



19.04.2007

Evolution future du réseau d'offices de poste

Rapport à l'intention de la CTT-N

1 Situation initiale

Par courrier du 16 janvier 2007, la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-N) a chargé l'autorité de régulation postale (PostReg) d'élaborer un rapport sur l'évolution future du réseau d'offices de poste. Les décisions communiquées par la Poste le 31 octobre 2006 concernant le projet Ymago sont à l'origine des questions posées par la CTT-N. PostReg remplit le mandat qui lui a été confié en fournissant le présent rapport.

2 Conditions-cadres et évolution

2.1 Situation avant le 1er janvier 2004 / Révision de la loi sur la poste

Pour pouvoir bénéficier des prestations du service universel, il faut disposer de l'infrastructure nécessaire à cet effet. Ce faisant, l'exploitation d'un réseau de poste couvrant l'ensemble du territoire s'avère essentielle. La loi sur la poste du 30 avril 1997 (LPO) n'attribuait à la Poste qu'un mandat de prestations l'obligeant à fournir un service universel suffisant, comprenant des prestations relevant des services postaux et de paiement tout en garantissant l'accès à ces dernières. La LPO ne contenait pas de dispositions relatives au réseau d'offices de poste; jusqu'en 2003 son organisation relevait de la compétence exclusive de la Poste.

En 2001, la Poste a entamé la restructuration de son réseau d'offices de poste historique avec le projet "classification". Dans le cadre de la mise en oeuvre du projet, le nombre des offices de poste que compte le réseau est passé de 3396 offices (fin 2001) à 2531 (fin 2005). Dans ce contexte, la CTT-N a déposé à l'automne 2001 une initiative parlementaire "réseau d'offices de poste couvrant l'ensemble du territoire" (02.408) exigeant qu'un mandat d'infrastructure soit confié à la Poste en plus du mandat de prestations. La Poste doit ainsi être tenue d'exploiter un réseau d'offices de poste couvrant l'ensemble du territoire. Les prestations du service universel doivent être disponibles dans toutes les régions pour tous les groupes de la population à une distance raisonnable. Parallèlement, une initiative populaire "services postaux pour tous" a été lancée et déposée au mois d'avril 2002 sous l'égide des syndicats. Elle exigeait que la Confédération veille à garantir un réseau d'offices de poste couvrant l'ensemble du territoire et que les communes soient impliquées dans les décisions concernant le réseau d'offices de poste. Les coûts du réseau d'offices de poste qui ne sont couverts ni par les recettes des services réservés ni par les redevances de concession devraient être pris en charge par la Confédération.



Dans la vue d'ensemble de l'évolution future du marché postal en Suisse du 22 mai 2002 (02.041), le Conseil fédéral a présenté sa future politique en matière de poste pour les années à venir. Dans la perspective des décisions à prendre au niveau politique et de l'entreprise, il propose un inventaire de mesures. Les délibérations concernant la vue d'ensemble, l'arrêté fédéral relatif à l'évolution future du marché postal en Suisse, la législation postale ainsi que l'initiative parlementaire de la CTT-N ont permis au Parlement de prendre en 2002 des décisions importantes dans le secteur postal. Le Conseil national et le Conseil des Etats ont approuvé en mars 2003 une modification de la loi sur la poste demandée par une initiative parlementaire de la CTT-N. La Poste s'est vu confier un nouveau mandat qui l'oblige à gérer un réseau d'offices de poste couvrant l'ensemble du territoire. Les deux Chambres étaient d'accord sur le fait que la Poste devait être en mesure de poursuivre les adaptations du réseau postal et que la gestion d'agences devrait être envisageable. En outre, elles ont rejeté les indemnisations des coûts du réseau postal et du service universel par la Confédération et ont soutenu le projet de financement du service universel proposé par le Conseil fédéral. Le 26 septembre 2004, l'initiative populaire "Services postaux pour tous", a été rejetée de justesse par le peuple et les cantons qui ont suivi la position défendue par le Parlement et le Conseil fédéral.

La loi sur la poste révisée est entrée en vigueur le 1er janvier 2004. La Poste est donc tenue d'exploiter un réseau d'offices de poste couvrant l'ensemble du pays et d'assurer que les prestations du service universel soient disponibles dans toutes les régions pour tous les groupes de la population à une distance raisonnable. L'application de cette prescription a été précisée dans l'ordonnance sur la poste, également entrée en vigueur le 1er janvier 2004. Conformément à la volonté du Parlement, la Poste dispose de la marge de manoeuvre nécessaire pour s'adapter aux nouveaux comportements de la clientèle.

