

# Révision 2004 de l'ordonnance sur la poste - commentaire

## *Aperçu*

En 2002, le Parlement a achevé ses délibérations sur trois projets importants pour l'évolution future du marché postal en Suisse et a défini les grandes lignes de la politique dans ce secteur. Il s'agit de l'arrêté fédéral sur l'évolution du marché postal en Suisse, de la modification de la loi sur l'organisation de la poste et de l'initiative parlementaire de la commission de la communication, des transports et des télécommunications (CTT-N). Même dans un contexte européen en pleine mutation, l'objectif demeure d'assurer à des prix équitables une desserte de base<sup>1</sup> de qualité sur l'ensemble du territoire.

Dans la vue d'ensemble de l'évolution future du marché postal en Suisse, le Conseil fédéral a présenté les sept principes présidant à sa politique future en matière de poste. L'ouverture progressive du marché doit se faire de manière contrôlée. Elle comprendra l'introduction d'une concession obligatoire pour les services postaux non réservés. La libéralisation complète du marché des colis aura lieu à partir de 2004. L'abaissement à 100 grammes de la limite de poids pour les lettres interviendra en 2006. Cette deuxième étape sera franchie dès que les répercussions de la libéralisation du marché auront été évaluées et si le financement du service universel est garanti. La Suisse a délibérément décidé de libéraliser son marché postal plus lentement que l'UE qui, depuis des années déjà, a entièrement ouvert le marché des colis à la concurrence et où la limite du monopole des lettres est fixée à 100 g depuis début 2003. L'UE abaissera cette limite à 50 g en 2006.

Le Conseil national et le Conseil des Etats ont approuvé une modification de la loi sur la poste demandée par une initiative parlementaire de la CTT-N. La Poste se voit confier un nouveau mandat qui l'oblige à gérer un réseau d'offices de poste couvrant l'ensemble du territoire. Les deux Chambres étaient toutefois d'avis que la Poste doit être en mesure de poursuivre les adaptations en cours et ont, pour le moment, refusé d'octroyer des indemnités fédérales pour le réseau postal ainsi que pour le service universel en général. Elles ont ainsi adopté le projet de financement préconisé par le Conseil fédéral.

Les décisions du Parlement délimitent le cadre politique du développement du secteur postal en Suisse. La Poste pourra ainsi se fonder sur des bases solides pour relever les défis à

---

<sup>1</sup> Service universel conformément à la Section 2 de la loi sur la poste

venir (substitution du courrier traditionnel, libéralisation à l'échelle européenne et apparition de nouveaux besoins de la clientèle) :

- La Poste doit continuer d'offrir dans toute la Suisse un service universel de qualité comprenant des services postaux et des services de paiement.
- Dorénavant, la Poste sera également tenue de gérer un réseau postal couvrant l'ensemble du pays.
- La qualité de la desserte de base et la satisfaction de la clientèle concernant l'accès aux prestations postales seront évaluées par des services indépendants.
- Conformément à la volonté du Parlement, la Poste devra continuer de couvrir ses coûts et de les réduire. Il faudra cependant créer les bases permettant de percevoir des redevances de concession.
- Le marché postal sera libéralisé progressivement et avec modération (colis en 2004; baisse de la limite de monopole à 100 g pour les lettres à partir de 2006 pour autant que le financement du service universel soit garanti).
- La régulation du marché postal sera renforcée et les effets de la libéralisation seront évalués avant que d'autres mesures ne soient prises en 2006.

Afin que les décisions du Parlement puissent être mises en oeuvre en 2004, l'ordonnance sur la poste de 1997 sera modifiée. Les points suivants seront réglés:

- Définition du service universel et meilleure transparence des coûts;
- Directives précises concernant le réseau postal;
- Evaluation par un organe indépendant de la qualité de l'ensemble des prestations du service universel;
- Application du plan de financement du service universel;
- Mise en place d'un système de concessions et contrôle du respect des normes minimales en matière de droit du travail par les concessionnaires.
- Ouverture limitée et contrôlée du marché.
- Evaluation des répercussions d'une libéralisation progressive.

