réforme du marché postal, obtenu des résultats nettement meilleurs ces dernières années pour les lettres en courrier A (distribuées le lendemain) et se rapprochent des bons résultats de La Poste Suisse. Cette amélioration de la qualité est un signe important, selon la Commission de l'UE, du succès de la réforme postale de l'UE<sup>12</sup>.

Les délais d'acheminement des colis se sont légèrement détériorés par rapport à l'année précédente, passant de 97,4 % à 97,3% pour les colis Priority et de 97,7% à 97,6 % pour les colis Economy.

En été, La Poste Suisse a perdu à Genève 5000 lettres du „Théâtre le Loup“. Il n'a pas été possible de déterminer les conditions dans lesquelles les lettres se sont égarées. La Poste Suisse a informé PostReg qu'elle avait été en mesure de conserver son client et qu'elle avait pris des mesures destinées à éviter que ce genre d'erreur ne se reproduise.

### **Qualité de l'accès au service universel**

Les prestations du service universel doivent être disponibles dans toutes les régions pour tous les groupes de la population à une distance raisonnable. Le Conseil fédéral a inscrit cette disposition dans la législation postale. La distance est réputée raisonnable lorsque l'office de poste le plus proche est accessible, à pied ou par les transports publics, en 20 minutes en moyenne - ou en 30 minutes lorsque le service à domicile est proposé - par au moins 90 % de la population<sup>13</sup>. PostReg est tenu d'examiner le respect de ces prescriptions. PostReg a défini à l'intention de La Poste Suisse, dans son concept de qualité, les exigences concernant la manière de mesurer cette accessibilité. Pour s'y conformer, La Poste Suisse a fait examiner et certifier son concept de mesure 2004 par l'EPF de Lausanne. Le certificat obtenu atteste que le concept et la méthode de mesure satisfont pleinement aux exigences de l'ordonnance sur la poste et du concept de qualité de PostReg. En 2006, La Poste Suisse a présenté les résultats suivants:

<sup>11</sup> Concernant le CEN (Comité européen de normalisation), voir le point 4.5 du présent rapport.

<sup>12</sup> Rapport de la Commission de l'UE sur l'application de la directive postale, Bruxelles, 2006, p. 4.

<sup>13</sup> Commentaire de l'ordonnance sur la poste, [www.postreg.admin.ch/PostReg/Textes de référence](http://www.postreg.admin.ch/PostReg/Textes%20de%20référence).

<b>Accès à l'office de poste le plus proche, en moyenne au 30.09.</b>		
<b>en % de la population</b>	<b>2006</b>	<b>2005</b>
en 10 min.	69,0%	69,2%
en 20 min.	90,8%	90,8%
en 30 min.	95,9%	95,9%
en plus de 30 min.	4,1%	4,1%
En 2006, la mesure se fondait sur un échantillon, en 2005, sur une enquête exhaustive.		
Source: La Poste Suisse		

Il ressort donc du tableau ci-dessus que 90,8 % de la population peut accéder aux prestations du service universel en 20 minutes en moyenne, ce qui correspond à l'objectif de 90 % fixé par le Conseil fédéral.

La méthode consistant à mesurer l'accessibilité de l'office de poste le plus proche en minutes ou avec les transports publics est unique sur le plan international. Les pays de l'UE disposant d'une réglementation sur l'accès mesurent le plus souvent le kilométrage moyen jusqu'à l'office de poste le plus proche et/ou le nombre d'habitants par office. D'après les dernières données de l'UPU<sup>14</sup>, datant de 2005 et relatives à la densité de son réseau postal, la Suisse se classe en comparaison avec les principaux pays de l'UE en troisième position derrière Malte et les Pays-Bas. Alors que la Suisse dispose d'un office de poste par 16,19 km<sup>2</sup> en moyenne, ce chiffre s'élève à 13,01 km<sup>2</sup> aux Pays-Bas, à 16,90 km<sup>2</sup> en Grande-Bretagne, à 21,79 km<sup>2</sup> en Italie, à 28,18 km<sup>2</sup> en Allemagne, à 32,43 km<sup>2</sup> en France, et à 43,07 km<sup>2</sup> en Autriche.

Entre 2001 et 2004, La Poste Suisse a largement restructuré son réseau postal, le nombre des offices de poste a baissé de 3396 à 2585 unités. Puis, la suppression des offices s'est nettement ralentie: on comptait encore 2531 offices de poste fin 2005 et 2493 fin 2006. Entre 2005 et 2006, le nombre des offices de poste a donc diminué de 38 unités. D'après la législation, les agences sont assimilées à des offices de poste; on en comptait 131 en 2006 (141 en 2005). Par ailleurs, La Poste Suisse a fourni les prestations du service universel au moyen du service à domicile dans 1023 cas (2005: 991). Enfin, dans 30 offices de poste (26 en 2005), La Poste Suisse fait usage de la possibilité que lui accorde l'ordonnance sur la poste de ne pas offrir les services de paiement du service universel. La Poste Suisse a confirmé à PostReg qu'en 2006, toutes les prestations, à l'exception des services de paiement, étaient disponibles dans tous les offices de poste.

Jusqu'en 2002, on a aussi pu observer une modification sensible de la densité et de la structure des réseaux d'offices de poste dans le reste de l'Europe. Comme le nombre d'offices de poste par 10 000 habitants n'a que peu évolué entre 2002 et 2005, on peut supposer que la restructuration du réseau postal est largement terminée dans les anciens pays membres de l'UE. Dans huit pays, dont la Suède et la Pologne, le nombre

<sup>14</sup> UPU, Statistique des services postaux, Berne, 2006; concernant l'UPU, voir le chiffre 4.5 ci-dessous.

d'offices de poste par 10 000 habitants est resté constant entre 2000 et 2005 ou a même augmenté<sup>15</sup>.

En effet, dans plus de vingt pays de l'UE, les entreprises postales recourent à des agences<sup>16</sup>. Dans certains de ces pays, tels que le Danemark, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, l'Irlande, la Finlande, le Portugal et la Suède, le nombre d'agences est même nettement supérieur à celui des offices de poste traditionnels. Pour l'ensemble des pays de l'UE, la part des agences sur l'ensemble des offices de poste s'élevait en 2004 à 39 %. En Norvège, pays non membre de l'UE, la part des agences s'élevait à 80 % en 2004. On notera que la part des agences est surtout élevée dans les pays où les opérateurs postaux historiques se sont préparés assez tôt à l'ouverture du marché<sup>17</sup>. Ils réagissaient ainsi à la pression accrue en améliorant la convivialité de leur réseau et en prolongeant les heures d'ouverture.

En comparaison européenne, la part des agences en Suisse, qui s'élevait à 6 % fin 2005, reste faible. La réalisation du projet YMAGO, donc la mise en place de 200 agences d'ici fin 2008, n'y changera rien. La faible part des agences en Suisse s'explique par le fait que la Suisse est le seul pays à intégrer les prestations des services de paiement (versement, paiement, virement) dans le service postal universel. Quant aux exigences en matière de sécurité (notamment la législation sur le blanchiment d'argent) elles ne favorisent pas non plus la généralisation des agences. Une autre cause pourrait toutefois être l'ouverture plus lente du marché postal suisse. Il n'y a de ce fait pendant longtemps pas eu de nécessité impérieuse de prendre davantage en compte les besoins des clients, même si, selon La Poste Suisse, les agences permettent d'améliorer l'efficacité de la gestion des offices de poste et de se rapprocher des clients<sup>18</sup>.

En 2006, La Poste Suisse a présenté son projet de modernisation et d'uniformisation de ses boîtes aux lettres d'ici 2010 („le projet BE 2010“) Selon ses informations, les nouvelles boîtes aux lettres seront plus sûres et leurs emplacements optimisés d'entente avec les communes. A l'heure actuelle, elle dispose d'un réseau de 20 600 boîtes aux lettres. Une fois le projet réalisé en 2010, il y en aura encore 19 000. Contrairement à de nombreux pays de l'UE, la législation suisse ne comporte pas de prescriptions relatives au nombre de boîtes aux lettres publiques ou à leur répartition sur le territoire.

### **Qualité de la distribution**

En 2006, La Poste Suisse a de nouveau récolté et communiqué à PostReg des données sur la distribution. Sur les 1 621 846 ménages auxquels la distribution des envois doit être assurée, 727, soit seulement 0,04 %, ont été touchés par des restrictions de distribution. La réduction de cette part par rapport à l'année précédente (0,09 %) s'explique, d'après ce que La Poste Suisse a confirmé, par une nouvelle interprétation de la notion de distribution restreinte; le mode de distribution effectif n'a pas changé. Eu

<sup>15</sup> WIK-Consult, Main Developments in the European Postal Sector (2004-2006), Bad Honnef, 2006, pp. 225, 227.

<sup>16</sup> WIK-Consult, Main Developments in the Postal Sector (2004-2006), Bad Honnef, 2006, pp. 224, 227.

<sup>17</sup> Part des agences en 2005: Grande-Bretagne 97 %; Pays-Bas 90 % (chiffre de 2004); Suède 81 %, Danemark 77 %; Allemagne 55 %; Autriche 31 %; France 21 %.

<sup>18</sup> La Poste Suisse, rapport de gestion, 2006, Berne, p. 28.

égard au taux nettement inférieur à 1 % relevé en Suisse, PostReg juge donc toujours très bonne la qualité de la distribution dans notre pays. Douze pays de l'UE ont également recours à la possibilité de restreindre la distribution. Dans la plupart d'entre eux également, ces restrictions concernent nettement moins de 1 % de la population.

### **Satisfaction de la clientèle**

En plus des données objectives, La Poste Suisse fait également mesurer chaque année la satisfaction de ses clientèles privée et commerciale concernant les offices de poste ou certaines prestations. PostReg a examiné les méthodes de mesure; les prescriptions du concept de qualité sont respectées.

L'analyse des données<sup>19</sup> fait apparaître que La Poste Suisse a été en mesure en 2006 d'améliorer ou de maintenir au même niveau la satisfaction de la clientèle privée et commerciale dans tous les secteurs. Comme l'année précédente, le degré de satisfaction des clients commerciaux reste légèrement inférieur à celui des clients privés, mais l'appréciation globale était bonne pour chaque unité.<sup>20</sup> Le niveau de satisfaction des clients commerciaux de PosteColis, qui est exposé à la concurrence, est de 4 points supérieur à celui de PostMail, qui est très largement protégé par le monopole. Depuis 2000, PosteColis a pu améliorer son indice de 15 points, alors que la progression a été de 5 points chez PostMail. Ceci montre que l'orientation clients est plus marquée dans des marchés libéralisés. Les clients privés et commerciaux interrogés ne se disent toujours pas très satisfaits du rapport qualité-prix des prestations.

## **2.4 Prix du service universel**

### **Généralités**

Selon la loi sur la poste, les prestations du service universel doivent être offertes à des prix équitables. Pour déterminer le sens que prend ici le terme d'équitable, il faut d'abord se référer aux règles de base régissant la manière dont La Poste Suisse doit ventiler ses coûts internes. Il s'agit d'éviter ainsi que des prix ne soient trop bas ou trop élevés sans justification, à la suite par exemple d'un transfert de coûts d'un produit sur un autre sans raison objectivement valable. La législation postale ne comprend toutefois pas de règles précises prévoyant une régulation sectorielle et définissant des critères clairs pour la fixation des prix ainsi que la procédure de régulation.

La Poste Suisse a établi pour la première fois en 2006, en collaboration avec l'Université de Fribourg, un indice du prix des lettres permettant de comparer avec l'étranger le niveau de prix pondéré pour les lettres en Suisse (cf. chiffre 3.4). Cet indice prend en compte dans chaque pays de comparaison les prix des lettres des entreprises fournissant le service universel après correction des effets de change, les prix de ce "panier" étant pondérés avec les différentes catégories de lettres. Cet indice fournit des informations sur le prix global à payer par une économie nationale pour les envois de let-

<sup>19</sup> Les résultats se fondent sur une échelle allant de 0 à 100 points. Entre 80 et 100 points = très satisfait, entre 60 et 80 points = satisfait; < 60 points = insatisfait.

<sup>20</sup> WIK-Consult (Main Developments in the Postal Sector (2004-2006), Bad Honnef, 2006, p. 231) explique cette différence par le fait que les clients commerciaux ont plus fréquemment recours aux prestations de la Poste et qu'ils ont des exigences plus précises.

tres en comparaison avec d'autres pays. Il ne fournit cependant pas d'informations sur le positionnement tarifaire de certains produits en comparaison internationale du point de vue des consommateurs. C'est pourquoi, en plus, on procédera à l'avenir à des comparaisons de prix pour différents produits en tenant compte des effets de change (cf. chiffre 3.4). Les comparaisons de prix en parité de pouvoir d'achat ne fournissant pas d'informations pertinentes, le DETEC, La Poste Suisse et PostReg ont convenu d'y renoncer dorénavant.

L'indice du prix des lettres porte sur une partie du service postal universel. Après en avoir discuté, le DETEC, La Poste Suisse et PostReg ont convenu d'examiner avec l'Université de Fribourg l'extension de l'indice, notamment aux colis.

### ***Prix dans le secteur du monopole***

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2006, le monopole de La Poste Suisse comprend les lettres adressées postées en Suisse et en provenance de l'étranger jusqu'à 100 g. Pour les prix des prestations relevant du monopole, La Poste Suisse doit obtenir l'approbation du DETEC<sup>21</sup>. Cette obligation ne s'applique toutefois pas aux rabais accordés en fonction du chiffre d'affaires ni aux rabais pour les prestations préalables (tri préliminaire ou transport jusqu'au centre courrier). Comme aucune approbation et aucune transparence n'est prescrite, la législation suisse sur la poste ne prévoit pas de contrôle des rabais accordés aux gros clients. Une étude mandatée par La Poste Suisse en 2006 conclut qu'il existe bien d'importantes différences entre les prix courants et ceux exigés des gros clients. Cela ne pose pas de problème tant que ces rabais sont justifiés économiquement. Si les prix sont toutefois fixés abusivement en dessous des coûts, ils ont pour effet d'entraver la concurrence en empêchant l'arrivée de concurrents indésirables sur le marché. La Poste Suisse justifie les rabais accordés notamment par les travaux de tri préliminaire pris en charge par les gros clients<sup>22</sup>.

PostReg est chargée de préparer, pour le compte du DETEC, les décisions tarifaires concernant les prestations relevant du monopole. Au cours de la procédure d'approbation, le surveillant des prix émet une recommandation rendue publique. En observant l'évolution des prix, PostReg voue donc une attention particulière à ce segment de marché, qui présente au demeurant le plus gros volume en terme de chiffre d'affaires. En 2006, les prix courants du monopole sont restés inchangés.

### ***Prix du secteur non réservé***

En fixant les prix dans le secteur non réservé, La Poste Suisse doit respecter le critère de l'équité des prix, les règles générales de la concurrence et celles liées à la surveillance des prix; sinon, elle est libre de fixer les prix. Elle doit demander l'approbation du DETEC uniquement pour le transport des journaux et périodiques en abonnement vu qu'elle reçoit jusqu'à fin 2007 de la Confédération une subvention annuelle de 80 millions de francs pour cette prestation. Les clients peuvent s'adresser à PostReg ou au

<sup>21</sup> Les Etats membres de l'UE connaissent également une régulation des prix dans le secteur réservé (monopole); dans 21 pays de l'UE, elle s'étend même à l'ensemble du service universel - contrairement à ce qui prévaut en Suisse.

<sup>22</sup> PwC, Evaluating the Impact of a Full Market Opening on Swiss Post, Etude pour La Poste Suisse, 2006, p. 8.

surveillant des prix s'ils supposent que La Poste Suisse exige des prix surfaits, augmente ses prix de manière abusive ou maintient ses prix à un niveau trop élevé<sup>23</sup>.

### **Services financiers**

Les services non réservés comprennent les versements et les paiements en espèces ainsi que les virements. En 2006, La Poste Suisse a annoncé son intention d'augmenter, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2007, les prix des paiements en espèces de 30 centimes par transaction. L'Association Suisse de Vente par Correspondance avait adressé par la suite une réclamation à PostReg en lui demandant d'examiner si l'augmentation était équitable. Parallèlement, le conseiller national Rudolf Joder a déposé une interpellation allant dans le même sens (06.3559).

Vu qu'elle est chargée de traiter les réclamations concernant le service universel, PostReg a analysé les données fournies par Postfinance. Elle a conclu qu'une augmentation de 10 centimes serait à la rigueur justifiée, mais qu'une hausse de 30 centimes serait inadéquate<sup>24</sup>.

PostReg estime par ailleurs que le système actuel des taxes pour les paiements en espèces effectués au guichet n'est pas transparent. Les clients qui effectuent de tels paiements ne se rendent souvent pas compte que les bénéficiaires perdent de l'argent puisque une taxe est prélevée sur le montant transféré. Les pertes subies peuvent être substantielles, notamment pour les petits montants versés aux sociétés de vente par correspondance, aux commerçants ou aux associations d'utilité publique. PostReg a donc suggéré à La Poste Suisse d'améliorer l'information destinée à la clientèle et d'examiner les avantages et les inconvénients d'un changement de système.