2.2 *Changement structurel du marché postal*

Le secteur postal national et international connaît depuis des années des changements structurels. Ces derniers sont avant tout marqués par les progrès technologiques (automatisation, nouvelles technologies de tri, e-commerce, email). En outre, le changement structurel est directement imputable aux nouveaux besoins et comportements de la clientèle. Entre 2000 et 2005, le nombre des opérations réglées au guichet a en effet baissé dans tous les domaines: de 37% pour les lettres, de 40% pour les colis et de 10% pour les versements. Ces chiffres sont d'autant plus impressionnants que le volume des lettres adressées n'a diminué que de 4% durant la même période. Le volume total des lettres a même augmenté de 1,3 %. La Poste n'est pas confrontée en premier lieu 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. Force est en outre de constater que l'on se rend 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 lorsque l'on fait ses achats. Les clients commerciaux exigent de plus en plus souvent que le courrier soit relevé chez eux ou qu'ils puissent déposer leurs envois en contrepartie d'un rabais directement dans les centres de tri. Le "courrier" au sens



classique du terme est de plus en plus remplacé par différentes formes de prestations logistiques le long de la chaîne de valeur ajoutée. La fin de cette évolution n'est pas en vue et montre que des mesures s'imposent pour réorganiser le réseau postal. Dans ce contexte le lancement du projet Ymago était nécessaire.

La même évolution est observée partout en Europe. Dans de nombreux pays, elle a engendré la restructuration des réseaux d'offices de poste avec une forte tendance à recourir aux agences. Par rapport aux offices de poste traditionnels, les agences sont en général caractérisées par des heures d'ouverture plus longues et mieux axées sur les besoins des clients. Du point de vue des clients, une agence peut, pour cette raison, être plus intéressante qu'un office de poste avec des heures d'ouverture plus courtes. En ce qui concerne la densité du réseau d'offices de poste, la Suisse dispose en comparaison avec les principaux pays européens d'un des réseaux les plus denses. La distance moyenne jusqu'à l'office de poste le plus proche était de 2,5 km. En comparaison européenne, la Suisse présente toutefois le pourcentage d'agences le moins élevé. Fin 2005, la part des agences sur l'ensemble du réseau d'offices de poste était de 6%. En Grande-Bretagne, cette part était de 97%, aux Pays-Bas de 90 % (en 2004), en Suède de 81%, au Danemark de 77 %, en Allemagne de 55%, en Autriche de 31% et en France de 21%. Le fait qu'il y ait si peu d'agences en Suisse s'explique par le fait que nous sommes 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 être l'ouverture plus lente du marché postal suisse. Il y a de ce fait eu moins de pression quant à la nécessité de s'adapter davantage aux besoins des clients.

Dans l'intervalle, un réseau postal disposant de structures modernes avec une grande proportion d'agences offrant des heures d'ouverture attrayantes constitue déjà dans plusieurs pays européens un avantage stratégique des opérateurs postaux historiques sur la concurrence privée. Parallèlement à l'ouverture du marché, les fournisseurs privés montrent de plus en plus d'intérêt à disposer comme la Poste d'un réseau d'accès couvrant l'ensemble du territoire. Pour preuve, les efforts entrepris par les fournisseurs privés pour persuader des entreprises du commerce de détail à installer des points de dépôt de lettres ou de colis dans leurs établissements. En Allemagne, TNT Post, une filiale de la poste néerlandaise et de l'expéditeur allemand Hermes, ainsi que PIN Group dont les propriétaires sont notamment les éditeurs Axel Springer, WAZ et le groupe d'édition Holtzbrinck, veulent offrir un réseau couvrant l'ensemble du territoire comme la poste allemande.

PostReg a fait une étude comparative entre la Suisse et l'Europe sur le service universel, les services postaux et le marché postal qui fournit de plus amples renseignements. Ladite étude est jointe au présent rapport.