Pour la mise en oeuvre de la politique décidée par le Conseil fédéral et le Parlement, la surveillance de la poste (régulation du marché postal) doit être renforcée et redéfinie. Une auto-

rité de régulation - dotée d'une structure légère en comparaison européenne - sera chargée de surveiller les prestations postales du service universel et réguler le marché postal.

## **I Les grandes lignes de la révision de l'ordonnance**

### ***Ouverture contrôlée et limitée du marché***

L'ordonnance révisée permet de concrétiser l'ouverture décidée du marché des colis. Le transport des colis jusqu'à 20 kg fait désormais partie des services non réservés. Bien que la Poste soit tenue de continuer à fournir les prestations du secteur des colis, elle est désormais en concurrence avec les opérateurs privés. Cette révision ne permet pas encore de concrétiser la deuxième étape de la libéralisation préconisée par le Conseil fédéral et approuvée par le Parlement, à savoir l'abaissement à 100g de la limite de poids valable pour la poste aux lettres. Cette étape est prévue pour 2006, à condition que la libéralisation réalisée jusqu'ici ait été évaluée et que le financement du service universel soit garanti. Pour la réaliser, le Conseil fédéral procédera à une nouvelle révision de l'ordonnance sur la poste, pour autant que les conditions précitées aient été remplies.

### ***Instauration du système de concessions***

La loi fédérale du 30 avril 1997 sur la poste (LPO, RS 783.0) donne au Conseil fédéral la possibilité de soumettre les fournisseurs privés de certains services postaux non réservés au régime de la concession. La présente révision permet de régler les modalités du système de concessions et de l'introduire en même temps que l'ouverture du marché des colis. L'octroi de concessions représente ainsi un instrument de contrôle essentiel de l'ouverture progressive du marché. Parallèlement, il est nécessaire de définir les conditions autorisant la perception de redevances sur le chiffre d'affaires soumis à la TVA des fournisseurs privés de services postaux non réservés. Le département affectera le produit des redevances au financement du service universel si, malgré une gestion conforme aux règles de l'économie de marché, la Poste apporte la preuve que les dépenses ne sont pas couvertes intégralement. Les opérateurs privés pourront être libérés de cette redevance, s'ils assurent une desserte uniforme de l'ensemble du territoire à des tarifs indépendants de la distance et qu'ils contribuent ainsi, avec la Poste, à garantir un service universel de qualité dans tout le pays.

Il convient donc de distinguer les deux étapes mentionnées: Alors que le régime de la concession sera valable à compter de l'entrée en vigueur de l'ordonnance révisée sur la poste, le département ne décidera de percevoir concrètement les redevances qu'à partir du moment où les conditions mentionnées auront été satisfaites.

### ***Application du modèle de financement du service universel***

Se fondant sur la loi du 30 avril 1997 sur la poste, le projet prévoit les possibilités suivantes pour financer le service universel :

- Recettes du secteur réservé (monopole)
- Recettes du secteur non réservé;
- Ouverture de nouveaux champs d'activité (par ex. services financiers de la Poste);
- Economies et restructurations à la Poste;
- Perception de redevances.

Les Chambres fédérales ont approuvé le projet de financement du Conseil fédéral qui, pour le moment, ne prévoit pas d'octroyer d'indemnités fédérales pour financer le service universel. Si ces différents moyens devaient s'avérer insuffisants, le Conseil fédéral pourra présenter au Parlement un projet d'indemnisation des coûts non couverts du service universel. Il faudrait évidemment dans ce cas tenir compte de la situation financière de la Confédération.