## **2.5 Financement du service universel / observation de l'interdiction des subventions croisées**

### **Financement du service universel**

Dans le cadre de la vue d'ensemble de l'évolution future du marché postal, le Conseil fédéral et le Parlement ont arrêté un concept de financement de la fourniture du service universel sur l'ensemble du territoire<sup>25</sup>. Selon ce concept, La Poste Suisse doit financer le service universel par les profits générés par le service universel lui-même ainsi que par les services libres. Elle doit également fournir ses prestations à un coût avantageux et exploiter toutes les possibilités de rationalisation qui s'offrent à elle. Si, malgré tout, La Poste Suisse devait manifestement ne pas parvenir à couvrir intégralement les coûts du service universel, il serait alors possible de prélever une redevance auprès des entreprises concessionnaires concurrentes.

A l'exception des subventions dont bénéficie le service des cars postaux et de celles versées au titre de l'aide à la presse, La Poste Suisse ne perçoit aucune indemnité di-

<sup>23</sup> Art. 16 en liaison avec l'art. 40 s. de l'ordonnance sur la poste (OPO, RS 783.01) et art. 4 et 7 de la loi du 20 décembre 1985 concernant la surveillance des prix (LSPr, RS 942.20).

<sup>24</sup> Communiqué de presse PostReg, 20.03.2007; [www.postreg.admin.ch/Documentation/Communiqués de presse](http://www.postreg.admin.ch/Documentation/Communiqués_de_presse).

<sup>25</sup> Rapport du Conseil fédéral du 22 mai 2002 (FF 2002, p 4683) relatif à la vue d'ensemble de l'évolution future du marché postal en Suisse (pp. 4700ss.); [www.postreg.admin.ch/PostReg/Textes de référence](http://www.postreg.admin.ch/PostReg/Textes_de_référence).

recte de la part de la Confédération, qui a néanmoins mis à sa disposition un capital de dotation non rémunéré de 1,3 milliard de francs. La Poste Suisse est en principe tenue de verser une partie de son bénéfice à la Confédération<sup>26</sup>; jusqu'à aujourd'hui, le Conseil fédéral a renoncé à exiger ce versement. Il prévoit un premier prélèvement de l'ordre de 200 millions de francs sur le résultat 2007<sup>27</sup>.

Dans le secteur du service universel, La Poste Suisse bénéficie d'avantages fiscaux, profite de dérogations à l'interdiction de circuler la nuit et le dimanche et jouit également en 2006 d'un avantage douanier<sup>28</sup>.

### ***Exigences en matière de présentation des coûts du service universel***

En 2004, en application de la législation sur la poste et conformément à son mandat, PostReg a édicté la directive réglant la présentation des coûts du service universel du point de vue technique<sup>29</sup>. La Poste Suisse est tenue d'appliquer la méthode des coûts complets axée sur les processus et présentant les coûts et revenus effectifs des différents services. Ces derniers doivent être rattachés au service universel ou aux services libres selon des critères d'ordre technique. La directive doit aussi garantir que les données financières établies selon ses règles puissent être vérifiées par un organe de révision externe indépendant.

La directive contient également des règles sur le financement des offices de poste: la contribution aux frais d'infrastructure<sup>30</sup>, décrite dans la Vue d'ensemble du marché postal de 2002 et qui doit être prise en charge par le monopole, doit servir uniquement à couvrir les coûts des offices de poste occasionnés en sus du réseau postal optimal (c'est-à-dire nécessaire à l'exploitation<sup>31</sup>) et qui ne sont pas déjà couverts par le versement des prix de transfert. Alors que les coûts du réseau nécessaire à l'exploitation doivent être intégralement couverts par les prix de transfert internes à la Poste, les unités de La Poste Suisse doivent contribuer seulement de manière appropriée - en fonction de leur profit - au financement du reste du réseau. Ces règles créent les bonnes incitations à utiliser le réseau postal, tout en évitant d'imposer aux services libres des coûts disproportionnés qui ne seraient pas occasionnés dans une entreprise opérant selon les principes du marché.

La législation postale interdit de réduire le prix des services libres au moyen des recettes du service universel. Il incombe à La Poste Suisse de démontrer que cette interdiction des subventions croisées est respectée.

<sup>26</sup> Art. 12 de la loi du 30 avril 1997 sur l'organisation de la Poste (RS 783.1); [www.postreg.admin.ch/PostReg/Textes de référence](http://www.postreg.admin.ch/PostReg/Textes%20de%20référence).

<sup>27</sup> Communiqué de presse du Conseil fédéral du 19 avril 2007; [www.uvek.admin.ch/Documentation/Communiqués de presse DETEC/Entreprises fédérales: les objectifs fixés par le Conseil fédéral ont été globalement réalisés](http://www.uvek.admin.ch/Documentation/Communiqués%20de%20presse%20DETEC/Entreprises%20fédérales%20les%20objectifs%20fixés%20par%20le%20Conseil%20fédéral%20ont%20été%20globalement%20réalisés).

<sup>28</sup> Cf. également chiffre 2.7 ci-dessous.

<sup>29</sup> Texte intégral de la directive sous [www.postreg.admin.ch/Marché postal/Coûts du service universel](http://www.postreg.admin.ch/Marché%20postal/Coûts%20du%20service%20universel).

<sup>30</sup> L'idée de la contribution aux frais d'infrastructure est unique sous cette forme en Europe. En Europe, l'ensemble des coûts du réseau postal est normalement ventilé sur toutes les unités des sociétés postales. L'avantage de la solution européenne réside dans le fait que toutes les unités sont directement et également intéressées à bénéficier d'un réseau postal rentable et axé sur les besoins, et non pas seulement celle qui doit prendre en charge le domaine de l'infrastructure.

<sup>31</sup> Réseau postal optimisé sur le plan stratégique, le modèle commercial actuel étant maintenu.



### ***Bien-fondé et but de la présentation des coûts du service universel***

Selon la législation postale, La Poste Suisse est tenue d'établir annuellement à l'intention de PostReg un rapport sur les résultats du service universel et sur d'autres données financières. Elle est tenue en outre de préparer et de présenter ces données en observant les dispositions légales ainsi que celles de la directive.

La présentation des coûts du service universel comprend deux phases. Dans la première, La Poste Suisse calcule au moyen de la comptabilité analytique les produits et les coûts dans l'optique de l'entreprise. La comptabilité analytique se fonde sur les données du compte financier selon la norme IFRS, elle

- élimine toutefois les postes extraordinaires ou étrangers à l'exploitation et
- tient compte des coûts calculés (avant tout les intérêts sur le capital nécessaire à l'exploitation).

La comptabilité analytique permet au conseil d'administration et à la direction du groupe de La Poste Suisse de gérer l'entreprise de manière durable afin d'en maintenir l'intégrité et d'en accroître la valeur (par ex. pour les décisions d'investissement, la fixation des prix, etc.).

Sur cette base, les résultats des services sont calculés dans une deuxième phase conformément aux exigences réglementaires. L'optique réglementaire se distingue de celle de la comptabilité d'entreprise du fait que l'ensemble des produits et dépenses de La Poste Suisse - qu'ils soient extraordinaires, uniques ou étrangers à l'exploitation – sont ventilés entre les trois services (réservés, non réservés et libres).

L'approche réglementaire permet d'évaluer si le service universel est encore bien financé ou s'il faut demander aux opérateurs privés de s'acquitter d'une redevance de concession, ainsi que le prévoit le modèle de financement. Elle garantit également la possibilité d'élaborer en cas de besoin le projet de loi introduisant une redevance de contribution aux coûts non couverts du service universel, annoncé par le Conseil fédéral dans le cadre de la Vue d'ensemble du marché postal. Enfin, cette approche sert de base de décision importante en cas de nouvelles mesures de libéralisation.

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

### ***Présentation des coûts du service universel***

La Poste Suisse présente les coûts du service universel pour l'exercice 2006 (chiffres de 2005 entre parenthèses) comme suit<sup>32</sup> :

---

<sup>32</sup> Conformément à l'art. 17 de l'ordonnance sur la poste.

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

En milliers de CHF	Services réservés		Service universel				Services libres		Total services	
	2006	2005	Services non réservés		Total service universel		2006	2005	2006	2005
Produits d'exploitation	2'027'705	2'395'486	2'344'132	2'102'408	4'371'836	4'497'894	1'935'534	1'812'528	6'307'370	6'310'422
Coûts d'exploitation	1'899'903	2'178'250	1'903'342	1'775'060	3'803'245	3'953'310	1'866'932	1'693'485	5'670'178	5'646'795
<b>Résultat d'exploitation</b>	<b>127'801</b>	<b>217'236</b>	<b>440'790</b>	<b>327'348</b>	<b>568'591</b>	<b>544'584</b>	<b>68'601</b>	<b>119'043</b>	<b>637'192</b>	<b>663'627</b>
Part du résultat revenant aux prestataires internes	-42'897	-44'499	-52'874	-33'526	-95'771	-78'025	-52'481	-44'547	-148'252	-122'572
Part du résultat revenant aux services fonctionnels	-26'514	-30'651	-26'562	-24'977	-53'076	-55'628	-26'054	-23'830	-79'130	-79'458
<b>Résultat conformément à la comptabilité analytique</b>	<b>58'391</b>	<b>142'086</b>	<b>361'353</b>	<b>268'845</b>	<b>419'743</b>	<b>410'931</b>	<b>-9'934</b>	<b>50'666</b>	<b>409'810</b>	<b>461'597</b>
Intérêts calculés	99'963	118'548	100'646	96'461	200'609	215'009	98'752	92'689	299'361	307'698
Intérêts selon la déclaration d'impôts	-94	-371	-94	-302	-188	-673	-92	-290	-280	-963
Amortissements calculés	68'513	80'466	68'982	65'474	137'495	145'940	67'684	62'914	205'179	208'854
Amortissements financiers selon les normes IFRS	-68'362	-80'263	-68'830	-65'309	-137'192	-145'572	-67'534	-62'755	-204'726	-208'327
Répartition des pertes et profits ventes d'immobilisations corporelles et d'immeubles	23'430	9'352	26'814	17'695	50'244	27'047		3'335	50'244	30'382
Répartition du résultat de la trésorerie du groupe	13'731	20'239	84'977	38'295	98'708	58'534		7'217	98'708	65'751
<b>Présentation réglementaire</b>										
<b>Résultat du service universel et des services libres</b>	<b>195'572</b>	<b>290'057</b>	<b>573'848</b>	<b>421'159</b>	<b>769'420</b>	<b>711'216</b>	<b>88'876</b>	<b>153'776</b>	<b>858'296</b>	<b>864'992</b>

Source: La Poste Suisse

Présentation des comptes 2006 selon les nouvelles directives de PostReg: les bénéfices résultant des ventes d'immobilisations corporelles et d'immeubles sont désormais crédités entièrement au service universel.

La Poste Suisse confirme en outre le respect de l'interdiction des subventions croisées<sup>33</sup>. Globalement, les services libres couvrent leurs coûts eux-mêmes au niveau de la présentation réglementaire.

### Résultat du contrôle indépendant de KPMG SA

La présentation des coûts du service universel par La Poste Suisse et la preuve du respect de l'interdiction des subventions croisées doivent être contrôlées chaque année et leur validité attestée par un organe de révision externe indépendant. KPMG SA a assorti son attestation d'une assurance du réviseur pour l'exercice 2006<sup>34</sup>.

Les constatations que KPMG SA a faites dans son rapport à PostReg reprennent à la lettre celles de l'année précédente: La Poste Suisse aurait donc respecté la législation concernant les informations devant être fournies à PostReg. Sans restreindre son attestation des comptes, l'organe de révision relève cependant de nouveau qu'au niveau de la technique comptable, La Poste Suisse n'a pas encore appliqué les prescriptions en ce qui concerne le calcul des coûts du réseau postal optimal (nécessaire à l'exploitation). Etant donné que ce dernier n'est pas encore défini, la ventilation des coûts du réseau postal entre les trois services n'a pas encore pu être évaluée de manière définitive.

### Appréciation des résultats du contrôle

Sur le plan formel, La Poste Suisse présente correctement ses résultats dans ses rapports réglementaires en présentant également à PostReg les prix de transfert et les clés de répartition appliqués<sup>35</sup>. Comme déjà signalé dans le rapport d'activité 2005<sup>36</sup>, la

<sup>33</sup> Au sens de l'art. 18. al. 1, de l'ordonnance sur la poste.

<sup>34</sup> Conformément à la norme de contrôle 800 (de manière analogue à l'exercice 2005).

<sup>35</sup> Conformément à l'art. 42, al. 1, let. h OPO.

comptabilité régulatoire de La Poste Suisse présente cependant des lacunes. C'est pourquoi, comme en 2005, il n'a pas été possible d'évaluer de manière définitive le montant des prix de transfert et de la contribution aux frais d'infrastructure. Ceci vaut aussi pour les résultats des services et le respect de l'interdiction des subventions croisées. Dans ses rapports à PostReg, La Poste Suisse relève que le projet Comptabilité 2007 a permis de créer les conditions nécessaires afin de pouvoir fournir les données et les informations voulues conformément aux exigences pour l'exercice 2007. PostReg s'attend à ce que La Poste Suisse procède aux adaptations nécessaires dans les délais de sorte que, pour l'exercice 2007, un tableau complet de la situation financière du service universel soit disponible et puisse être évalué pour la première fois par l'organe de révision de manière définitive sous l'angle des exigences réglementaires.

Ce retard est acceptable dans la mesure où le financement du service universel repose de nouveau sur des bases très solides et où un revirement de tendance n'est pas attendu pour l'exercice 2007. L'introduction de redevances de concession n'entre donc actuellement pas en considération. Le modèle de financement ne prévoit de redevances que si La Poste Suisse n'est plus en mesure de financer elle-même le service universel malgré une gestion conforme aux règles de l'économie de marché. Comme la redevance peut être attaquée devant les tribunaux, son introduction est soumise à des conditions très strictes. Elle ne pourrait être prélevée que si une impasse de financement était définitivement établie et confirmée par l'organe de révision indépendant.

### **Appréciation du résultat du service universel**

Selon le rapport de La Poste Suisse, le service universel représente aussi en 2006 (chiffres de 2005 entre parenthèses) le principal secteur d'activité. Après déduction de la contribution aux frais d'infrastructure de 412 (442) millions de francs, le résultat du service universel se monte à 769 (711) millions de francs. 90 % (82 %) du résultat réglementaire sont réalisés par le service universel et 10 % (18 %) par les services libres. La Poste Suisse n'a encore jamais réalisé de meilleure marge<sup>37</sup> dans le service universel : durant l'exercice 2004, elle s'élevait à 17 %, en 2005 à 16 % et en 2006 à 18 %. Par contre, elle a diminué dans les services libres: au niveau de la présentation réglementaire, elle s'élève encore juste à 5 %<sup>38</sup>. PostReg suit attentivement l'évolution des services libres compte tenu de l'interdiction des subventions croisées.

La part du service universel (paiements, versements et virements) au résultat de PostFinance s'élève à 81 %. Le service universel contribue à raison de 200 millions de francs au résultat global de PostFinance qui se monte à 245 millions. En même temps, le résultat de PostFinance a reculé en 2006 de 67 millions de francs (soit plus de 20 %), ce que l'entreprise explique vis-à-vis de PostReg par une augmentation des indemnités versées à Réseau postal et ventes. L'analyse de PostReg fait apparaître un tableau plus nuancé: premièrement, les indemnités versées par PostFinance à Réseau et ventes en 2006 n'ont augmenté que de 7 millions par rapport à l'année précédente. Deuxièmement, en 2005, PostFinance a payé pour chaque paiement au guichet 8 %

<sup>36</sup> Chiffre 2.5., p. 16s., Rapport d'activité 2005 de PostReg, Berne, 2006; [www.postreg.admin.ch/Documentation/Publications](http://www.postreg.admin.ch/Documentation/Publications).

<sup>37</sup> Résultat réglementaire rapporté au produit d'exploitation.

<sup>38</sup> Marges dans les services libres: 2006: 4,6 %, 2005: 8,5 % et 2004: 6,3 %.

de moins à Réseau postal et ventes qu'en 2002. L'important recul du résultat de Post-Finance en 2006 est ainsi imputable en majeure partie aux services libres.