2.3 Révision totale de la loi sur la poste et de la loi sur l'organisation de la Poste

Le 3 mai 2006, le Conseil fédéral a chargé le DETEC de procéder à une révision de la loi sur la poste et de la loi sur l'organisation de la Poste. La révision totale de la législation postale



portera principalement sur les points suivants:

- Définition du service universel garanti dans tout le pays
- Financement du service universel suite à la libéralisation plus poussée des marchés: il s'agira alors d'examiner conformément au mandat du Conseil fédéral différentes options pour le financement du service universel.
- Définition des étapes ultérieures de la libéralisation du marché
- Définition de la nouvelle réglementation du marché
- Conditions cadres uniformes en matière d'organisation pour tous les acteurs du marché
- Organisation de la régulation

Dans la perspective de la révision totale de la législation postale, le Conseil fédéral a proposé d'accepter les 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. Cette motion n'a pas encore été traitée en plénum. La motion „Indépendance de l'autorité de régulation postale (Post-Reg)" (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 au propriétaire de la Poste Suisse. Cette motion a été acceptée par le Conseil national le 23 mars 2007.

3. Prescriptions en vigueur concernant le réseau postal

3.1 *Application des dispositions de la loi sur la poste dans l'ordonnance et son commentaire*

Dans la révision de la loi sur la poste, le législateur a redéfini 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 concrétisé l'application de cette disposition dans l'ordonnance sur la poste et son commentaire. Le modèle du Conseil fédéral relatif au réseau postal couvrant l'ensemble du territoire repose sur quatre éléments:

- Prescriptions concernant le réseau d'offices de poste
- Prescriptions en matière de procédure de fermeture / transfert d'un office de poste
- Prescriptions en matière de qualité
- Prescriptions en matière de surveillance

a) *Prescriptions concernant le réseau d'offices de poste*

La Poste est tenue par la loi d'exploiter un réseau d'offices de poste couvrant l'ensemble du 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 succursales et les bureaux de poste mobiles, de même que les agences gérées par des tiers. Les offices de poste offrent les prestations du service universel. Le service à domicile 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 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. Le Conseil fédéral a concrétisé cette prescription dans le commentaire relatif à l'ordonnance sur la poste qu'il a adopté le 26 novembre 2003. 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 - ou en 30 minutes lorsque le service à domicile est proposé - au plus par au moins 90 % de la population.

b) Prescriptions en matière de procédure / Commission Offices de poste

La loi sur la poste prescrit la procédure à suivre si la Poste veut fermer ou transférer un office de poste. Avant de décider la fermeture de l'office de poste, elle doit consulter les autorités des communes concernées et tenter de parvenir à un accord avec elles. Pour prendre sa décision, la Poste doit suffisamment tenir compte des spécificités régionales tout en veillant à ce que les mêmes critères soient appliqués sur l'ensemble du territoire. Dans la région de planification concernée, il doit rester au moins un office de poste offrant l'ensemble des prestations du service universel. Après la fermeture ou le déplacement de l'office de poste, les prestations du service universel doivent toujours être disponibles à une distance raisonnable. En cas de mise en place d'un service à domicile comme solution de substitution, un office de poste offrant les prestations du service universel doit être situé à une distance raisonnable et être accessible pour tous les groupes de la population.

Le 28 avril 2004, le chef du DETEC a institué la commission indépendante Offices de poste comme garante d'une procédure équitable. La direction du secrétariat a été confiée à Post-Reg. La commission vérifie, à la demande des communes, si la Poste respecte les conditions légales lors d'une décision de fermeture ou de transfert d'un office de poste. Elle ne se prononce donc pas sur le bien-fondé général des adaptations du réseau d'offices de poste. La commission émet une recommandation, la décision définitive incombe à la Poste qui doit néanmoins justifier les décisions qui s'écartent de la recommandation. 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 et la commune concernée parviennent à un accord à l'amiable, la commission ne peut examiner le cas. Seules les autorités communales sont autorisées à contester la décision de la Poste. La commission ne peut enfin intervenir que sur des décisions que la Poste a prises à compter du 1^{er} janvier 2004.

c) Prescriptions en matière de qualité de l'accès

La Poste est tenue par la législation postale de soumettre la qualité de l'accès aux presta-



tions du service universel (cf. let. a) à un contrôle annuel par un organe indépendant et d'en publier les résultats. PostReg est tenue d'assurer le respect de ces principes, leur contrôle indépendant ainsi que leur publication. Elle a développé un concept relatif au contrôle de la qualité dans lequel elle décrit les exigences concernant la manière de mesurer l'accessibilité ([www.postreg.admin.ch/](http://www.postreg.admin.ch/Dokumentation/Publications) Dokumentation/Publications). Pour s'y conformer, la Poste 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.