La mise en oeuvre du plan de financement implique un certain nombre de mesures au niveau de l'ordonnance. Pour déterminer les coûts, il convient de préciser la définition du service universel, étant donné que la perception de redevances auprès des fournisseurs privés de services postaux faisant l'objet d'une concession n'est autorisée que si la Poste ne parvient plus à couvrir les coûts du service universel malgré une gestion conforme aux règles de l'économie de marché. Pour que les coûts du service universel soient indiqués et que l'interdiction des subventions croisées soit respectée, il importe de renforcer la transparence en précisant les principes d'établissement des comptes que la Poste devra appliquer. La Poste doit notamment tenir une comptabilité analytique distincte pour chacune des trois catégories de services (cf. message du 10 juin 1996 relatif à la loi fédérale sur la poste, FF 1996 III 1237) et présenter des comptes séparés. En appliquant la méthode des coûts complets, la Poste devra être en mesure d'indiquer les coûts du service universel et de respecter l'interdiction des subventions croisées (les recettes des services réservés ne peuvent être utilisées pour réduire le prix des services libres. A cet effet, la présentation des comptes doit claire-

ment indiquer les dépenses et les produits des différents domaines d'activité, art. 9 de la loi fédérale sur la poste). Ces principes comptables sont d'autant plus importants que le Conseil fédéral doit évaluer, avant la prochaine étape de la libéralisation (abaissement à 100 g du monopole des lettres en 2006) si le financement du service universel est toujours garanti.

Compte tenu de l'importance économique et politique du système de financement et des exigences en matière de transparence, un organe de révision externe qualifié est tenu de vérifier chaque année les coûts du service universel, le respect des normes comptables et de l'interdiction des subventions croisées.

### ***Dispositions concernant le réseau d'offices de poste***

Le 21 mars 2003, les Chambres fédérales ont approuvé une modification de la loi sur la poste (art. 2, al. 3). Afin de garantir un service universel de qualité, la Poste est désormais tenue d'exploiter un réseau d'offices de poste couvrant l'ensemble du territoire. Par le passé, la Poste était seule compétente pour définir le réseau d'offices de poste. Désormais, la loi oblige la Poste à gérer un réseau d'offices de poste couvrant l'ensemble du pays et à assurer que les prestations du service universel sont disponibles dans toutes les régions pour tous les groupes de la population à une distance raisonnable. La restructuration du réseau d'offices de poste doit prendre en compte les besoins des différentes régions. La notion de région est donc d'une grande importance et doit être définie en fonction de critères économiques, géographiques et sociaux. Une notion uniforme pour l'ensemble du pays risquerait d'être désavantageuse pour la clientèle et ne tiendrait pas suffisamment compte de la diversité du pays ni de ses spécificités régionales. La Poste doit donc s'en tenir aux quelque 150 régions de planification actuelles, qui répondent aux critères requis et sont bien acceptées sur le plan politique. De plus, les cantons et les régions concernées ont eux-mêmes une influence sur leur formation et leur développement ultérieur.

Par ailleurs, les prescriptions concernant le transfert ou la fermeture d'un office de poste sont clairement formulées. La Poste est tenue de consulter les autorités des communes concernées et tente de parvenir à un accord avec celles-ci. Au cas où aucun accord n'est trouvé, le dossier est soumis à une commission indépendante instituée par le département. La commission communique une recommandation avant que la Poste ne statue définitivement. A cela vient s'ajouter un système complet d'assurance qualité comprenant des objectifs de qualité, un contrôle indépendant de l'accès aux prestations et de la satisfaction de la clientèle, ainsi qu'un système de controlling exigeant notamment la présentation annuelle de données relatives à l'amélioration prévue du réseau. Les deux Chambres étaient toutefois d'avis que la restructuration du réseau réalisée jusqu'ici doit être poursuivie et que la Poste

doit pouvoir continuer de disposer d'une marge de manoeuvre suffisante pour s'adapter aux nouveaux comportements de ses clients. L'ensemble du concept traduit cette volonté, dans la mesure où il établit un certain nombre de règles tout en garantissant une souplesse suffisante.