### ***Situation en Europe***

La réforme de la poste dans l'UE n'a pas pu freiner la croissance des entreprises postales historiques bien que le marché y soit plus libéralisé qu'en Suisse. Ainsi, en 2006, la Deutsche Post a augmenté son chiffre d'affaires et son résultat d'exploitation (EBIT<sup>39</sup>) de 36 % resp. 3 % par rapport à l'année précédente. Même le secteur traditionnel "Lettres", qui, du point de vue de la Deutsche Post, est exposé à une pression accrue du fait de la concurrence et de la substitution, a pu améliorer l'EBIT en 2006 par rapport à l'année précédente. Cette amélioration a été possible grâce aux économies réalisées et à la compensation de la légère baisse des opérations liées aux lettres sur le marché national par une augmentation des activités internationales<sup>40</sup>. La poste néerlandaise TNT a également bouclé l'exercice 2006 sur un chiffre d'affaires de 8 % supérieur à celui de l'année précédente et sur une augmentation de 11% de l'EBIT<sup>41</sup>.

La comparaison avec des entreprises postales d'autres pays ou avec des entreprises de branches comparables montre que la marge d'EBIT de La Poste Suisse de 10 % est très élevée. Les valeurs comparatives des principales entreprises postales européennes se montent à 13 % (TNT), à 6 % (Deutsche Post) et à 5 % (Royal Mail). L'entreprise de logistique Kühne & Nagel, active dans le monde entier, réalise une marge de 3 %.

## **2.6 Commission Offices de poste**

### ***Domaine d'activités et composition***

La commission extraparlamentaire Offices de poste vérifie, à la demande des communes, si La Poste Suisse respecte les conditions légales lors d'une décision de fermeture ou de transfert d'un office de poste et émet une recommandation. Si la décision finale incombe toujours à La Poste Suisse, celle-ci doit néanmoins justifier ses décisions en cas de divergences. La commission ne publie pas de rapport annuel; son travail est présenté dans le rapport d'activité de PostReg. PostReg gère le secrétariat de la commission.

Cette commission indépendante réunit des personnalités expérimentées. Les principaux points de vue concernant le service universel garanti dans tout le pays y sont représentés, mais on a délibérément renoncé à choisir des représentants directs des groupements d'intérêts. En font partie: Thomas Wallner (président, ancien conseiller d'Etat/SO et ancien président de la Conférence des directeurs de l'économie publique), Monika Dusong (vice-présidente, ex-conseillère d'Etat/NE) Philippe Biéler (ancien conseiller d'Etat/VD), Arnoldo Coduri (vice-président, directeur de la division de l'économie du canton du Tessin), Peter Everts (ancien président de la Délégation administrative des coopératives Migros/BE), Hanspeter Seiler (ancien président du

<sup>39</sup> L'EBIT (Earnings before interests and taxes) sert de référence aux comparaisons internationales des résultats d'entreprise.

<sup>40</sup> Deutsche Post (DPWN), communiqué de presse du 22.02.2007.

<sup>41</sup> TNT, communiqué de presse du 26.02.2007.

Conseil national/BE), Milli Wittenwiler (ancienne conseillère nationale, ancienne vice-présidente du Groupement suisse pour les régions de montagne/SG).

### **Procédures et critères**

Différentes conditions doivent être remplies pour que la commission puisse agir. Tout d'abord, il faut qu'elle soit saisie par une commune qui conteste une décision de fermeture ou de transfert d'un office de poste. La commission n'a pas le pouvoir d'engager une procédure d'office. Si La Poste Suisse et la commune concernée parviennent à un accord, cette dernière annonce dans une convention renoncer à saisir la commission. Celle-ci ne peut du reste intervenir que pour des décisions que La Poste Suisse a prises à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004.

La procédure devant la commission se déroule sans grandes formalités. Seules les autorités communales compétentes d'après le règlement communal sont autorisées à présenter une requête. La commission n'est en effet pas habilitée à se prononcer sur les divergences d'opinion existant au sein d'une commune. La Poste Suisse, quant à elle, n'est pas autorisée à appliquer sa décision tant que la requête est en suspens. La commission vérifie dans chaque cas que les règles de la législation postale ont bien été respectées. En ce qui concerne les procédures, elle examine si La Poste Suisse a consulté, comme il se doit, les autorités des communes concernées, et si les deux parties se sont suffisamment efforcées de parvenir à un accord. Matériellement, elle vérifie que les prestations du service universel restent accessibles à une distance raisonnable pour tous les groupes de la population après la mise en œuvre de la décision de La Poste Suisse. Pour en juger, il est essentiel de savoir si cette dernière a suffisamment pris en compte les spécificités régionales.

2006 a été une année de transition pour la commission qui n'a pas été saisie cette année. Cela est dû au fait que La Poste Suisse a achevé fin 2004 ses projets de "classification" et de réseau rural/réseau urbain, qui ont abouti à une vaste restructuration du réseau postal. Suite à la réalisation du projet Ymago, la commission sera appelée à s'occuper de nouveaux cas. C'est pourquoi elle a été régulièrement informée du projet en 2006.

## **2.7 Autres évolutions importantes du service universel**

### ***Evolution de l'ouverture du marché / révision de la législation postale***

Le Conseil fédéral a abaissé la limite du monopole à 100 grammes à partir du 1er avril 2006. Le 3 mai 2006, il a chargé le DETEC de préparer rapidement une révision de la loi sur la poste et de la loi sur l'organisation de la Poste.<sup>42</sup> La révision totale de la législation postale portera principalement sur les points suivants:

- Définition du service universel couvrant l'ensemble du pays.
- Financement du service universel en cas de libéralisation accrue du marché: conformément au mandat du Conseil fédéral, il faudra examiner différentes options pour le financement du service universel.

<sup>42</sup> Communiqué de presse du Conseil fédéral, 03.05.2006;  
[www.postreg.admin.ch/Documentation/Communiqués de presse.](http://www.postreg.admin.ch/Documentation/Communiqués%20de%20presse)

- Définition des prochaines étapes de la libéralisation jusqu'à l'ouverture complète du marché.
- Définition de la nouvelle réglementation du marché.
- Condition cadres uniformes en matière d'organisation pour tous les acteurs du marché.
- Organisation de la régulation.

Pour réaliser cette tâche, le chef du DETEC a mis en place une organisation du projet. Ce groupe sera dirigé par le secrétaire général du DETEC. Le responsable de PostReg a été invité à y collaborer à titre personnel.

Dans la perspective de la révision totale de la législation postale, le Conseil fédéral a proposé d'accepter les deux motions suivantes du conseiller national Germanier: la motion « La Poste soumise à l'impôt » (06.3383) du 23 juin 2006 demande au Conseil fédéral de prendre toutes les mesures nécessaires afin de soumettre la Poste à l'impôt. La motion « Indépendance de l'autorité de régulation postale (PostReg) » (06.3584) du 6 octobre 2006 charge le Conseil fédéral de soumettre dans les meilleurs délais un projet sur l'organisation de l'autorité de régulation postale. Ce projet doit permettre de garantir l'indépendance de l'autorité de régulation postale par rapport au législateur et propriétaire de la Poste Suisse. Le Conseil fédéral a aussi recommandé l'acceptation du postulat du 7 décembre 2006 intitulé « Rapport du Conseil fédéral sur l'avenir de la Poste » (06.3655) du groupe radical-libéral. Le postulat invite le Conseil fédéral à présenter un rapport qui analyse les effets d'une ouverture complète du marché postal à tous les acteurs de celui-ci.

### ***Nouveaux besoins de la clientèle/mise en oeuvre du projet Ymago***

Depuis longtemps, un changement structurel est en cours dans le secteur postal. La Poste Suisse n'est pas confrontée principalement à un problème de substitution, mais à la baisse de la fréquentation des offices de poste. Pour envoyer les lettres standard, les clients ont en principe seulement besoin d'une boîte aux lettres; les timbres peuvent désormais être imprimés à domicile avec l'ordinateur. Les clients se rendent de moins en moins souvent à l'office de poste du lieu de domicile mais de plus en plus souvent à celui du lieu de travail ou lorsqu'ils font leurs achats. Les clients commerciaux exigent de plus en plus souvent que le courrier soit relevé à leur domicile ou qu'ils puissent déposer leurs envois en contrepartie d'un rabais directement dans les centres de tri.

Vu ces évolutions, La Poste Suisse a dans les années 2005/2006 testé dans le projet Ymago de nouvelles formes de fourniture des prestations. Se fondant sur l'évaluation de la phase pilote<sup>43</sup>, elle a statué en octobre 2006 sur la mise en oeuvre d'Ymago. En 2007 - 2008, 200 agences Ymago verront le jour sur l'ensemble du territoire. Tout d'abord, les agences Ymago déjà testées seront définitivement maintenues et les 120 agences existantes seront examinées et, le cas échéant, transformées en agences Ymago. PostReg estime que, si les dispositions légales sont respectées, les agences constituent une offre intéressante précisément dans les régions rurales. En effet, les consommateurs peuvent en règle générale bénéficier d'heures d'ouverture bien plus

<sup>43</sup> Communiqué de presse de La Poste Suisse, 31.10.2006; [www.post.ch](http://www.post.ch).

longues que dans les offices de poste traditionnels. Etant donné les coûts plus bas, une extension du réseau postal paraît même concevable.

L'exemple de la Suède est à cet égard instructif: avant la réorganisation du réseau postal dans les années 2001/2002, le nombre des offices de poste s'élevait à 1300. Aujourd'hui, la Suède compte 2800 offices de poste, dont 2400 sont gérés par des tiers tels que supermarchés, stations-service ou boulangeries. Un grand nombre de ces points d'accès sont ouverts sept jours sur sept. Par ailleurs, les clients particuliers peuvent venir chercher des colis à quelque 200 guichets. En Norvège, pays non membre de l'UE, 80 % des guichets de la poste étaient gérés en 2006 par des tiers. Il existe des coopérations avec des stations-service ou une chaîne de supermarchés. Entre 2000 et 2004, le nombre des points d'accès a augmenté de 40 %.

### ***Révision de la procédure douanière terminée***

Jusqu'à présent, la procédure douanière occasionnait des frais de dédouanement variables pour les envois postaux internationaux de La Poste Suisse et des opérateurs privés. Le projet initial du Département fédéral des finances de supprimer définitivement le dédouanement d'office de la Poste aurait eu de graves répercussions financières pour les consommateurs. Dans ce cas, même les colis de La Poste Suisse auraient dorénavant été soumis à la procédure compliquée valable pour les opérateurs privés.

Dans le cadre de la révision de la législation douanière, PostReg et le Secrétariat général du DETEC se sont donc engagés en faveur d'une procédure simple, rapide et peu coûteuse indépendamment du fournisseur de la prestation<sup>44</sup>. Une telle procédure est également prévue pour le dédouanement des prestations du service postal universel par la Convention postale universelle de l'UPU<sup>45</sup>, valable également pour la Suisse. Cette demande, qui est dans l'intérêt des consommateurs, a été prise en compte dans la nouvelle législation douanière, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mai 2007<sup>46</sup>. La procédure simplifiée de dédouanement s'applique désormais aussi aux opérateurs postaux privés dans le cadre de leur concession. D'importants travaux d'adaptation seront toutefois nécessaires. Il faudra donc encore patienter jusqu'à ce que la procédure simplifiée soit utilisée par les fournisseurs concessionnaires.

## **3 Marché postal**

### **3.1 Evolution générale des marchés postaux**

#### ***Marchés des messageries, exprès et colis***

Le marché postal se subdivise pour l'essentiel en deux segments de marché: le marché MEC (marché des messageries, exprès et colis) et le marché des lettres. Ils se distinguent notamment par leur degré de développement. Les marchés MEC, complètement libéralisés en Suisse et depuis déjà quelques années dans l'UE, se caractérisent

<sup>44</sup> Cf. Rapport d'activité PostReg 2005, Berne, 2006, p. 22.

<sup>45</sup> Sur l'UPU, cf. chiffre 4.5 du présent rapport.

<sup>46</sup> Décision du Conseil fédéral du 04.04.2007; [www.ezv.admin.ch/Actualités/Informations destinées aux médias/Entrée en vigueur du nouveau droit douanier \(communiqué de presse du 04.04.2007\)](http://www.ezv.admin.ch/Actualités/Informations_destinées_aux_médias/Entrée_en_vigueur_du_nouveau_droit_douanier_(communiqué_de_presse_du_04.04.2007)).

par une intensité sensible de la concurrence. Le segment traditionnel du marché des colis se confond de plus en plus avec les marchés des messageries et des exprès, des démarcations claires deviennent donc plus difficiles, les segments de marché se recoupant de plus en plus. Pour la Suisse, il convient de noter que les segments messageries et exprès sont déjà complètement ouverts à la concurrence depuis 1998 et complètement déréglementés. Par contre, le marché des colis n'est complètement libéralisé que depuis 2004. En même temps, il est soumis, en comparaison européenne, à une réglementation stricte. Une concurrence durable s'est surtout développée dans les segments de marché messageries et exprès. Bien qu'une certaine concurrence se soit développée aussi dans le segment de marché des colis en Suisse et en Europe, les sociétés postales historiques restent dominantes. Toutefois, elles se sont beaucoup réformées, modernisées et internationalisées au cours des dernières années.

Pendant longtemps, les opérateurs des marchés MEC se sont concentrés sur des clients commerciaux assez importants. Pourtant, afin de pouvoir servir tous les particuliers, la distribution se fait sur l'ensemble du territoire. Cela correspond à une logique du marché et donc à une nécessité économique: près des 3/4 du volume du marché sont générés dans le segment *business to consumer (B to C)*. Autrement dit, trois envois postaux sur quatre vont d'un client commercial à un client privé. On observe ces derniers temps que les opérateurs dans le secteur des colis commencent à considérer les PME et la clientèle privée comme des partenaires commerciaux. Les efforts entrepris pour mettre en place des réseaux de dépôt alternatifs sur l'ensemble du territoire en sont un clair indice. Etant donné que, pour les petites quantités de colis, la collecte auprès du client n'est pas rentable, un réseau de points de dépôt peu coûteux, mais étendu est nécessaire pour pouvoir intégrer aussi ces colis dans la chaîne de traitement. La collaboration avec le commerce de détail est particulièrement intéressante dans cette optique. En effet, les succursales des détaillants proposent en général des heures d'ouverture beaucoup plus longues que les offices de poste traditionnels, ce qui les rend attrayants pour les consommateurs et les PME. En ce qui concerne le nombre de succursales en Allemagne, le groupe de logistique allemand Hermes<sup>47</sup> a maintenant dépassé la Deutsche Post. Les clients privés et les clients commerciaux peuvent déjà déposer ou récolter leurs colis dans quelque 13 000 centres de colis (*Paketshops*) aménagés dans des boulangeries, kiosques, stations-service ou buanderies. Hermes a exprimé sa volonté d'ouvrir aussi un millier de ces centres en Autriche. Quant à DPD, elle envisage ces prochains mois d'étendre son réseau de points de dépôt pour les colis de 500 à 2500 points. La société Kiala opère en France et dans les pays du Bénélux avec un réseau de 4200 points.

Ces évolutions montrent clairement que la distribution à domicile sur l'ensemble du territoire de même qu'un réseau de points de dépôt convivial et couvrant l'ensemble du territoire est d'une grande importance stratégique pour la réussite commerciale. Des réseaux de distribution et de dépôt couvrant l'ensemble du territoire ne sont donc pas seulement des facteurs générant des coûts, mais aussi des conditions fondamentales pour pouvoir participer au marché des envois en nombre. La seule autre stratégie commerciale possible consiste à se concentrer sur un marché régional de niche, qui reste toutefois fort limité en termes de volume.

<sup>47</sup> Hermes appartient à la chaîne de vente par correspondance Otto.



### **Marchés des lettres**

Dans le marché des lettres, la concurrence en est encore à ses débuts. D'ici fin 2007, seulement près de 60 % du volume européen des lettres seront vraisemblablement ouverts à la concurrence<sup>48</sup>. La position des opérateurs historiques sur le marché reste incontestée: même en Suède, où le marché des lettres a été complètement libéralisé il y a 14 ans, la part de marché de l'opérateur historique est toujours supérieure à 90 %. Aussi dans les autres pays de l'UE dont le marché des lettres est complètement libéralisé - la Grande-Bretagne, l'Estonie et la Finlande - les concurrents de la poste ne sont pas encore parvenus à gagner une part de marché notable. Cette faible intensité de la concurrence, qui ne tend en outre guère à croître, est un sujet de préoccupation pour la Commission de l'UE<sup>49</sup>.

Une raison essentielle de l'évolution plus lente dans le marché des lettres réside dans les différences logistiques par rapport au marché des colis. La Poste Suisse distribue 30 fois plus de lettres que de colis. La distribution des lettres doit donc répondre à d'autres exigences. Contrairement aux colis, les lettres sont distribuées dans des tournées fixes définies pour chaque rue. En comparaison avec les colis, cela permet des coûts nettement plus bas dans la mesure où de grandes quantités de lettres peuvent être distribuées. La compétitivité dans le marché des lettres suppose donc un volume d'envois élevé. Cela permet des coûts de distribution bas par lettre<sup>50</sup>. Plus le nombre de lettres distribuées dans les boîtes aux lettres est élevé, plus le coût unitaire de la distribution diminue. Il n'est donc guère étonnant qu'avec une limite du monopole fixée à 100 g et donc une part des lettres accessible à la concurrence de seulement 10 %, peu d'opérateurs soient entrés dans le marché, même en Europe.