Les données les plus récentes relevées au moyen de la méthode certifiée concernent l'exercice 2005 de la Poste. Au 30 septembre 2005, 90,8 % de la population pouvait accéder en moyenne en 20 minutes à l'office de poste le plus proche. L'objectif de 90% fixé par le Conseil fédéral a donc été réalisé. PostReg a publié ce résultat dans son rapport d'activité 2005.

d) Surveillance

La Poste est tenue d'informer chaque année PostReg sur la densité du réseau d'offices de poste, les modifications concernant le réseau postal et le service à domicile ainsi que sur les conséquences pour la population concernée. Se fondant sur les informations de la Poste, PostReg présente son évaluation du réseau postal dans son rapport d'activité annuel ([www.postreg.admin.ch /PostReg/rapport d'activités](http://www.postreg.admin.ch/PostReg/rapport%20d'activit%C3%A9s)). PostReg a la compétence d'examiner au cas par cas si les critères d'accessibilité sont remplis. Dans le cadre du rapport réglementaire annuel de la Poste, elle examine si, concernant l'accès au réseau, l'objectif de 90 % fixé par le Conseil fédéral est respecté sur l'ensemble du territoire. Dans le cadre de son mandat, PostReg dispose à l'égard de la Poste d'un droit d'obtenir des renseignements et de consulter les dossiers.

Les dispositions légales en vigueur ne permettent pas un contrôle intégral et permanent des prescriptions concernant le réseau d'offices de poste couvrant l'ensemble du territoire. Il est donc possible qu'une commune parvienne avec la Poste à un accord qui ne respecte pas les principes d'accessibilité. Dans ces cas, la Commission Offices de poste ne peut intervenir. Il est également possible qu'une fermeture ou qu'un transfert d'un office de poste soit possible dans le cas particulier par rapport aux critères d'accessibilité mais que la valeur passerait au niveau national alors sous la barre des 90%. Néanmoins, PostReg pourrait seulement le constater a posteriori puisque les mesures correspondantes ne sont effectuées qu'une fois par an. De plus, PostReg n'a pas le droit de donner des instructions à la Poste. Si elle devait constater que l'ensemble des critères concernant le réseau d'offices de poste couvrant l'ensemble du territoire ne sont pas (plus) remplis, elle devrait en informer le DETEC dans son rapport annuel et signaler que des mesures doivent être prises dans ce domaine. De son côté, le DETEC pourrait soit (en tant que propriétaire) demander à la Poste de revenir sur sa décision soit (dans le cadre de son rôle de surveillance) s'adresser au Conseil fédéral pour lui proposer une modification de la valeur d'accessibilité.

La philosophie du concept devient donc parfaitement claire: l'élément dynamique destiné à développer le réseau d'offices de poste en fonction des clients conformément à l'art. 6, al. 3 de l'ordonnance sur la poste et l'attitude des communes concernées sont prioritaires.



3.2 *Vue d'ensemble schématique des bases légales en vigueur concernant le réseau postal couvrant l'ensemble du territoire*

L'article 2 révisé de la loi sur la poste est entré en vigueur le 1er janvier 2004. Le 26 novembre 2003, le Conseil fédéral a adopté l'ordonnance sur la poste et son commentaire. Le commentaire sert à expliquer l'ordonnance et à présenter les termes clés ainsi que les principes de base.

Note: Dans la loi sur la poste l'expression "service universel" remplace l'expression "desserte de base".

Art 2, al. 1 Loi sur la poste	La Poste assure un service universel suffisant par la fourniture de prestations relevant des services postaux et des services de paiement. En matière de services postaux, les prestations comprennent le dépôt, la collecte, le transport et la distribution d'envois et sont assurées en règle générale tous les jours ouvrables, mais au moins cinq jours par semaine.
Art 2, al. 2 Loi sur la poste	La Poste garantit le libre accès aux prestations du service universel. Celui-ci doit être de bonne qualité et être offert dans tout le pays selon les mêmes principes et à des prix équitables.
Art 2, al. 3 Loi sur la poste	La Poste exploite un réseau d'offices de poste couvrant l'ensemble du pays et assure que les prestations du service universel soient disponibles dans toutes les régions pour tous les groupes de la population à une distance raisonnable. La distribution à domicile a lieu en principe dans toutes les zones habitées toute l'année.
Art. 1, let. d Ordonnance sur la poste	Les offices de poste sont des établissements ouverts au public où sont offertes les prestations de la Poste; sont réputés offices de poste aussi bien les établissements exploités par le personnel de la Poste que ceux exploités par des tiers.
Commentaire de l'ordonnance sur la poste, p. 7	Sont également réputés offices de poste, les filiales, les bureaux de poste mobile et les agences.
Art. 6, al. 1 Ordonnance sur la poste	La Poste exploite un réseau d'offices de poste couvrant l'ensemble du pays et assure que les prestations du service universel soient disponibles dans toutes les régions pour tous les groupes de la population à une distance raisonnable.
Art. 6, al. 2 Ordonnance sur la poste	Les offices de poste offrent les prestations du service universel. La Poste peut, pour des raisons de sécurité en particulier, renoncer à offrir des services financiers.
Commentaire de l'ordonnance sur	Si un office de poste est menacé de fermeture pour des raisons financières (investissements dans des dispositifs de sécurité) parce qu'il



la poste, p. 9	doit continuer à fournir toutes les prestations du service universel, il faudra qu'il puisse, dans l'intérêt du client, être maintenu et exploité comme une filiale ne proposant pas de services financiers.
Commentaire de l'ordonnance sur la poste, p. 9	Quoi qu'il en soit, la dérogation au principe voulant qu'un office de poste propose l'offre complète du service universel ne sera admissible que si, dans la région, un office de poste situé à une distance raisonnable propose l'offre complète du service universel (y compris les services financiers).
Commentaire de l'ordonnance sur la poste, p. 9	Celles-ci (les agences) étant toutefois gérées par des tiers, il pourra notamment s'avérer problématique de satisfaire aux exigences liées au respect des normes sur le blanchiment d'argent. Dans ces cas également, il devra être possible de renoncer partiellement ou entièrement à offrir des services financiers.
Art. 6, al. 3 Ordonnance sur la poste	Dans la limite de ses moyens économiques, la Poste adapte le réseau des offices de poste à sa clientèle.
Commentaire de l'ordonnance sur la poste, p. 10	A l'avenir également, la Suisse continuera de disposer d'un des réseaux d'offices de poste les plus denses d'Europe, plus dense que celui des pays voisins: environ 2500 offices de poste, de nombreuses régions bénéficiant du service à domicile et une distance moyenne jusqu'à l'office le plus proche de moins de 2,5 km.
Art. 8 Ordonnance sur la poste	Le service à domicile en particulier est considéré comme solution de substitution si, dans la région, un office de poste situé à une distance raisonnable offre les prestations du service universel.
Commentaire de l'ordonnance sur la poste, p. 12	La disposition (art. 8 ordonnance sur la poste) s'abstient délibérément de préciser si à l'avenir d'autres solutions de substitution seront envisagées en plus du service à domicile. Il va de soi que notamment dans les agglomérations urbaines très bien desservies, un certain nombre d'offres pourraient servir de solution de substitution, pour autant que l'accès aux prestations du service universel soit toujours garanti.

4 Ymago

Comme cela a été présenté au chiffre 2.2., le marché postal connaît depuis longtemps des changements structurels. Les nouveaux comportements de la clientèle et le recul des affaires traitées au guichet ont rendu nécessaire une réorganisation du réseau d'offices de poste. La Poste a par conséquent lancé son projet Ymago dans le but d'améliorer l'orientation clients ainsi que la rentabilité des offices de poste. Dans les années 2004 à 2006, elle a développé et testé dans le cadre d'essais pilotes l'application et l'acceptation de quatre nou-



veaux modèles de prestation: office de poste (principal et succursale), agence, entrepreneur postal, appareil automatique pour virements.

Après évaluation de la phase pilote, la Poste a décidé au mois d'octobre 2006 de mettre en oeuvre le projet Ymago. Les clients n'ayant pas eu suffisamment recours aux appareils automatiques pour virements, ce projet partiel n'a pas été suivi. Par contre, le modèle des offices de poste a été mis en oeuvre. Désormais, 200 offices de poste principaux devront gérer entre deux et 20 succursales ou agences. La planification et l'administration seront concentrées dans les offices de poste principaux. Selon la Poste, l'offre de prestations ne changera pas. Etant donné que ce modèle ne concerne que l'organisation interne de la Poste et non pas l'accès au service universel de la population, il est sans incidence sur le présent rapport.