En prévision de l'ouverture complète du marché prévue le 1er janvier 2009 dans les pays de l'UE, certaines entreprises ont entrepris de premières démarches prometteuses dans le marché des lettres. Elles ont élaboré différentes stratégies pour préparer leur entrée dans le marché. Le fait que plus de 70% de toutes les lettres adressées soient destinées à des clients privés - et non à des clients commerciaux - est aussi un facteur déterminant dans le marché des lettres<sup>51</sup>. 80 % des lettres émanent de clients commerciaux qui, le plus souvent, entretiennent des relations avec leur clientèle dans l'ensemble du pays. Cela vaut notamment pour les gros expéditeurs tels que les maisons de vente par correspondance, les banques, les assurances etc. Suivant la stratégie commerciale, il suffit dans une première phase d'assurer la distribution par exemple seulement trois jours ouvrables par semaine, et non tous. C'est un point de départ pour les entreprises afin de parvenir à entrer sur le marché étant donné les économies d'échelle phénoménales des opérateurs historiques. Elles pourront ainsi distribuer au début de leur activité la plus faible quantité de lettres en seulement trois tournées par

<sup>48</sup> Cette estimation se fonde sur une ouverture totale des marchés des lettres en Allemagne et dans les Pays-Bas au 1er janvier 2008; cf. Commission of the European Communities, Accompanying Document to the Report from the Commission to the European Parliament and Council on the application of the Postal Directive, 2006, Bruxelles, p. 18.

<sup>49</sup> Rapport de la Commission au Parlement Européen et au Conseil sur l'application de la directive postale, Bruxelles, 2006, p. 6.

<sup>50</sup> A la Deutsche Post, la distribution représente près de 50 % de l'ensemble des coûts; cf. WIK-Consult, Main Developments in the Postal Sector (2004-2006), 2006, Bad Honnef, p. 81.

<sup>51</sup> WIK-Consult, Main Developments in the European Postal Sector, Bad Honnef, 2004-2006, 2006, p. 198.

semaine, ce qui contribuera à réduire les coûts unitaires. Elles seront ainsi mieux à même de proposer un prix concurrentiel. Par contre, sans réseau de distribution d'envergure nationale, un concurrent ne pourra être actif que dans une niche de marché et ne participera pas à l'ensemble du marché.

Les éditeurs, notamment, disposent déjà de réseaux bien développés pour la distribution matinale des journaux en abonnement. Ceci vaut aussi pour les organes de distribution d'envois publicitaires non adressés et pour les opérateurs dans le secteur des colis. Comme, à l'exception de ces derniers, les entreprises concernées ne couvrent pas encore l'ensemble du territoire, on les voit s'efforcer dans plusieurs pays de tisser des réseaux avec des partenaires pour les régions qu'elles ne couvrent pas elles-mêmes.

En Allemagne, deux concurrents de la Deutsche Post veulent bientôt offrir un réseau de distribution couvrant l'ensemble du pays. Il s'agit de TNT Post et du PIN Group, dont les propriétaires sont notamment les grandes maisons d'édition Axel Springer et WAZ ainsi que le groupe d'éditeurs Holtzbrinck. Les deux entreprises peuvent aujourd'hui desservir chacune 90 % de tous les ménages allemands. Afin de compléter son réseau national, le PIN Group a récemment racheté l'entreprise Briefnetz Süd (BNS), une entreprise commune de l'*Augsburger Allgemeine Zeitung*, la *Regensburger Mittelbayerische Zeitung* et la *Main-Post*, fondée en 2005. L'entreprise française ADREXO, dont la société mère est également active dans le secteur de l'édition, assure la distribution de journaux, de périodiques et de lettres adressées et non adressées avec plus de 25 000 messagers. Elle s'efforce aussi d'élargir son réseau de distribution.

Certains opérateurs, comme Sandd et Selekt Mail aux Pays-Bas et City Mail en Suède se concentrent sur des régions de distribution attrayantes et y offrent avant tout des prestations à valeur ajoutée avec des lettres adressées. Par leur stratégie sélective, ils renoncent aux grandes quantités d'envois dans le segment *B to C* qui doit être exploité sur l'ensemble du territoire. Il leur manque toutefois les économies d'échelle liés aux grandes quantités, ce qui accroît considérablement les coûts de distribution par envoi. Par conséquent, ce modèle fonctionne seulement avec des services à valeur ajoutée permettant d'exiger des prix plus élevés.

Les entreprises de moindre envergure ne mettent pas en place leur propre réseau de distribution, mais utilisent ceux des entreprises postales historiques („*upstream access*“). Elles se concentrent donc sur la récolte d'envois (consolidation), associée le cas échéant à des prestations additionnelles telles que la production et l'adressage des lettres. Dans ce modèle, le succès commercial dépend notamment de la question de savoir si le cadre réglementaire prévoit l'utilisation de l'infrastructure requise et des prix d'accès appliqués par rapport aux concurrents.

Outre le réseau de distribution, le réseau des points de dépôt est aussi important pour un opérateur du secteur des lettres opérant dans l'ensemble du pays. Ainsi la Sparkasse Leipzig coopère avec le PIN Group. Il est possible de déposer des lettres dans six succursales de la banque et d'acheter des timbres du PIN Group. Quelques boîtes aux lettres sont déjà disponibles pour l'envoi de lettres. Les clients privés bénéficieraient ainsi aussi d'une première alternative à la Deutsche Post.

Toutes les expériences montrent qu'il faut au moins abaisser la limite du monopole des lettres à 50 g pour que la concurrence commence à se développer. Au-dessus de cette limite, la quantité de lettres accessible à la concurrence est trop petite pour pouvoir mettre en place un réseau de distribution rentable sur l'ensemble du territoire. Comme nous l'avons montré, un tel réseau est toutefois nécessaire pour pouvoir pratiquer des prix concurrentiels pour les lettres.

### ***Directive UE / proposition de directive***

Selon la volonté de la Commission de l'UE, les monopoles des sociétés postales nationales devront être définitivement abolis dès janvier 2009 dans les pays membres de l'UE. La Commission de l'UE a soumis cette proposition au Parlement européen en octobre 2006. Pour ce faire, elle s'est fondée sur une étude prospective qui a examiné pour chaque Etat membre les répercussions de l'abolition du monopole des lettres sur le service postal universel (cf. aussi section suivante). Un report de l'ouverture complète du marché des lettres pourrait, selon la Commission, remettre en cause le bénéfice des réformes déjà réalisées et menacer finalement le service universel. Parallèlement, la directive proposée prévoit un petit nombre de mesures efficaces pour protéger le service universel. La décision du Parlement européen pourrait encore tomber en 2007. On saura dans les prochaines semaines ou mois si le délai ambitieux de 2009 pourra être respecté.

### ***Etudes de PwC et de WIK***

Deux études mandatées par la Commission de l'UE concluent que rien ne s'oppose à une ouverture complète du marché en 2009. Dans une étude prospective, Pricewaterhouse Coopers (PwC) s'est penché sur les répercussions de cette ouverture sur les différents pays de l'UE<sup>52</sup>. Il estime que le service postal ne risquera de se détériorer dans aucun Etat membre. Au contraire, tant les clients privés que les clients commerciaux pourront bénéficier de nombreux avantages tels qu'une baisse des prix, une meilleure qualité des prestations et un élargissement de l'offre. L'étude reconnaît toutefois que les pays ne sont actuellement pas tous au même niveau et qu'il faudra étudier des mesures d'accompagnement dans des cas particuliers. WIK-Consult (WIK) a analysé les évolutions du secteur postal européen entre 2004 et 2006<sup>53</sup> et en conclut également que l'ouverture du marché réalisée à ce jour a amélioré le service postal universel. Selon lui, il n'est plus possible de freiner l'ouverture du marché postal. A l'instar de PwC, WIK estime qu'il est d'autant plus important d'instituer une autorité de régulation indépendante, dotée de compétences suffisantes, et qui sera chargée de surveiller le marché et d'intervenir en cas d'évolutions discriminatoires.

La Poste Suisse a chargé PwC d'examiner les répercussions d'une ouverture du marché sur son entreprise<sup>54</sup>. Cette étude ne tient pas compte des répercussions sur le secteur postal et l'économie nationale en général. Bien que PwC relève les possibles risques en cas d'ouverture complète du marché compte tenu des conditions-cadres en

<sup>52</sup> PwC, The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009, 2006.

<sup>53</sup> WIK Consult, Main Developments in the Postal Sector (2004-2006), Bad Honnef, 2006.

<sup>54</sup> PwC, Evaluating the Impact of a Full Market Opening on Swiss Post, étude pour La Poste Suisse, 2006.

vigueur, il estime globalement que La Poste Suisse figure parmi les sociétés postales européennes qui sont déjà bien préparées à l'ouverture complète du marché.

### ***Evolutions des volumes en Europe et dans le monde***

Le marché européen des colis se caractérise par des taux de croissance élevés. Dans les pays industrialisés, on a acheminé en 2005 12 % de colis de plus que l'année précédente. Ce record s'explique par la forte augmentation des achats via Internet qui sont très appréciés, notamment en Allemagne, en Grande-Bretagne et en France. Il reste un potentiel de croissance important, comme le montrent les magasins en ligne de plus en plus utilisés par la clientèle (par ex. en Suisse ceux de Migros et de Coop).

Entre 2004 et 2005, le volume des lettres a augmenté de 1,1 % dans les pays industrialisés<sup>55</sup>. On constate également une croissance analogue dans les pays de l'UE<sup>56</sup>; en effet, le volume des lettres a augmenté de 2002 à 2004 dans 14 pays européens. Pour ces années, un recul n'a été constaté qu'au Danemark, aux Pays-Bas et en Suède. Ceci confirme que les sociétés postales historiques ont considérablement surestimé la substitution des lettres. Le rapide recul des envois qu'elles avaient prédit ne s'est pas encore produit et, dans un proche avenir, il faut tout au plus s'attendre à une légère baisse<sup>57</sup>. Il est prouvé que les ménages raccordés à Internet reçoivent plus fréquemment des lettres que les autres ménages étant donné qu'ils utilisent Internet notamment pour demander des offres ou des prospectus<sup>58</sup>. Il est donc permis d'avoir des doutes quant aux répercussions négatives qu'auraient les nouvelles technologies sur le volume futur des lettres. Dans les pays de l'UE, les envois publicitaires adressés augmentent chaque année de 6 %, les envois publicitaires non adressés de 30 %<sup>59</sup>. Pour l'évolution en Suisse, voir les chiffres 3.3 et 3.4.

## **3.2 Système de concession**

### ***Principes***

En libéralisant complètement le marché des colis le 1er janvier 2004, le Conseil fédéral a aussi instauré un régime de concession pour les services postaux non réservés<sup>60</sup>. Le transport des colis adressés jusqu'à 20 kg et des lettres à destination de l'étranger ainsi que des lettres postées en Suisse ou en provenance de l'étranger de plus de 100 grammes est ouvert aux prestataires privés. Ces derniers ont toutefois besoin d'une concession, dès lors qu'ils réalisent un chiffre d'affaires de plus de 100 000 francs avec ces prestations. S'ils n'atteignent pas cette limite, ils sont tenus de s'annoncer. La Poste Suisse n'est pas tenue d'obtenir une concession puisqu'elle doit fournir ces prestations dans le cadre du service universel. En plus, le régime de la concession ne concerne pas le transport des journaux adressés et les services financiers relevant du service universel. Le régime de la concession est le principal instrument permettant de

<sup>55</sup> UPU, Développement des services postaux en 2005: quelques résultats en chiffres, 2006. p. 13.

<sup>56</sup> WIK-Consult, Main Developments in the Postal Sector (2004-2006), Bad Honnef, 2006, p. 190.

<sup>57</sup> PwC, The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009, 2006, p. 40.

<sup>58</sup> TNS SOFRES, Synthèse des résultats de l'étude sur les pratiques postales des utilisateurs de courrier égrené, Etude réalisée par le cabinet TNS-SOFRES pour le compte de l'ARCEP, 2006. p. 12.

<sup>59</sup> WIK-Consult, Main Developments in the Postal Sector (2004-2006), Bad Honnef, 2006, p. 197.

<sup>60</sup> cf. également chiffre 2.1 du présent rapport.

contrôler l'ouverture progressive du marché postal. Pour éviter un dumping social, les concessionnaires ainsi que leurs sous-traitants sont impérativement tenus de respecter les conditions de travail usuelles dans la branche.

Se basant sur une procédure standardisée, PostReg vérifie et traite les demandes de concession qu'elle reçoit pour le compte du DETEC, qui octroie les concessions. Elle examine si les candidats ont les moyens logistiques et financiers requis et s'ils respectent les conditions de travail usuelles dans la branche. Même après l'octroi de la concession, PostReg veille en permanence au respect des prescriptions de concession, notamment dans le cadre d'un reporting annuel. Si certains indices laissent supposer une violation des dispositions de la concession, PostReg est habilitée à ouvrir une enquête, à prononcer un avertissement formel et, en cas de récidive, à demander au DETEC de prendre d'autres mesures pouvant aller jusqu'au retrait de la concession<sup>61</sup>.

### **Mise en œuvre**

En 2005, PostReg a répondu à diverses demandes de renseignements des entreprises concernant les concessions et l'obligation de s'annoncer. Quatre entreprises ont demandé une concession qui a été accordée dans chaque cas. Pour la première fois, une entreprise a rendu sa concession pour des raisons économiques et limitera ses activités aux services libres. Le nombre des concessionnaires passe ainsi à 23 (2005: 20). Parmi eux figurent huit entreprises qui ont demandé d'étendre leur concession aux lettres postées en Suisse et aux lettres en provenance de l'étranger de plus de 100 g. En 2006, huit entreprises se sont soumises à l'obligation d'annoncer, deux ont quitté le marché et une entreprise, soumise jusqu'ici à l'obligation d'annoncer, a sollicité l'octroi d'une concession. Le nombre des entreprises soumises à l'obligation de s'annoncer s'est ainsi élevé à 24 (2005: 19).<sup>62</sup> Deux entreprises ont une nouvelle raison sociale.

En 2006, PostReg a procédé à un examen approfondi des conditions de travail usuelles dans la branche pour tous les concessionnaires et a publié le résultat de ses investigations<sup>63</sup>. Elle s'est surtout intéressée aux principaux critères (durée du travail hebdomadaire réglementaire, salaire annuel minimal et droit minimal aux vacances). PostReg a tiré un bilan positif: le système d'octroi de concession et son application rigoureuse par PostReg empêchent le dumping social; les entreprises postales privées offrent aussi de bonnes conditions. L'évolution positive des conditions de travail se poursuit: d'ici fin 2007, plus de 90% de tous les collaborateurs travaillant dans le secteur soumis à concession auront un temps de travail régulier de 43 heures au plus<sup>64</sup> et un salaire annuel minimal de CHF 42 000 (brut), combiné en règle générale à au moins 5 semaines de vacances. Etant donné que les grandes entreprises concessionnaires réalisent la majeure partie de leurs chiffres d'affaires avec des services libres dérégle-

<sup>61</sup> Cf. chiffre 4.2 du présent rapport.

<sup>62</sup> Voir liste des concessionnaires et des entreprises soumises à l'obligation d'annoncer sous [www.postreg.admin.ch/Marché postal/Concession](http://www.postreg.admin.ch/Marché%20postal/Concession).

<sup>63</sup> Communiqué de presse PostReg, 29.09.2006; [www.postreg.admin.ch/Documentation/Communiqués de presse](http://www.postreg.admin.ch/Documentation/Communiqués%20de%20presse).

<sup>64</sup> La convention collective de travail de La Poste Suisse prévoit une durée contractuelle du temps de travail de 41 heures. Exceptionnellement, le temps de travail est de 42,66 heures (collaborateurs d'Express Post), voire de 44 heures (chauffeurs de Secure Post). Cf. communiqué de presse susmentionné.

mentés, l'effet des prescriptions dépasse en outre largement le secteur soumis à concession.

Dans un cas, l'examen a cependant amené PostReg à ouvrir une procédure de surveillance pour violation des conditions de travail usuelles dans la branche. TNT Swiss Post SA, une joint venture de La Poste Suisse et de TNT Express (Pays-Bas), a, à l'issue de la procédure, réduit considérablement la durée réglementaire du temps de travail hebdomadaire qui était initialement de 50 heures. La diminution du temps de travail a lieu sans adaptation des salaires ni des autres conditions de TNT Swiss Post SA.

La Poste Suisse fait également appel à des sous-traitants. PostReg se félicite donc du fait que le Conseil fédéral ait, dans ses objectifs stratégiques, obligé, pour la première fois dès l'exercice 2006, La Poste Suisse et de ce fait aussi ses sociétés de participation financière à veiller au respect des conditions de travail usuelles dans la branche par ses sous-traitants. Le contrôle de la réalisation des objectifs incombe au Secrétariat général du DETEC qui représente les intérêts du propriétaire dans ce secteur<sup>65</sup>.