Par contre, la décision de la Poste de mettre en oeuvre le modèle de l'agence présente un très grand intérêt. Les agences Ymago devront proposer, selon le principe de la poste dans l'épicerie du village, des heures d'ouverture plus attrayantes ainsi que presque toutes les prestations demandées quotidiennement dans les offices de poste traditionnels ainsi que la possibilité de faire des versements sans numéraire et des retraits d'argent avec la Postcard. En 2007 - 2008, 200 agences Ymago verront le jour sur l'ensemble du territoire. La priorité consistera à gérer les agences Ymago pilotes comme des agences à part entière et à examiner, voire à transformer selon le cas, les 120 agences existantes en agences Ymago.

La Poste a donné par écrit à PostReg les garanties suivantes:

- Elle soumettra les transformations des anciennes agences en agences Ymago à la même procédure que celle valable pour les fermetures et transferts d'offices de poste. Par conséquent, les communes concernées ont la possibilité d'adresser une réclamation à la Commission Offices de poste.
- La création des 200 agences ne constitue pas seulement d'une première étape, mais la mise en oeuvre des agences Ymago sera ainsi achevée. Une fois le projet Ymago terminé fin 2008, la Poste procédera à un état des lieux. Pour le moment, il n'est pas possible de se prononcer sur l'éventuelle création d'agences supplémentaires. La Poste se réserve le droit de procéder à de plus amples changements dans le réseau postal, notamment suite à des résiliations de bail.

Huit entrepreneurs postaux qui gèrent dans leur office de poste de manière autonome une activité supplémentaire différente de l'activité postale ont également participé à l'essai pilote. La Poste prolonge la phase pilote de ce modèle jusqu'à la mi-2007 étant donné qu'une année d'essai est trop courte pour une appréciation définitive. PostReg avait déjà informé la Poste par courrier au mois de février 2005 que, conformément à la législation postale, elle n'avait rien à redire quant au modèle testé. PostReg a néanmoins expressément signalé que l'évaluation juridique d'un modèle définitif restait ouverte en raison de la problématique juridique concernant aussi bien la législation sur la poste que celle sur le blanchiment d'argent. Pour le moment, ce point n'a pas encore été clarifié par la Poste.



5 Prescriptions concernant le financement et les coûts 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. Selon ce concept, la Poste 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 ne pas parvenir à couvrir intégralement les coûts du service universel, il serait alors possible de prélever une redevance auprès des entreprises concessionnaires concurrentes.

La mise en oeuvre du concept de financement suppose différentes mesures (cf. notamment art. 17 à 19 de l'ordonnance sur la poste) destinées à accroître la transparence. La Poste est tenue par la législation postale d'appliquer la méthode des coûts complets axée sur les processus et présentant les coûts et revenus effectifs des différents services ou produits. Ces derniers doivent être rattachés au service universel ou aux services libres selon des critères objectifs. Les prix des services libres ne peuvent être réduits au moyen des recettes du service universel. Il incombe à la Poste de démontrer que cette interdiction des subventions croisées est respectée. La Poste est tenue d'établir annuellement à l'intention de PostReg un rapport sur les résultats du service universel et sur d'autres données financières. La présentation des coûts du service universel par la Poste 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. PostReg publie ce résultat dans son rapport annuel d'activité.

Le réseau des offices de poste est géré par l'unité «Réseau postal et vente» de la Poste. Pour l'utilisation des offices de poste, les autres unités (PostMail, PostFinance, etc.) paient des prix de transfert internes dépendant des transactions concernées, négociées avec l'unité «Réseau postal et vente». Ces prix de transfert sont fixés entre les unités en fonction d'accords ou de commandes. Si ces recettes ne suffisent pas à couvrir les coûts de l'unité, le versement d'une contribution aux frais d'infrastructure entre alors en jeu. Il ne s'agit pas de coûts non couverts étant donné que la contribution aux frais d'infrastructure est prise en charge par le monopole. Celle-ci 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) et qui ne sont pas déjà couverts par le versement des prix de transfert. Les unités de la Poste entretiennent entre elles d'importantes relations internes au niveau des prestations. Pour l'unité "Réseau postal et vente" qui gère le réseau postal, le produit de ces relations internes représente plus de 80 pour cent des recettes totales.