### **Réglementations européennes**

En matière de service universel, la directive postale de l'Union européenne prévoit la possibilité d'accorder des autorisations spécifiques pour les services non réservés. Les entreprises postales n'ont le droit dans ce cas d'opérer sur le marché qu'après avoir obtenu une autorisation spécifique, c'est-à-dire une licence ou une concession. Treize Etats membres de l'UE ont certes introduit un régime de concession pour les colis semblable à celui de la Suisse, mais il s'agit avant tout de petits pays<sup>66</sup>. A la différence des pays européens, les concessionnaires doivent satisfaire en Suisse à des exigences élevées, notamment en ce qui concerne les conditions de travail usuelles dans la branche et l'éventuelle redevance de concession<sup>67</sup>.

Un système de concession existe au moins pour des parties du marché des lettres en Allemagne, en France, en Grande-Bretagne, en Pologne et en Suède<sup>68</sup>. Dix-huit pays de l'UE ont donc rendu l'obtention d'une concession ou d'une licence obligatoire pour le secteur des lettres.

Concernant les services libres, seules des autorisations générales peuvent être accordées dans l'UE. Les entreprises postales peuvent donc être immédiatement actives sur le marché, à condition toutefois de se faire enregistrer. De nombreux pays de l'UE ont introduit de telles autorisations générales. Un tel système d'enregistrement permet notamment une collecte de données à vaste échelle ainsi qu'un certain contrôle social pour les services libres. En Suisse, il n'existe pas d'enregistrement obligatoire. Les données qui permettraient à PostReg d'observer et d'analyser le marché de manière fiable font donc défaut dans ce segment important du marché.

<sup>65</sup> Cf. chiffre 6.1 du présent rapport.

<sup>66</sup> Notamment la Belgique, la Finlande, la Grèce, l'Italie, le Portugal et l'Espagne. WIK-Consult, Main Developments in the Postal Sector (2004-2006), Bad Honnef, 2006, p. 69.

<sup>67</sup> PostReg, Services postaux et marché postal Comparaison Suisse - Europe, Berne, février 2007, p. 17; [www.postreg.admin.ch/Documentation/Documentation: Ouverture du marché postal](http://www.postreg.admin.ch/Documentation/Documentation: Ouverture du marché postal).

<sup>68</sup> En Grande-Bretagne, le secteur soumis à concession comprend l'acheminement des envois postaux jusqu'à 350 g ; en Allemagne, il inclut les envois jusqu'à 1000 g (à l'intérieur de l'UE, les envois jusqu'à 2 kg sont considérés comme des lettres).

### 3.3 Marché des colis

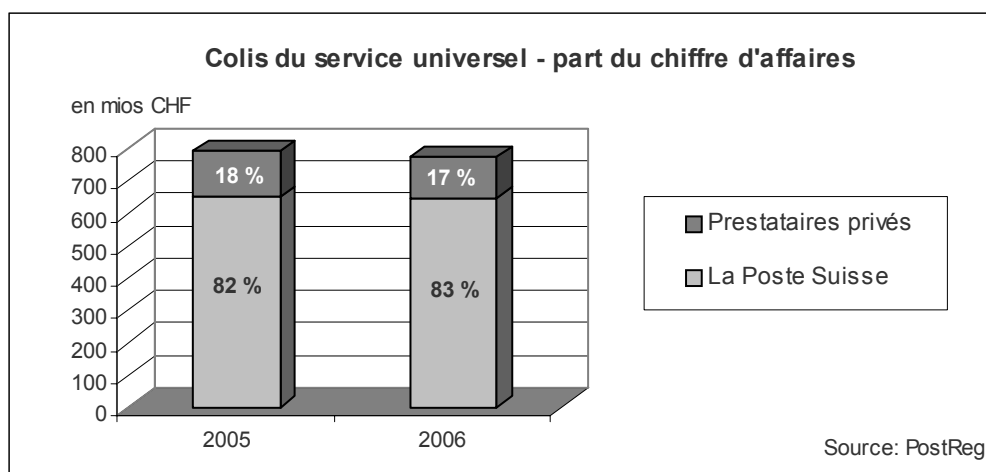
#### *Volume du marché*

Les données disponibles pour le marché des colis proviennent de déclarations faites par toutes les entreprises implantées sur ce marché (donc y c. La Poste Suisse). Post-Reg analyse ces données afin de remplir son devoir d'observateur et d'autorité de surveillance du marché. L'analyse montre qu'en 2006 le volume des colis envoyés dans le secteur non réservé jusqu'à 20 kg était inférieur à celui de 2005. Il convient toutefois d'observer que, d'entente avec PostReg, certains concessionnaires ont amélioré la démarcation entre les colis soumis à concession et les autres. Le volume des colis a reculé de 116 millions en 2005 à 112 millions en 2006. Le chiffre d'affaires réalisé avec des colis jusqu'à 20 kg est passé de 790 millions de francs à 774 millions.

A défaut d'un enregistrement obligatoire généralisé, PostReg ne dispose pas de données concernant les services libres. Les données font donc précisément défaut pour le marché des exprès et des messageries, dans lequel d'importantes entreprises internationales comme UPS ou Fedex sont représentées et où les entreprises se livrent depuis assez longtemps une concurrence acharnée. Malgré l'absence de données, on peut partir du principe que de nombreux concessionnaires opèrent plutôt dans le secteur totalement libéralisé des messageries et des services exprès que dans celui des colis.

#### *Part de marché intérieur*

Malgré l'ouverture complète du marché des colis en 2004, La Poste Suisse reste le numéro un incontesté sur le marché des colis. Par rapport à l'année précédente, la part au chiffre d'affaires des entreprises concessionnaires ou obligées de s'annoncer a diminué, passant de 18 à 17 %. Les deux plus grands prestataires de ce secteur soumis à concession restent le numéro 2, DPD (Suisse) SA, et le numéro 3 du marché, DHL Express (Suisse) SA. Ensemble, ils représentent presque 90 % du chiffre d'affaires global des entreprises concessionnaires ou obligées de s'annoncer.



En comparaison européenne, les opérateurs privés détiennent une faible part de marché. Il y a plusieurs raisons à cela (cf. aussi à ce sujet chiffre 3.1). La qualité de ses

prestations, les économies d'échelle et sa grande notoriété due aussi à son réseau postal couvrant l'ensemble du territoire sont les principaux atouts de La Poste Suisse<sup>69</sup>. La Poste suisse reconnaît que sa présence physique sur l'ensemble du territoire constitue un facteur de réussite stratégique important vis-à-vis de la concurrence<sup>70</sup>.

### ***Prix des colis nationaux***

Entre 2001 et 2006, La Poste Suisse n'a augmenté qu'une seule fois - en 2003 - les prix courants des colis nationaux<sup>71</sup>. Les prix des concessionnaires ne peuvent être comparés avec ceux de La Poste Suisse que dans une mesure restreinte, étant donné qu'en 2006 seulement un petit nombre de concessionnaires ont accepté des colis isolés de la part de clients privés.

En comparaison avec les principaux pays européens, les prix courants de La Poste Suisse pour les colis nationaux (Priority et Economy) restent avantageux. Après correction des effets de change, La Poste Suisse est le deuxième, resp. le troisième opérateur le moins cher pour les colis Priority et Economy de la catégorie de poids la plus légère jusqu'à 2 kg.

### ***Colis à destination de l'étranger***

Le transport des colis adressés à destination de l'étranger et pesant jusqu'à 20 kg fait aussi partie du service universel. En 2006, neuf (2005: huit) entreprises concessionnaires et quelques entreprises obligées de s'annoncer étaient actives dans ce secteur. Sur les 122 millions de colis relevant du service universel, 2 % sont expédiés à l'étranger. Ce chiffre correspond à celui de l'année précédente. En terme de volume, la part des concessionnaires au marché des colis destinés à l'étranger s'élève cependant à deux tiers. De cette part, 80% sont détenus par Deutsche Post Global Mail (Switzerland) SA et DPD (Suisse) SA, qui disposent de bons réseaux de distribution internationaux.

### ***Evaluation***

La Poste Suisse sort certainement renforcée de l'ouverture du marché des colis. Apparemment, le cadre réglementaire actuel (réglementation du marché en vigueur) restreint fortement le potentiel de développement de la concurrence. Alors que les gros expéditeurs bénéficient de plus en plus de nouveaux produits, de solutions sur mesure et de prix plus attractifs, la clientèle privée profite avant tout de la qualité des prestations de La Poste Suisse et de prix comparativement avantageux pour les colis. Elle profite aussi de certaines innovations.

On relève une plus grande orientation client non seulement à La Poste Suisse, mais aussi chez les opérateurs privés. Les concessionnaires ont ainsi mis en place plus d'une centaine de points de dépôt alternatifs pour les colis. Alors que DPD collabore avec des papeteries, DHL mise sur des points de dépôt de colis dans les gares. Les opérateurs privés devront toutefois renforcer leurs efforts en vue de stimuler la concurrence dans l'intérêt des clients privés et des petits clients commerciaux malgré

<sup>69</sup> WIK-Consult, Evaluation du marché postal en Suisse, Bad Honnef, 2005, p. 33, 37 et 39.

<sup>70</sup> La Poste Suisse, Rapport de gestion 2006, Berne, 2007, p. 29.

<sup>71</sup> Cf. WIK-Consult, Evaluation du marché postal en Suisse, Bad Honnef, 2005, p. 15.



les inconvénients reconnus du cadre réglementaire en vigueur. Ils devront sinon accepter qu'on leur reproche de ne pas être véritablement intéressés aux petits consommateurs.

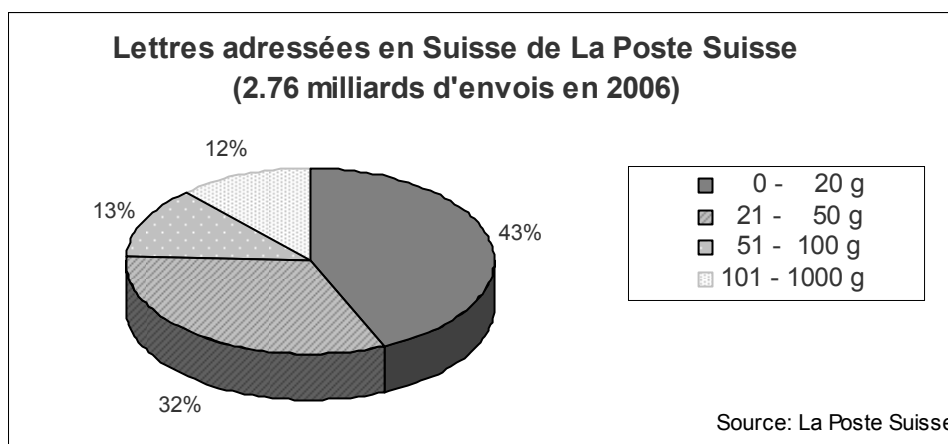
### 3.4 Marché des lettres

#### *Volume du marché*

Les analyses ci-dessous se fondent aussi sur les données que PostReg a récoltées sur la base des informations que doivent lui fournir les entreprises actives sur le marché. Le service universel comprend le marché des lettres adressées (postées en Suisse, en provenance ou à destination de l'étranger). Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2006, le marché est ouvert à la concurrence pour les lettres postées en Suisse ou en provenance de l'étranger dont le poids est supérieur à 100 grammes; il était déjà ouvert depuis un certain temps pour les lettres à destination de l'étranger. Selon les informations de La Poste Suisse et des concessionnaires pour l'exercice 2006, le volume de l'ensemble des lettres relevant du service universel s'élevait à 3,21 (2005: 3,26) milliards d'envois et le chiffre d'affaires à 2,56 (2005: 261) milliards de francs. Près de 8 % de ces lettres étaient destinées à l'étranger et près de 6 % provenaient de l'étranger.

En termes de volume d'envois et de chiffre d'affaires, le marché des lettres adressées en Suisse est de loin le plus important segment de marché relevant du service postal universel. Selon les informations de La Poste Suisse pour l'exercice 2006, le volume s'élevait à 2,76 (2005: 2,81) milliards d'envois et le chiffre d'affaires à 2,11 (2005: 2,16) milliards de francs.

Selon les informations de La Poste Suisse, l'ouverture du marché aux lettres de plus de 100 g à partir du 1<sup>er</sup> avril 2006 a rendu 12% de l'ensemble des lettres postées en Suisse accessibles à la concurrence (près de 18 % en termes de chiffre d'affaires). En cas de baisse de la limite du monopole à 50 g, cette part atteindrait env. 25 % (près de 30 % en termes de chiffre d'affaires).



En 2006, le volume des lettres adressées en Suisse correspond pratiquement à celui de 1998. Alors que le volume a augmenté jusqu'en 2002, il diminue depuis lors légè-

rement chaque année<sup>72</sup>. La Poste Suisse distribue en moyenne 435 lettres adressées à chaque habitant, ce qui constitue un record au niveau européen<sup>73</sup>.



### **Parts de marché**

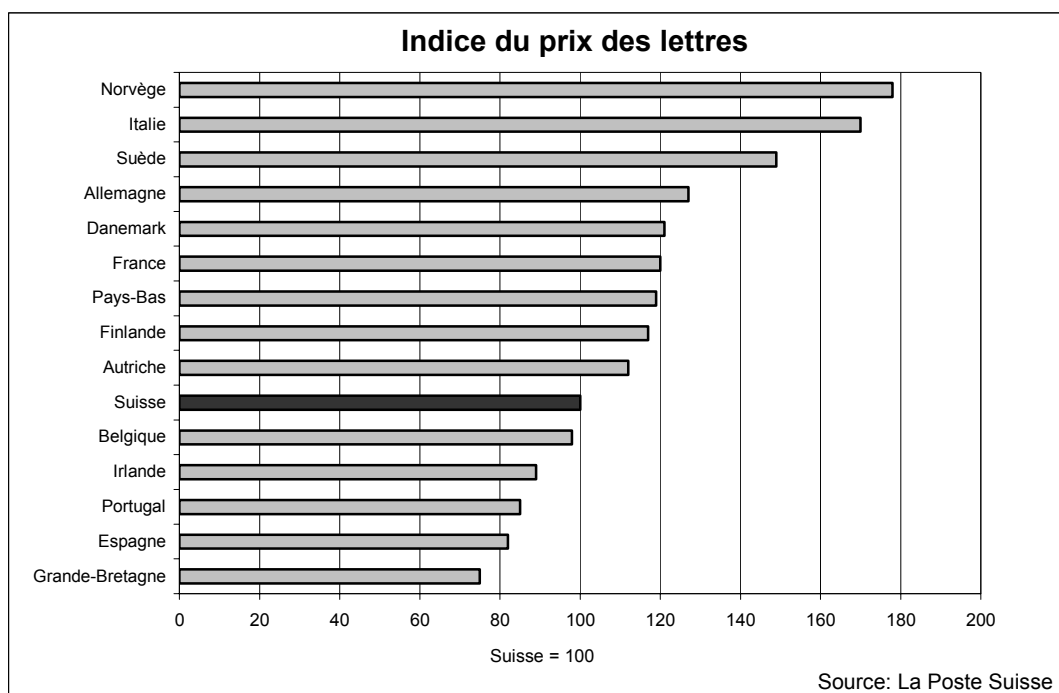
Durant l'exercice 2006, les concessionnaires ont acheminé seulement 90 000 lettres postées en Suisse ou provenant de l'étranger de plus de 100 g. Dans ce segment de marché libéralisé, La Poste Suisse détenait ainsi une part de marché de 99.96 %.

### **Prix des lettres postées en Suisse – indice du prix des lettres**

La Poste Suisse a établi pour la première fois en 2006 un indice du prix des lettres permettant de comparer avec l'étranger le niveau de prix pondéré pour les lettres en Suisse (cf. chiffre 2.4). Cet indice fournit des informations sur le prix global à payer par une économie nationale pour les envois de lettres. Il ne fournit cependant pas d'informations sur le positionnement tarifaire de certains produits en comparaison internationale. C'est pourquoi, en plus, on a procédé à des comparaisons de prix pour différents produits en tenant compte des effets de change. Selon cet indice, la Suisse figure au sixième rang des quinze principaux pays comparés.

<sup>72</sup> Depuis 2006, La Poste Suisse ne considère plus les lettres du Liechtenstein comme des lettres adressées en Suisse. Un sixième de la baisse du volume des lettres enregistrée entre 2005 et 2006 est imputable à ce nouveau mode de calcul.

<sup>73</sup> PwC, Evaluating the Impact of a Full Market Opening on Swiss Post, étude pour La Poste Suisse, 2006 p.8.