6 Réponses aux questions de la CTT-N

6.1 *Est-ce que la transformation en nouvelles agences est compatible avec les dispositions légales en vigueur ?*

Oui. Les dispositions légales en vigueur régissant le mandat de service universel de la Poste sont présentées au chiffre 3. Conformément à ces dispositions, les agences sont des offices de poste au sens de l'ordonnance sur la poste. Les offices de poste offrent les prestations du service universel. Notamment pour des raisons de sécurité, la Poste peut renoncer à son offre de prestations financières du service universel. Dans son commentaire, le Conseil fédéral a précisé (page 9) qu'à l'avenir un accès de qualité aux prestations postales devra encore être davantage garanti par des agences. Etant donné que celles-ci sont gérées par des tiers et qu'il pourra donc s'avérer problématique de satisfaire aux exigences liées au respect des normes sur le blanchiment d'argent, le Conseil fédéral souhaite qu'il soit possible de renoncer à offrir les services financiers du service universel dans les agences .

Dans les agences Ymago, la Poste veut, outre les versements en numéraire, ne plus avoir à garantir de manière standard d'autres prestations du service postal universel comme le dépôt des envois en nombre, des actes judiciaires et de poursuite, des produits de presse internationale et des colis de plus de 2kg à destination de l'étranger. Etant donné que les agences Ymago seront vraisemblablement implantées dans des petites communes, le fait que le dépôt d'actes judiciaires et de poursuite ne puisse y avoir lieu ne pose pas de problème puisque ces communes n'abritent ni tribunaux ni offices de poursuite. Il est également peu probable qu'un éditeur souhaite déposer à ces emplacements des produits de presse destinés aux marchés étrangers. Si l'une de ces situations devait contre toute attente quand même se présenter, la Poste proposerait une solution individuelle au client conformément à la garantie donnée à PostReg le 15 mars 2007.

Dès lors, le dépôt d'envois en nombre (donnant droit au rabais) et de colis de plus de 2kg à destination de l'étranger serait la seule prestation postale du service universel qui ne serait pas offerte dans les agences Ymago aux expéditeurs privés et aux petites et moyennes entreprises. Cela ne rend toutefois pas la transformation en agences Ymago ni la création de nouvelles agences a priori non conformes au droit. La transformation ne pose aucun problème si la Poste prouve qu'elle parvient à remplir son mandat de service universel tout en respectant les dispositions de la législation postale (offre, critères d'accès, valeur moyenne d'accessibilité) même sans les agences Ymago. Elle pourrait par exemple le faire en intensifiant l'offre du service à domicile (qui comprend toutes les prestations du service universel) ou par le biais d'une optimisation dans les régions qui sont surdotées compte tenu des critères de l'ordonnance sur la poste. Si toutefois la Poste a besoin des agences Ymago pour respecter les prescriptions du Conseil fédéral concernant le réseau d'offices de poste couvrant l'ensemble du territoire, elle doit prévoir d'y proposer le dépôt des envois en nombre et des colis de plus de 2kg à destination de l'étranger. Dans le cas de dépôts réguliers d'envois en nombre (nombre d'envois supérieur à 500 avec rabais correspondant), la Poste devra examiner une solution client (comme pour les actes judiciaires et de poursuite et la presse



internationale, cf. ci-dessus). Il va de soi que le nombre des lettres déposées au tarif standard dans une agence n'est pas limité.

6.2 *Quel est le pourcentage d'accessibilité moyenne à l'heure actuelle (si l'on ne dispose pas de chiffres définitifs, une estimation fondée est suffisante pour le moment) ?*

Comme cela a été explicité précédemment, la publication du taux moyen d'accès selon la législation postale est publiée dans le rapport d'activité de PostReg. Le rapport de l'exercice 2006 paraîtra à la mi-2007. La Poste a confirmé à PostReg le 23 mars 2007 que les prescriptions du Conseil fédéral avaient été respectées en 2006.

6.3 *Quel pourcentage d'accessibilité moyenne est-il possible de prévoir si la Poste réalise 200 agences selon le nouveau modèle, lesquelles contrairement à l'offre actuelle ne proposent plus toutes les prestations du service annuel ?*

PostReg n'est pas en mesure de faire des estimations ni des des prévisions fiables. Pour atteindre l'objectif de 90 % fixé par le Conseil fédéral, il n'est pas déterminant de savoir combien d'agences seront créées selon le nouveau modèle. Comme cela a été présenté au chiffre 6.1, il faut surtout prendre en considération toutes les mesures prises dans le cadre du réseau postal consolidé.

6.4 *Nous invitons PostReg à présenter brièvement le modèle comptable de la Poste concernant les coûts du réseau postal et du service universel ainsi que les résultats et - dans le cadre des possibilités légales - de les commenter.*

Concernant les prescriptions de la législation postale et le modèle comptable de la Poste, nous vous renvoyons au chiffre 5 ci-dessus. Pour de plus amples informations et notamment concernant le résultat et son commentaire par PostReg, nous renvoyons au rapport d'activité 2005 de PostReg (www.postreg.admin.ch / PostReg / rapport d'activité).

La présentation des coûts du service universel par la Poste et la preuve du respect de l'interdiction des subventions croisées doivent être contrôlées chaque année et leur validité attestée par l'organe de révision externe indépendant KPMG Fides Peat. KPMG Fides Peat note dans son rapport 2005 à PostReg que la Poste a respecté la législation postale en ce qui concerne les informations fournies à PostReg. Sans restreindre son attestation des comptes, l'organe de révision relève cependant qu'au niveau de la technique comptable, la Poste 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.

La Poste a précisé dans son rapport 2005 à PostReg qu'en l'état actuel de la comptabilité de l'entreprise, elle n'est pas en mesure de présenter ces coûts conformément aux exigences. Elle ne pourra fournir les informations requises qu'après la mise en oeuvre du projet Comptabilité 2007, c'est-à-dire pour la première fois pour l'exercice comptable 2007 au printemps 2008. Il faudra donc attendre la fin de l'exercice 2007 pour disposer d'informations complètes



que l'organe de révision pourra évaluer définitivement conformément aux prescriptions réglementaires. Cette situation est acceptable dans la mesure où le financement du service universel repose indubitablement sur de très solides bases. En 2005 également, le service universel représentait l'activité principale de la Poste. Le résultat du service universel était de 711 millions de francs (y compris la contribution aux frais d'infrastructure). 82 % du résultat réglementaire se répartissaient entre les deux services du service universel et seulement 18 % du résultat sont réalisés par les services libres. Le service universel reste aussi le principal secteur de Postfinance puisqu'il génère 72 % du produit d'exploitation.

Les résultats révisés de 2006 ne sont pas encore disponibles, néanmoins le résultat du service universel devrait à nouveau dépasser les 700 millions de francs. Un revirement de tendance n'est pas attendu dans les prochaines années. Il était dès lors judicieux de laisser à la Poste le temps nécessaire afin qu'elle puisse se conformer intégralement aux exigences réglementaires posées à la présentation des coûts. Ceci notamment parce qu'avec la mise en oeuvre du projet REMA on peut s'attendre à moyen terme à une nouvelle amélioration du résultat du service universel d'au moins 150 millions de francs par an. La mise en oeuvre d'Ymago devrait permettre d'améliorer le résultat à raison de 50 millions de francs supplémentaires par an.

6.5 Sans vouloir préjuger l'orientation de l'avant-projet du Conseil fédéral, nous vous prions de nous expliquer dans quelle direction évoluera la future réglementation et comment l'indépendance de l'autorité de régulation sera garantie.

Le 3 mai 2006, le Conseil fédéral a chargé le DETEC de procéder à une révision de la loi sur la poste et de la loi sur l'organisation de la Poste. Pour donner suite à ce mandat, le chef du DETEC, Moritz Leuenberger, a décidé d'instaurer un groupe de travail spécifique. Ce groupe sera dirigé par M. Hans Werder, secrétaire général du DETEC. La réponse ci-après a donc été rédigée par le DETEC.

Ces travaux devraient permettre de soumettre au cours du second semestre 2007 au Conseil fédéral des projets de lois afin de lancer la procédure de consultation. Cette révision permettra de redéfinir la réglementation du marché, l'objectif étant que le marché postal se développe sans discrimination et soit régi par des règles uniformes. L'actuelle loi sur la poste devra par conséquent être remplacée par une loi sur le marché postal. Dans ce contexte, il conviendra d'examiner l'organisation de la régulation. La régulation gagnera en importance avec les prochaines étapes de l'ouverture du marché, notamment pour garantir le service universel et le fonctionnement du marché. La solution institutionnelle qui existe actuellement ne permet pas de satisfaire aux exigences de l'indépendance de la régulation. Un meilleur ancrage institutionnel, la garantie de l'indépendance et une clarification des compétences sont nécessaires. Les procédures de recours devront notamment être réglées dans la future loi. A l'heure actuelle, il n'est pas encore possible d'en dire davantage sur l'organisation de la régulation.