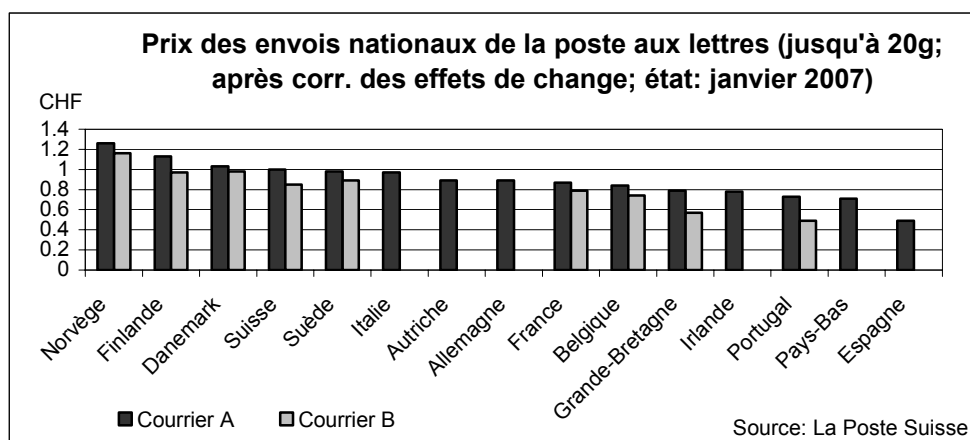
### ***Prix des lettres postées en Suisse – prix de certains produits***

Pour les lettres postées en Suisse de plus de 100 g et qui ne font plus partie du monopole, La Poste Suisse demande des prix relativement avantageux compte tenu des effets de change. Le 1<sup>er</sup> avril 2006, elle a adapté les prix de ces lettres puisqu'elle est soumise à la TVA depuis cette date. Suite à l'intervention du surveillant des prix<sup>74</sup>, elle a renoncé à une part importante de la hausse tarifaire qu'elle avait prévue à mi-2005 pour les lettres d'un poids compris entre 101 et 500 g. Les prix actuels sont le fruit d'un arrangement entre La Poste Suisse et le surveillant des prix, valable depuis le 1<sup>er</sup> avril 2006 pour trois ans. Les prix des lettres pesant davantage (entre 501 et 1000 g) ont par contre été abaissés; ils ont même été réduits de moitié pour les envois en nombre en courrier B.

Presque une lettre sur deux postées en Suisse pèse 20 g au plus; son prix est donc particulièrement important du point de vue du consommateur. La Poste Suisse demande pour ces lettres des prix relativement élevés tant pour le courrier A que pour le courrier B. Seuls les clients norvégiens, finlandais, danois et suédois doivent payer encore davantage<sup>75</sup>. A l'autre bout du classement figurent l'Espagne, les Pays-Bas et le Portugal, où la principale catégorie de lettres est la moins chère.

<sup>74</sup> Communiqué de presse du surveillant des prix, 24.11.2005; [www.monsieur-prix.admin.ch](http://www.monsieur-prix.admin.ch).

<sup>75</sup> Les tarifs finnois ou suédois comprennent toutefois une TVA de 22, resp. de 25 %, alors que le tarif suisse (relevant du monopole) est exonéré de TVA.



En comparaison européenne, l'économie et les consommateurs paient aujourd'hui les prix les plus élevés pour la principale catégorie d'envois, celle des lettres jusqu'à 20 g. La dernière hausse des tarifs a eu lieu le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Depuis lors, plusieurs mesures de rationalisation ont été réalisées au détriment des clients. Tant les bénéfices du groupe de La Poste Suisse que les résultats du service universel ont évolué de telle manière que le Conseil fédéral pourra envisager pour la première fois un versement de l'ordre 200 millions de francs prélevé sur le bénéfice de l'exercice en cours. La mise en œuvre de REMA de d'Ymago permettront vraisemblablement de nouvelles améliorations du résultat, notamment pour le monopole des lettres. Selon les informations de La Poste Suisse, REMA devrait permettre des économies annuelles de 170 millions de francs dans le tri des lettres. 90 % des lettres ne pèsent pas plus de 100 g. Une baisse de prix des lettres jusqu'à 100 g ou l'introduction d'un produit meilleur marché pour les lettres jusqu'à 20 ou 50 g mériterait au moins d'être discuté à moyen terme.

### ***Lettres à destination de l'étranger***

Près de 8 % de toutes les lettres relevant du service universel sont acheminées à l'étranger. Huit entreprises disposent d'une concession dans ce secteur. Trois d'entre elles s'y sont spécialisées, alors qu'il s'agit d'une activité accessoire pour les cinq autres. En 2006, les huit concessionnaires ont maintenu leur part dans un marché global stable, qui s'établit dès lors à 44 % (2005: 45 %). Plus de 90% de cette part de marché sont détenus par Deutsche Post Global Mail (Switzerland) SA et G3 Worldwide Mail (Switzerland) SA, qui disposent de bons réseaux de distribution internationaux.

### ***Evaluation***

D'ici fin 2007, près de 60 % du volume européen des lettres seront vraisemblablement ouverts à la concurrence. Par contre, en Suisse, cette part est de seulement 12 %; avec sa limite du monopole des lettres de 100 g, la Suisse figure en queue du classement européen. Il n'est dès lors guère étonnant qu'aucune concurrence n'ait pu se former sur ce marché en Suisse.

Pourtant, la limite du monopole la plus élevée d'Europe n'est pas le seul facteur expliquant l'absence de concurrence dans le marché national des lettres. D'autres éléments freinent également la concurrence, notamment les privilèges dont jouit La Poste

Suisse, sa forte présence liée au réseau postal couvrant l'ensemble du territoire et les lacunes au niveau de la réglementation. Le niveau record en comparaison européenne du nombre d'envois par habitant joue également en faveur de La Poste Suisse. En Suisse, chaque habitant reçoit en moyenne 700 envois adressés et non adressés par an<sup>76</sup>. Chaque ménage reçoit en moyenne plus de deux envois par distribution (y c. le samedi) de La Poste Suisse. Ce volume élevé des lettres permet à cette dernière de réaliser d'importantes synergies et de profiter d'économies d'échelle. Etant donné que le nombre total des lettres adressées et non adressées ainsi que des journaux distribués a augmenté de près de 5% entre 1998 et 2006, les possibilités de profiter des économies d'échelle se sont encore accrues et la situation financière de La Poste Suisse a continué de s'améliorer. Les synergies et les économies d'échelle constituent outre la notoriété de l'entreprise un atout important dont les opérateurs historiques bénéficient du fait de leur obligation de garantir le service universel. Elles rendent cependant aussi plus difficile l'arrivée sur le marché des concurrents de la Poste<sup>77</sup>.

### 3.5 Services de messagerie/ exprès

Les services de messagerie et exprès font partie des services libres, que les opérateurs privés sont libres de proposer; La Poste Suisse, quant à elle, n'a aucune obligation en la matière. Dans la pratique, certaines questions délicates se posent de plus en plus concernant la délimitation entre les services de messagerie et les services exprès d'une part, et les prestations du service universel, de l'autre.

Au contraire de nombreux autres pays européens, la Suisse n'oblige pas les entreprises de messagerie ou de services exprès à s'annoncer; par conséquent, PostReg ne peut pas réclamer des informations aux opérateurs privés. Il n'est donc pas possible de fournir des indications fiables sur ces deux secteurs du marché. Etant donné la fusion croissante des marchés des lettres/ services exprès/ services de messagerie/ et de ceux des colis / services exprès/ services de messagerie, il faut de plus en plus se demander si, à la longue, il est bien judicieux de réglementer uniquement les marchés classiques des lettres et des colis, alors que les segments des services exprès et de messagerie, de plus en plus en concurrence directe avec ces marchés, sont totalement libéralisés.

### 3.6 Autres évolutions importantes du marché postal

#### *Emplois*

Alors que le nombre total des effectifs de La Poste Suisse a légèrement augmenté en 2006 (+3 %), le nombre des unités de personnel<sup>78</sup> en Suisse a diminué par rapport à l'année précédente pour s'établir à quelque 38 800 (2005: 39 700). En 2006, La Poste Suisse a donc employé en Suisse 900 unités de personnel de moins que l'année précédente. La légère augmentation globale s'explique notamment par l'achat du groupe

<sup>76</sup> PwC, Evaluating the Impact of a Full Market Opening on Swiss Post, étude pour La Poste Suisse, 2006. p. 2.

<sup>77</sup> PwC, The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009, 2006, p. 35.

<sup>78</sup> Une unité de personnel désigne un emploi à 100 %.

allemand GHP comptant 2800 collaborateurs. En 2006, la moyenne annuelle des effectifs de La Poste Suisse travaillant dans la maison mère, où sont produites les prestations du service universel, s'élevait à quelque 35 300 unités de personnel (2005: 37 000). La part des unités de personnel employées selon la CCT Poste s'élevait encore à 80,6 % (2005: 86,6 %). La Poste Suisse explique ce recul notamment par le transfert du trafic voyageurs à CarPostal Suisse SA (654 unités de personnel) et par la réduction de 1160 unités de personnel dans les unités Réseau postal et vente, PosteColis et PostMail. Le progrès technologique entraînera de nouvelles mesures de rationalisation impliquant des suppressions d'emplois dans les secteurs de travail traditionnels.

Les concessionnaires et les entreprises tenues de s'annoncer ont également réduit leurs effectifs travaillant dans le secteur soumis à concession: fin 2006, ils employaient quelque 1200 unités de personnel (2005: 1300). Le nombre des employés chez les sous-traitants est resté stable (1100 unités de personnel). Ces chiffres ne comprennent pas les emplois dans les services libres.

L'ouverture progressive du marché doit avoir pour objectif de compenser dans toute la mesure du possible les postes supprimés en raison des progrès technologiques et des nouveaux comportements de la clientèle. A ce jour, cet objectif a été bien réalisé dans l'ensemble: si l'on considère les emplois créés dans le secteur par les concessionnaires et La Poste Suisse entre 1995 et 2006, leur nombre a augmenté de 3,8 % (augmentation de 1,5% entre 1995 et 2005). Si l'on déduit toutefois les emplois créés par La Poste Suisse à l'étranger, le nombre des emplois a diminué de 4% entre 1995 et 2006 sur le marché suisse de l'emploi.

Dans l'UE, où la politique de libéralisation est plus offensive, l'évolution suit souvent un autre cours: selon un rapport d'experts mandaté par l'UE<sup>79</sup>, l'évolution de l'emploi est positive dans l'ensemble du secteur postal. Entre 1995 et 2005, le nombre des emplois a nettement augmenté dans plusieurs pays. Ainsi, depuis 1998, les entreprises licenciées en Allemagne ont créé plus de 34 000 nouveaux emplois<sup>80</sup>.

Selon l'étude de l'UE, il existe globalement une tendance à restructurer les entreprises postales établies<sup>81</sup>. L'ouverture du marché ne constitue qu'un seul des facteurs déterminants. L'UE s'attend à ce que les effets d'une ouverture complète du marché contribuent à maintenir l'emploi au sein des entreprises fournissant le service universel et à créer des emplois chez les concurrents. Contrairement à ces exemples qui connaissent un plus grand succès, les incitations nécessaires semblent faire défaut en Suisse. Suite aux rationalisations et aux progrès technologiques, La Poste Suisse continue de supprimer des emplois. Le cadre réglementaire n'offre aux opérateurs privés apparemment pas assez d'incitations à investir et à créer des emplois. Une bonne politique postale doit définir les conditions-cadres de manière à ce que les réformes nécessaires soient réalisées tout en permettant aux collaborateurs remerciés de l'opérateur historique de retrouver des emplois dans le secteur. C'est pourquoi il convient de saluer la

<sup>79</sup> PwC, The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009, 2006, p. 74.

<sup>80</sup> Bundesnetzagentur, Neunte Marktuntersuchung für den Bereich der lizenzpflichtigen Postdienstleistungen, Mainz, 2006, p. 56 ss.

<sup>81</sup> Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Étude prospective de la Commission concernant l'impact sur le service universel de l'achèvement du marché intérieur des services postaux en 2009, Bruxelles, 2006, p. 6.

décision du Conseil fédéral d'entreprendre rapidement la révision de la loi sur la poste et de proposer l'ouverture complète du marché à cette occasion. Il est indispensable de clarifier les perspectives, car tant que les opérateurs privés et La Poste Suisse ne jouiront pas de la sécurité nécessaire en matière d'investissement, les incitations à investir dans des produits innovateurs et des secteurs d'activité - et donc à créer de nouveaux emplois - feront défaut.

#### ***Convention-cadre sur l'utilisation des infrastructures***

Fin 2005, La Poste Suisse et les opérateurs privés ont passé une convention-cadre sur l'utilisation réciproque de leurs infrastructures moyennant une indemnité. Les modalités de cet accès partiel seront définies à partir de 2006 dans des contrats individuels entre La Poste Suisse et les membres de KEP&Mail. Selon un sondage de PostReg aucun contrat n'a été conclu à ce jour.

## **4 Régulation**

### **4.1 PostReg - autorité de régulation postale**

#### ***Nécessité et utilité de la régulation du marché***

Du fait de l'ouverture progressive du marché postal suisse à la concurrence, il était nécessaire de mettre en place une autorité de régulation. Celle-ci doit garantir le service universel ainsi que le bon fonctionnement du marché postal en voie de libéralisation. Comme ce marché joue un rôle économique et politique important, une régulation rigoureuse, transparente et neutre est indispensable pour les prochaines étapes de la libéralisation.

Pour qu'une autorité de régulation puisse assumer efficacement ses tâches, il faut - selon des rapports d'experts comme celui de l'OCDE (Organisation de coopération et développement économiques) - que certaines conditions soient remplies.<sup>82</sup> Tout d'abord, le régulateur doit être doté de ressources financières et humaines suffisantes. Etant donné que l'expertise technique de l'autorité est indispensable pour pouvoir assurer un traitement indépendant des questions qui se posent, il importe de recruter du personnel qualifié. Les compétences accordées à l'autorité de régulation déterminent également son efficacité<sup>83</sup>.

#### ***Un domaine d'activités diversifié***

L'autorité de régulation PostReg, instituée le 1<sup>er</sup> janvier 2004, assure les tâches de régulation du marché postal suisse. Administrativement, elle est rattachée au Secrétariat général du DETEC. Conformément à l'ordonnance sur la poste, son mandat comprend, d'une part, les tâches de régulation dans le domaine du service universel et du marché postal, d'autre part elle prépare les décisions du DETEC et du Conseil fédéral en matière de droit postal et les met en œuvre. PostReg gère également le secrétariat de la

<sup>82</sup> Cf. OCDE, Suisse: Saisir les opportunités de croissance - Examens de la réforme de la réglementation: Paris, 2006, p. 148.

<sup>83</sup> Le rapport de l'OCDE (cf. note de bas de page no 82; p. 150) précise également que PostReg dispose de compétences plus limitées que les régulateurs de nombreux pays européens.

commission extraparlamentaire et indépendante Offices de poste. PostReg joue donc un rôle qui va bien au-delà de celui d'un simple régulateur du marché. Cette double fonction de PostReg a suscité un certain nombre de critiques. La directive postale de l'UE exige une séparation claire entre le régulateur et les entreprises à réguler. Cette exigence n'est pas suffisamment respectée en Suisse, étant donné que le DETEC est responsable tant de la défense des intérêts du propriétaire que de la régulation de La Poste Suisse par l'intermédiaire du service qui lui est directement rattaché.<sup>84</sup> Cet élément est notamment au centre de la révision en cours de la législation postale puisque le Conseil fédéral entend non seulement préciser les compétences de l'autorité de régulation mais également son autonomie (cf. à ce propos 2.7).

En tant qu'autorité indépendante sur le plan technique, PostReg garantit le contrôle de la qualité des prestations du service universel et de l'accès à ce dernier par un organisme indépendant. PostReg veille également à ce que le respect des principes de la comptabilité analytique et de l'interdiction des subventions croisées soit soumis à un contrôle indépendant. Elle traite en outre les dénonciations à l'autorité de surveillance relatives au service universel. PostReg est responsable de l'application du régime de la concession et du contrôle du respect des conditions de travail usuelles dans la branche. Elle prépare également des décisions en matière de prix concernant les services relevant du monopole et évalue la libéralisation progressive du marché. De plus, elle accomplit pour le compte du DETEC certaines tâches qui, en matière postale, relèvent de la souveraineté de l'Etat. Elle traite les interventions parlementaires et d'autres questions relatives au droit postal et les défend également au sein de commissions parlementaires. Elle représente les intérêts de la Suisse au sein d'organismes internationaux. En revanche, PostReg n'est pas responsable de la défense des intérêts du propriétaire qu'est la Confédération vis-à-vis de La Poste Suisse ni de la législation qui en découle sur l'organisation de la Poste<sup>85</sup>.

### ***Dotation en personnel de PostReg***

Selon l'évaluation du marché postal suisse de 2005, PostReg assume des tâches très variées avec des effectifs très limités. PostReg atteint donc un seuil critique susceptible d'engendrer une baisse de la qualité de la régulation. Le Secrétariat général du DETEC a reconnu qu'il y avait un problème et a introduit les premières mesures en relevant temporairement la dotation en personnel.

A la fin 2006, l'équipe de PostReg était composée de huit collaborateurs spécialisés dans les domaines de l'économie, du droit et de l'administration. Font toujours partie de PostReg les personnes suivantes: Martin Kaiser (responsable), Barbara Brosi (suppléante), Adrien de Werra, Daniel Huser, Michel Noguét et Markus Weber. Marianne Moser a remplacé Anita Zahnd partie à la retraite au milieu de l'année. Par ailleurs, Magdalena Mühlethaler a intégré l'équipe à la fin de l'année.

<sup>84</sup> Concernant le manque d'indépendance, cf. rapport WIK Consult, Evaluation du marché postal en Suisse, Bad Honnef, 2005, p. 11 ss. et rapport OCDE, Suisse: Saisir les opportunités de croissance - Examens de la réforme de la réglementation: Paris, 2006, p. 147.

<sup>85</sup> Le Secrétariat général du DETEC et l'Administration fédérale des finances, rattachée au DFF, sont chargés de défendre les intérêts de la Confédération en tant que propriétaire.



## 4.2 Surveillance

### ***Infraction à l'art. 19 de la loi sur la poste***

PostReg est chargée d'examiner les infractions au monopole des lettres et au droit des concessions. Il est légalement interdit d'acheminer des lettres adressées en Suisse ou en provenance de l'étranger d'un poids inférieur à 100 g ainsi que de fournir des prestations soumises à concession sans posséder ladite concession. Sur indication de tiers ou en fonction de ses propres observations, PostReg a, dans les limites des ressources disponibles, interpellé différentes entreprises et procédé à des investigations qui ont notamment conduit cinq entreprises à se soumettre à l'obligation d'annoncer.

### ***Dénonciations à l'autorité de surveillance selon l'art 16 de l'ordonnance sur la poste***

En 2006, PostReg a traité 51 (2005: 55) requêtes écrites émanant de citoyens et concernant le secteur postal. Ces requêtes concernaient généralement des carences effectives ou prétendues dans la fourniture de prestations légalement réglementées de la part de La Poste Suisse. PostReg a veillé à remédier aux carences qui ont été constatées. A plusieurs reprises, son intervention auprès de La Poste Suisse a permis de réaliser certaines améliorations.

Le tableau suivant met en évidence les principaux sujets sur lesquels les requêtes ont porté :

Statistique des requêtes de citoyens en 2005				
Objet	Requêtes		%	
	2006	2005	2006	2005
Distribution	9	10	17,6	18,2
Qualité	8	2	15,7	3,6
Offices de poste	6	10	11,8	18,2
PostFinance (notamment les taxes pour les versements en espèces)	6	5	11,8	9,1
Douane (frais de dédouanement)	5	1	9,8	1,8
Questions générales concernant le régime de la concession	3	6	5,9	10,9
Stratégie de détail de La Poste Suisse	3	3	5,9	5,5
Divers	11	15	21,6	27,3
<b>Total</b>	<b>51</b>	<b>55</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Les requêtes déposées ont parfois été très complexes et nécessité des investigations laborieuses. On relèvera notamment à ce propos la requête formulée par l'association *Verein Postagenturen Schweiz*. Ces agences craignent pour leur survie en raison des indemnités trop basses que leur alloue la Poste. PostReg n'a pu déceler aucune faille manifeste dans le système d'indemnisation utilisé. L'inquiétude de l'association était néanmoins compréhensible. La moitié de ces agences sont gérées par les communes comme des commerces indépendants. En revanche, l'agence est conçue comme une activité complémentaire, par exemple à celle d'un commerce de détail. Si la commune gère l'agence de manière autonome sans s'associer à un partenaire, elle assume donc des frais considérables inhérents au système. Le problème s'aggrave en raison du fort recul des opérations au guichet. L'agence "type" de l'association traite quotidiennement en moyenne un à deux colis, 40 à 80 lettres (y compris les lettres qui ne sont pas remises au guichet mais déposées dans la boîte aux lettres) et environ 15 bulletins de versement. Vu ces faibles volumes, même une forte augmentation de l'indemnité allouée par la Poste ne résoudrait pas le fond du problème. Sur proposition de PostReg, les parties ont maintenant convenu de renouer le dialogue et de chercher ensemble de meilleures solutions.

### 4.3 Législation et interventions parlementaires

Durant l'exercice sous revue, PostReg a de nouveau traité plusieurs nouvelles interventions parlementaires, préparant les réponses à l'attention du Secrétariat général du DETEC ou prenant elle-même position, lorsque ledit secrétariat a décidé d'assumer lui-même la responsabilité du dossier. En annexe, vous trouverez un aperçu détaillé des interventions soumises au Parlement. En 2006, le Parlement a traité et réglé 16 interventions (2005: 16). Parmi les interventions encore en suspens à fin 2006, on compte une question (2005: 0), 4 interpellations (2005: 7), 8 motions (2005:5), 2 postulats (2005:2) et 2 initiatives parlementaires (2005: 4). PostReg ne traite en aucun cas les affaires politiques concernant la participation de la Confédération dans La Poste Suisse. La représentation du rôle du propriétaire et les tâches qui y sont liées sont as-

sumées par le Secrétariat général du DETEC et l'Administration fédérale des finances/DDF il s'agit notamment de la préparation des réponses aux interventions parlementaires.

#### 4.4 Aide à la presse

Afin de préserver la diversité de la presse, La Poste Suisse est obligée de garantir des prix préférentiels pour le transport des journaux et périodiques en abonnement<sup>86</sup>. Dans le cadre des mesures d'allègement du budget de la Confédération pour 2002, le Parlement a adopté une modification de la loi sur la poste au cours de la session d'hiver 2002. La subvention annuelle a été réduite au 1er janvier 2004, passant ainsi de 100 à 80 millions de francs. En même temps, le Parlement a décidé de mettre fin à cette subvention à fin 2007 et de ne pas la remplacer.

Le Parlement est revenu sur sa décision en adoptant, en mars 2005, une motion demandant la reconduction du système optimisé d'aide indirecte de la presse dès 2008. Au mois de décembre 2005, après avoir examiné plusieurs variantes, le Conseil fédéral a renoncé à mettre un nouveau projet en consultation et a proposé au Parlement de classer la motion. Il était parvenu à la conclusion qu'il n'existe pas de solution susceptible d'être approuvée par une majorité et qui déploierait les effets souhaités de l'aide à la presse tout en étant conforme aux économies demandées par le Parlement.

Par la suite, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a élaboré, au moyen d'une initiative de commission, un projet de loi conformément à la motion susmentionnée. L'avant-projet concernant le nouvel art. 15 LPO prévoit un modèle d'aide à deux niveaux. La Poste serait tenue de distribuer les journaux et les périodiques à des prix préférentiels fixés indépendamment de la distance, le modèle tarifaire actuel étant maintenu. La Confédération lui verserait une indemnité annuelle maximale de 60 millions de francs. Par ailleurs, la Poste recevrait une indemnité annuelle maximale de 20 millions de francs pour accorder des rabais supplémentaires à la presse régionale et locale. Sur mandat de la CIP-N du 20 octobre 2006, le DETEC (PostReg) a mené une procédure de consultation sur le projet, laquelle a pris fin le 10 janvier 2007. Le Parlement traitera le dossier durant l'année 2007.

#### 4.5 Relations internationales

##### *Union postale universelle (UPU)*

L'Union postale universelle est la plus ancienne organisation des Nations Unies. C'est également celle qui compte le plus grand nombre de membres. La Suisse est non seulement membre mais également pays fondateur de cette organisation, dont le siège permanent se trouve à Berne où elle emploie plus de 150 personnes. Le rôle de l'UPU est d'assurer la mise en place des règles nécessaires à l'échange rapide, fiable, dans le monde entier, des envois postaux du service universel. La participation de la Suisse à cette organisation permet à notre pays d'accéder au plus grand réseau postal du monde. PostReg défend sur mandat du DETEC les intérêts du marché postal suisse au sein de l'UPU. Le rôle de PostReg consiste à veiller à ce que les décisions prises

<sup>86</sup> Art. 15 de la loi sur la poste (RS 783.0).

au sein de ces organes soient compatibles avec notre législation nationale. En tant qu'Etat du siège, la Suisse a le statut d'observateur auprès du Conseil d'Administration de l'UPU ; elle s'est notamment concentrée sur les dossiers suivants: la réforme de l'UPU, ses finances et les questions de réglementation.

En 2006, la Conférence stratégique de l'UPU s'est tenue à Dubaï et a permis aux décideurs de mieux comprendre les développements continus que connaît le secteur postal et de préparer la planification stratégique du prochain Congrès mondial de l'UPU qui aura lieu en 2008 à Nairobi.

### ***Comité Européen de Régulation Postale (CERP)***

Le CERP regroupe les 46 régulateurs européens en charge des questions postales, dont la Suisse. Ses travaux portent sur toutes les questions qui ont trait au secteur postal et aux meilleures pratiques. En 2005, PostReg s'est vu confier par les membres du CERP la direction du Economic working group. PostReg est désormais - en tant qu'unique autorité de régulation d'un Etat non membre de l'UE - membre de la direction du CERP. Pour PostReg, il s'agit d'une organisation importante qui lui permet d'obtenir des informations très précises sur les répercussions de la libéralisation du marché postal et le financement du service universel ainsi que sur les meilleures pratiques en vigueur en Europe. Ceci est essentiel à un moment où le DETEC prépare sur mandat du Conseil fédéral la révision totale de la législation postale et alors que la Commission européenne a présenté en octobre 2006 un projet de nouvelle directive postale dans la perspective de la libéralisation totale du marché postal en 2009.

### ***Comité européen de normalisation (CEN)***

Le CEN a pour mission de définir des normes européennes en matière de services postaux. Les travaux du CEN tiennent compte des mesures d'harmonisation arrêtées au niveau international. L'application de ces normes est nécessaire pour l'interopérabilité des opérateurs postaux. PostReg recense ces normes et en évalue l'impact sur la législation postale suisse. Afin que d'éventuels conflits puissent être identifiés suffisamment tôt, PostReg est devenue en 2005 membre de l'Association suisse de normalisation (SNV). Cette association joue en Suisse un rôle de coordination dans le domaine des normes nationales et internationales.

### ***Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS)***

Le commerce des services est régi par l'Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS). Le rôle de l'AGCS est de réduire les entraves à l'accès aux marchés nationaux pour encourager la circulation des services. C'est le Secrétariat à l'économie (seco) qui dirige les discussions et les négociations dans ce domaine. PostReg, sur mandat du DETEC, suit attentivement le dossier postal et est consultée par le seco sur les questions d'ordre technique. Suite à la suspension du Cycle de Doha en juillet 2006, il n'y a plus d'activité dans ce secteur.

## 5 Perspectives

L'année postale 2006 a été marquée par un dynamisme en perte de vitesse. Comme il s'en est rendu compte assez tôt, le Conseil fédéral a décidé le 3 mai 2006 d'entreprendre rapidement la révision totale de la loi sur la poste et de la loi sur l'organisation de la Poste. En effet, tous les acteurs du marché - La Poste Suisse et les opérateurs privés - ont besoin de perspectives claires. Ils doivent pouvoir disposer d'une certaine sécurité, tant au niveau du droit que de la planification. Les entreprises ne réaliseront pas d'investissement et ne créeront pas de nouveaux emplois sur la base de simples déclarations d'intention.

Les employés du secteur postal risquent de pâtir de l'absence de perspectives. Certes, dans le segment des prestations soumises à concession, La Poste Suisse et les opérateurs privés offraient encore quelque 40 000 emplois, mais cela représente un recul de 4 % par rapport à 1995. L'avertissement ne saurait être plus clair. Dans le contexte européen dominé par une politique plus offensive d'ouverture du marché, l'évolution est le plus souvent plus satisfaisante. L'ouverture progressive du marché doit avoir comme objectif de compenser dans toute la mesure du possible les postes supprimés en raison des progrès techniques et des nouveaux comportements de la clientèle. Ainsi, comme on le sait depuis longtemps, la réalisation du projet REMA à La Poste Suisse entraînera une importante réduction des emplois. Si, dans un délai raisonnable, La Poste Suisse et les concessionnaires privés n'ont pas la perspective claire de pouvoir bénéficier d'une réglementation d'avenir, de nombreux employés du secteur postal notamment figureront parmi les perdants. De bons exemples dans les pays européens montrent que l'ouverture du marché des lettres peut aussi avoir des effets sur l'emploi si les conditions-cadres sont appropriées.

Or, en ce qui concerne l'ouverture de ce marché, la Suisse figure en queue des pays européens. L'UE envisage d'abolir complètement le monopole des lettres. Et tout laisse supposer qu'elle franchira ce pas, non pas en 2009 comme prévu initialement, mais vraisemblablement en 2011.

Les conditions nécessaires pour poursuivre l'ouverture du marché sont bonnes - aussi en Suisse :

- Contrairement à de nombreuses craintes, les nouveaux moyens de communication électronique n'ont pas signifié la fin des lettres et des colis. Au contraire: dans les pays industrialisés, on a acheminé en 2005 12 % de colis de plus que l'année précédente. Depuis 1980, la quantité de colis a triplé dans le monde entier. Or ce sont précisément les moyens électroniques qui sont responsables de cette évolution. Les achats via Internet sont en forte augmentation. Les ménages raccordés à l'Internet envoient et reçoivent beaucoup plus de colis que ceux qui ne le sont pas. Certains opérateurs historiques ont vu dans le courriel une menace existentielle pour la lettre. Cette prévision pessimiste ne s'est pas vérifiée, même pour la Suisse, qui a le volume de lettres le plus élevé d'Europe. Certes, on a constaté ces dernières années un léger recul des lettres adressées, mais La Poste Suisse en a acheminé en 2006 presque autant qu'en 1998. Durant cette même période, le volume des lettres adressées et non adressées ainsi que des journaux et des

périodiques a augmenté en tout de 5 %. De ce fait, les effets de synergie et les économies d'échelle ont continué de croître dans la distribution à domicile. Il y a donc bien des transferts à l'intérieur du marché des lettres, mais non pas de véritable substitution. Un nombre croissant d'études confirme cette tendance au niveau européen et mondial. Depuis 2002, la plupart des pays européens enregistrent une croissance globale du volume des lettres. Le nombre total des envois publicitaires adressés a augmenté de 6%, celui des envois publicitaires non adressés de 30%. De nombreux experts prédisent des taux de croissance élevés pour les envois publicitaires adressés. Etant donné que les gens sont inondés d'emails, celui qui veut capter l'attention est forcé de recourir de nouveau à ce mode de communication.

- En 2006, PostReg n'a pas reçu une seule plainte de clients privés ou commerciaux concernant le service à domicile ou des solutions d'agence. Et ce malgré le fait que des agences Ymago n'offrant pas la possibilité d'effectuer des paiements en espèces aient été testées durant cette période pour remplacer les offices de poste traditionnels et que La Poste Suisse ait annoncé son intention de convertir d'ici 2008 un grand nombre d'offices de poste actuels en agences. PostReg reçoit au contraire régulièrement des commentaires positifs concernant le service à domicile et les agences Ymago. Ces dernières sont bien accueillies, notamment en raison des heures d'ouverture plus intéressantes. L'impossibilité d'y effectuer des paiements en espèce ne semble plus guère être déterminant - du moins pour la clientèle.
- Même La Poste Suisse reconnaît maintenant l'importance stratégique de la présence sur l'ensemble du territoire que garantit le réseau postal. Et pour cause: dans tous les pays ayant un certain potentiel de concurrence, cela devient de plus en plus évident. Les opérateurs privés créent une multitude de points d'accès, notamment en s'appuyant sur le commerce de détail. C'est ainsi que même les clients privés bénéficient d'une véritable alternative à la Deutsche Post sur le marché allemand des colis.
- Le faible risque d'un approvisionnement insuffisant des régions périphériques devient manifeste à mesure que le marché s'intensifie. Les opérateurs véritablement désireux de participer au marché postal sont forcés de proposer une distribution à domicile dans tout le pays. Près des trois quarts du marché postal relèvent du segment „*business to consumer*“ (B to C). Un entrepreneur postal doit distribuer dans tout le pays des envois provenant de clients commerciaux et destinés à des clients privés. Celui qui veut acheminer d'importantes quantités de lettres et de colis en espérant ainsi réaliser des économies d'échelle doit impérativement être actif dans ce segment. C'est dans ce contexte que s'expliquent les efforts entrepris par les maisons d'édition françaises et allemandes en vue d'étendre le plus rapidement à l'ensemble du pays leurs réseaux liés à la distribution matinale des journaux. Elles deviendront ainsi de sérieuses concurrentes des sociétés postales historiques non seulement dans le marché des journaux, mais aussi dans celui des lettres.
- Enfin, sous la surveillance de PostReg, les concessionnaires postaux privés ont, depuis l'entrée en vigueur du système des concessions en 2004, systématiquement amélioré les conditions de travail de leurs collaborateurs. Des salaires an-

nuels minimaux inférieurs à 42 000 francs appartiennent au passé. Vu les mesures annoncées dernièrement, même les chauffeurs, qui ont la plupart les horaires de travail réglementaires les plus longs, ne travailleront guère plus de 44 heures par semaine en vertu de leurs contrats. La plupart des employés du secteur postal travaillent maintenant entre 40 et 43 heures par semaine. Les cinq semaines de vacances deviennent de plus en plus la règle chez les opérateurs privés. La Suisse a ainsi une longueur d'avance sur les pays européens dans ce domaine important.

## 6 Annexe

### 6.1 Répartition des tâches conformément à la législation postale

La liste ci-dessous présente l'attribution des tâches essentielles inscrites dans la législation postale (loi sur l'organisation de la Poste, loi sur la poste et ordonnance sur la poste) aux différentes autorités compétentes en matière de poste:

<ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> Compétence législative</li> <li><input type="checkbox"/> Compétence administrative</li> <li><input type="checkbox"/> Compétence en matière d'info / proposition</li> <li>••▶ Proposition / information</li> </ul>	LOP, LPO, OPO	Art., Al.	CF	DE- TEC	PostReg
<b>Service universel et marché</b>					
Service universel (SU): contenu et étendue	LPO OPO	3 <sup>3</sup> 4 <sup>2</sup> 41 <sup>2c</sup>	<input checked="" type="checkbox"/> ▶••▶	▶ <input type="checkbox"/> ▶	••▶ <input type="checkbox"/>
SU : Etendue - règlement des modalités	OPO	14		<input type="checkbox"/> ▶	••▶ <input type="checkbox"/>
SU : Décision concernant les prix des services réservés (monopole) et de l'acheminement des journaux et périodiques en abonnement	LOP LPO OPO	14 <sup>2</sup> 15 <sup>1</sup> 41 <sup>2b</sup>		<input type="checkbox"/> ▶	••▶ <input type="checkbox"/>
SU: Définition des objectifs qualitatifs à l'intention de la Poste	OPO	14	<input checked="" type="checkbox"/> ▶	▶ <input type="checkbox"/>	
SU: Garantie du contrôle indépendant de la qualité des prestations, de l'accès et de la satisfaction de la clientèle	OPO	15 41 <sup>1a</sup>			<input type="checkbox"/>
SU: Garantie du contrôle indépendant du respect des principes de financement du SU	OPO	41 <sup>1b</sup> 19 <sup>1</sup>		▶	••▶ <input type="checkbox"/>
SU: Introduction de redevances à percevoir auprès des concessionnaires privés en vue de combler un éventuel découvert	LPO OPO	6 <sup>1</sup> 29		<input type="checkbox"/> ▶	••▶ <input type="checkbox"/>
SU: Garantie du contrôle indépendant de l'interdiction générale des subventions croisées et de cette interdiction dans les cas particuliers	OPO OPO OPO	18 <sup>1</sup> 18 <sup>2,3</sup> 41 <sup>1b</sup>		▶	••▶ <input type="checkbox"/>
SU: Traitement des dénonciations	OPO	16 41 <sup>1c</sup>			<input type="checkbox"/>
Définition des services libres	LPO	9 <sup>2</sup>	<input checked="" type="checkbox"/> ▶	▶ <input type="checkbox"/> ▶	••▶ <input type="checkbox"/>
Devoir de renseignement sur l'évolution du SU et du marché postal	OPO	41 <sup>3</sup>		▶	••▶ <input type="checkbox"/>
Evaluation de l'ouverture progressive du marché	OPO	41 <sup>2c</sup>		▶	••▶ <input type="checkbox"/>
Surveillance de la garantie du SU, surveillance du marché et conditions permettant d'instaurer une concurrence efficace	OPO	40 <sup>2</sup>		▶	••▶ <input type="checkbox"/>
Gestion de la commission indépendante offices de poste	OPO	7 <sup>2</sup>			<input type="checkbox"/>



	LOP, LPO, OPO	Art., Al.	CF	DETEC	PostReg
■ Compétence législative ■ Compétence administrative □ Compétence en matière d'info/ proposition ••▶ Proposition / information					
<b>Régime de la concession</b>					
Enregistrement des entreprises soumises à l'obligation d'annoncer	OPO	21 <sup>1</sup>			■
Instruction de la procédure de concession, exécution du régime de la concession (notamment les conditions de travail usuelles dans la branche)	OPO	26 <sup>2</sup> 41 <sup>2a</sup>			■ □
Octroi, renouvellement, révocation, retrait, modification, transfert et suppression de la concession	LPO OPO	5 <sup>3</sup> 26 <sup>1</sup>		■◀••••□	□
Poursuite des infractions à l'encontre du monopole, des acheminements d'envois sans la concession requise, des atteintes aux dispositions régissant le régime de la concession	LPO OPO	19 <sup>2</sup> 41 <sup>2a</sup>		■◀••••□	□
<b>Autres tâches, en matière de poste, relevant de la souveraineté de l'Etat</b>					
Policy advice (adaptation et exécution de la législation postale)	OPO	41 <sup>2</sup>	■◀••□	■◀••••□	□
Représentation dans les organisations internationales	OPO	41 <sup>2</sup>		■◀••••□	■
<b>Défense des intérêts du propriétaire par rapport à la Poste</b>					
Adaptation et exécution de la LOP	LOP		■◀••□	*	
Assignation des objectifs stratégiques	LOP	6	■◀••□	*	
Controlling du respect des objectifs stratégiques (approbation du rapport sur la réalisation des objectifs, utilisation du bénéfice)	LOP		■◀••□	*	

\* en collaboration avec l'AFF, direction DETEC

#### Abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
CF	Conseil fédéral
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
LOP	Loi fédérale du 30 avril 1997 sur l'organisation de la Poste (RS 783.1)
LPO	Loi fédérale du 30 avril 1997 sur la poste (RS 783.0)
OPO	Ordonnance sur la poste du 26 novembre 2003 (RS 783.01)
Poste	La Poste Suisse
PostReg	Autorité de régulation postale
SU	Service universel

## 6.2 Liste des prestations selon l'art. 42, al. 1, let. g de l'ordonnance sur la poste

La liste des prestations du service universel<sup>87</sup> a été complétée par l'aperçu des principaux services libres proposés par La Poste Suisse compte tenu de l'abaissement de la limite du monopole des lettres à 100 g à compter du 1er avril 2006<sup>88</sup>.

### **Lettres<sup>89</sup>, journaux et périodiques en Suisse**

Services réservés	Services non réservés	Services libres
Courrier A jusqu'à 100 g <sup>90</sup> Envoi isolé du courrier B jusqu'à 100 g <sup>91</sup> Envois en nombre du courrier B jusqu'à 100 g <sup>92</sup> avec justificatif de distribution <sup>93</sup>	Courrier A de plus de 100 g <sup>94</sup> Envoi isolé du courrier B de plus de 100 g <sup>95</sup> Envois en nombre en courrier B de plus de 100 g <sup>96</sup> Lettre de plus de 100 g avec justificatif de distribution <sup>97</sup> Quotidiens en abonnement en distribution ordinaire Autres journaux et périodiques en abonnement en distribution ordinaire	Courrier en courrier accéléré <sup>98</sup> Promopost (envois non adressés) Journaux (distribution matinale, distribution spéciale, journaux gratuits), services d'adresses, prestations selon conventions particulières (p. ex. affranchissement), etc.

<sup>87</sup> Conformément à la liste approuvée par le DETEC selon l'article 4 de l'ordonnance sur la poste, valable à compter du 1er janvier 2005, puis du 1er janvier 2006.

<sup>88</sup> Contrairement aux prestations du service universel, La Poste Suisse a le choix de proposer ou non des services libres.

<sup>89</sup> Par envoi de la poste aux lettres, on entend tout envoi dont les dimensions n'excèdent pas le format B4 (353 x 250 mm), l'épaisseur 2 cm et le poids 1 kg (art. 1, let. f, OPO).

<sup>90</sup> Le courrier A englobe les échelons tarifaires suivants : lettre standard et grande lettre.

<sup>91</sup> L'envoi isolé du courrier B comprend les échelons tarifaires suivants : lettre standard et grande lettre.

<sup>92</sup> Les envois en nombre du courrier B comprennent les échelons tarifaires suivants: lettre standard et grande lettre.

<sup>93</sup> Comprend les envois recommandés, les actes judiciaires et les actes de poursuite.

<sup>94</sup> Le courrier A comprend les échelons tarifaires suivants : midilette et grande lettre.

<sup>95</sup> L'envoi isolé du courrier B comprend les échelons tarifaires suivants: midilette et grande lettre.

<sup>96</sup> Les envois en nombre du courrier B comprennent les échelons tarifaires suivants: midilette et grande lettre.

<sup>97</sup> Comprend les envois recommandés, les actes judiciaires et les actes de poursuite dont le poids est compris entre 100 g et 1000 g.

<sup>98</sup> Par lettre en courrier accéléré, on entend tout envoi de la poste aux lettres transporté pour un prix trois fois plus élevé que celui appliqué par La Poste Suisse au transport en courrier A d'une lettre du premier échelon de poids et de format (art. 1, let. h, OPO).

**Colis<sup>99</sup> en Suisse**

	<b>Services non réservés</b>	<b>Services libres</b>
	Colis Priority jusqu'à 20 kg Colis Economy jusqu'à 20 kg	Colis en courrier accéléré <sup>100</sup> Colis (Economy, Priority) dès 20 kg Envoi de détail (Economy, Priority) Fragile (FRA) Recommandé Remise en mains propres (RMP) Remboursement (N), etc.

**Envois internationaux**

<b>Services réservés</b>	<b>Services non réservés</b>	<b>Services libres</b>
<u>Réception:</u>  Lettre Priority jusqu'à 100 g Lettre Economy jusqu'à 100g	<u>Réception:</u>  Lettre Priority de plus de 100 g Lettre Economy de plus de 100 g Colis jusqu'à 20 kg Presse internationale  <u>Envoi:</u>  Lettre <sup>101</sup> Colis jusqu'à 20 kg	Envoi et réception de courrier en courrier accéléré <sup>102</sup> , colis d'un poids supérieur à 20 kg, réception de lettres avec valeur déclarée, réception de colis valeur, envoi de colis en courrier accéléré <sup>103</sup> , réception de préaffranchis (EMS), envoi recommandé, envoi contre remboursement, réexpédition, etc.

<sup>99</sup> Par colis, on entend tout envoi, ne relevant pas de la poste aux lettres et pesant jusqu'à 30 kg (art. 1<sup>er</sup> let. g, OPO).

<sup>100</sup> Par colis en courrier accéléré, on entend tout colis transporté pour un prix deux fois plus élevé que le prix de base appliqué par La Poste Suisse au transport d'un colis du premier échelon de poids (art. 1<sup>er</sup> let. i, OPO).

<sup>101</sup> Les lettres comprennent les échelons tarifaires suivants: lettre standard, grande lettre et maxillette.

<sup>102</sup> Par lettre en courrier accéléré, on entend tout envoi de la poste aux lettres transporté pour un prix trois fois plus élevé que celui appliqué par La Poste Suisse au transport en courrier A d'une lettre du premier échelon de poids et de format (art. 1, let. h, OPO).

<sup>103</sup> Par colis en courrier accéléré, on entend tout colis transporté pour un prix deux fois plus élevé que le prix de base appliqué par La Poste Suisse au transport d'un colis du premier échelon de poids (art. 1, let. i, OPO).

**Services de paiement**

Services réservés	Services non réservés	Services libres
	Versement sur son propre compte ou le compte de tiers en Suisse Ordre de paiement Retrait d'argent liquide Virement de compte à compte (propre ou appartenant à un tiers)	yellownet, yellowbill, yellowpay, Postcard, Postcard Euro, offices de poste EFT/POS, mandats permanents et ordres de paiement électronique en Suisse, virements postaux ou bancaires à l'étranger avec mandats permanents et ordre de paiement électronique, virements postaux ou bancaires à partir de l'étranger, versements par virements postaux ou bancaires à l'étranger, PostCash à l'étranger, opérations de commission, etc.

**Timbres-poste**

Services réservés	Services non réservés	Services libres
Vente initiale de timbres-poste valables		Articles de philatélie, accessoires (catalogues, albums, etc.), vente d'articles en merchandising, etc.

**6.3 Interventions parlementaires**

La liste ci-dessous donne un aperçu des interventions parlementaires concernant le marché postal. Les indications concernant le traitement de chaque intervention sont celles de la banque de données du Parlement (Curia Vista).<sup>104</sup>

Abréviation: Q = Question; HQ = Heure des questions; Ip = Interpellation; Mo = Motion; Pe = Pétition; Iv. pa. = Initiative parlementaire; Po = Postulat

<b>Interventions parlementaires relatives au secteur postal, encore pendantes au 31 décembre 2005 et traitées en 2006</b>			
Titre	Type	Auteur	No
Perception de la RPLP sur les transports de carburant effectués par des entreprises de la Confédération pour le compte d'entreprises privées	Mo	Giezendanner Ulrich	05.3860
Maintenir la diversité de la presse pour son rôle dans le débat démocratique	Iv. pa.	Joder Rudolf	05.413

<sup>104</sup> [www.parlament.ch/su-curia-vista.htm](http://www.parlament.ch/su-curia-vista.htm); Curia vista est gérée par les services du Parlement.

Approvisionnement des stations d'essence de la Poste	Ip	Baader Caspar	05.3280
Disposition constitutionnelle relative à la desserte de base	Mo	Commission des transports et des télécommunications du CE (4.076) (CTT-CE (04.076))	05.3232
Poste. Suppression de 110 emplois à Genève	Ip	Sommaruga Carlo	05.3194
Loi fédérale sur la Poste. Garantir la distribution des quotidiens le jour même	Iv. pa.	Groupe socialiste (S)	04.482
Distorsion de concurrence entre la Poste et les prestataires de service privés	Ip	Giezendanner Ulrich	04.3398
Quittance postale comme preuve de paiement	Mo	Zisyadis Josef	04.3223
Nouvelle logistique de la Poste pour le transport des journaux	Po	Rennwald Jean-Claude	04.3084
Des informaticiens indiens pour la Poste?	Ip	Levrat Christian	04.3056
Régionalisation des salaires dans les anciennes régions fédérales	Ip	Robbiani Meinrado	04.3050
Loi sur l'organisation de la Poste. Modification	Iv. pa.	Groupe démocrate-chrétien (C)	02.468

#### Interventions parlementaires déposées et traitées en 2006

Titre	Type	Auteur	No
Déchets provoqués par l'envoi de publicité non sollicitée	Ip	Recordon Luc	06.3599
Bouchon du matin, courrier chagrin	Q	Robbiani Meinrado	06.5129
Marché postal. Conditions pour une ouverture partielle en 2007	Q	Rime Jean-François	06.5108
La Poste et les squats	Q	Zisyadis Josef	06.5081

#### Interventions parlementaires relatives au secteur postal et encore pendantes au 31 décembre 2006

Titre	Type	Auteur	No
Loi sur les autocollants publicitaires	Mo	Zisyadis Josef	06.3870
Renoncer à une banque postale, baisser les tarifs postaux et limiter l'emploi du bénéfice par la Poste	Mo	Joder Rudolf	06.3763

Rapport du Conseil fédéral sur l'avenir de la Poste	Po	Groupe radical-libéral (Groupe RL)	06.3655
Lutte contre le recours aux anglicismes	Q	Berberat Didier	06.1146
Indépendance de l'autorité de régulation postale	Mo	Germanier Jean-René	06.3584
Augmentation massive des taxes pour les versements en espèces aux guichets postaux	Ip	Joder Rudolf	06.3559
Douane-poste à Genève. Non à un démantèlement injustifié et incohérent	Mo	Sommaruga Carlo	06.3410
La Poste soumise à l'impôt	Mo	Germanier Jean-René	06.3383
Marché postal. Baisse rapide du monopole sur les lettres à 50 grammes	Ip	Rime Jean-François	06.3269
Gratuité de gestion des comptes bancaires ou postaux pour les salariés	Mo	Zisyadis Josef	06.3201
Encouragement de la presse par une participation aux frais de distribution	Iv. pa.	Commission des institutions politiques CN (CIP-CN)	06.425
Poste. Transparence des coûts du réseau de distribution	Ip	Germanier Jean-René	05.3836
Libéralisation des services en Europe. Directive Bolkestein	Ip	Rennwald Jean-Claude	05.3125
Suppression totale des monopoles de la Poste	Po	Kaufmann Hans	04.3740
Suppression de l'interdiction de circuler la nuit pour les transporteurs de paquets	Mo	Giezendanner Ulrich	04.3716
Réseau postal. Péréquation des charges	Mo	Germanier Jean-René	04.3358
Service public. Desserte de base dans la Constitution	Iv. pa.	Maissen Theo	03.465