### ***Contrôle indépendant de la qualité du service universel***

A l'avenir, tant la qualité des prestations du service universel que l'accès à ces dernières et la satisfaction de la clientèle seront soumis à un contrôle annuel par un organe indépendant. Ce contrôle indépendant de la qualité représente un instrument essentiel de la politique postale du Conseil fédéral, dont l'objectif prioritaire est de garantir un service universel de qualité sur l'ensemble du territoire. Par conséquent, les fournisseurs privés de services postaux faisant l'objet d'une concession, qui souhaitent être libérés de la redevance, doivent communiquer leurs normes de qualité et faire contrôler chaque année le respect de ces dernières par un organe indépendant.

### ***Renforcer la régulation du marché postal***

La présente révision permet de concrétiser la régulation dans le secteur postal. L'ouverture du marché soit se faire de manière contrôlée. Avec l'introduction de la concurrence, l'Etat est appelé à assumer, outre son rôle de propriétaire de la Poste, celui de régulateur. La régulation est un moyen d'assurer le bon fonctionnement d'un secteur donné en voie de libéralisation. C'est parce que la desserte de base en prestations postales représente un domaine important du service public, qu'une régulation transparente, impartiale et forte est indispensable pour pouvoir assurer le service universel et l'ouverture du marché.

La régulation postale doit remplir les fonctions suivantes:

- Garantir un service universel de qualité dans tout le pays à des prix abordables;
- Garantir une concurrence loyale, notamment par le biais du régime de la concession;
- Observer et surveiller le marché.

Ainsi que le prévoit la vue d'ensemble de l'évolution future du marché postal, le Conseil fédéral créera par voie d'ordonnance, en se basant sur l'actuelle loi sur la poste, une autorité de régulation dotée d'une structure légère et de compétences en matière de surveillance du marché. Elle sera rattachée administrativement au Secrétariat général du DETEC. En plus des tâches régulatrices proprement dites telles que le contrôle indépendant de la qualité et

du respect de l'interdiction des subventions croisées, elle sera responsable, pour le compte du département, de l'accomplissement des tâches de souveraineté définies dans la loi sur la poste, la loi sur l'organisation de la Poste et l'ordonnance. A ce titre, elle est notamment chargée de mettre en application le système de concessions et de contrôler le respect des conditions de travail usuelles dans la branche.

## **II Explications concernant les différentes dispositions**

### ***Section 1: Définitions***

#### *(Article 1)*

Vu la nécessité de préciser la définition du service universel, comme l'exige la vue d'ensemble de l'évolution du marché postal, la liste de l'article 1 est complétée. La Poste a pour principale mission d'assurer le service universel. A ce titre, elle est tenue, conformément à la section 2 de la loi sur la poste d'offrir des prestations de qualité dans tout le pays, selon les mêmes principes et à des prix équitables. Conformément à la loi sur la poste, le service universel comprend les services réservés et les services non réservés; pour garantir l'accès aux prestations, il est indispensable, conformément à la loi sur la poste, que certaines conditions cadres en matière d'infrastructure soient remplies. En ce qui concerne la collecte, la loi sur la Poste exige désormais expressément un réseau d'offices de poste couvrant l'ensemble du pays (cf. article 6). La distribution peut être effectuée à domicile ou dans une case postale (cf. art. 9). Les coûts du service universel englobent l'ensemble des coûts (coûts complets) nécessaires à l'offre et à la fourniture du service universel. Vu l'obligation explicite faite à la Poste de gérer un réseau d'offices de poste, la définition de l'office de poste figure désormais dans l'article 1. Sont également réputés offices de poste, les filiales, les bureaux de poste mobile et les agences. Dans l'intérêt d'une plus grande transparence, l'épaisseur maximale des envois de la poste aux lettres déjà valable aujourd'hui (pas plus de 2 cm; jusqu'ici 5 cm) figure désormais dans la définition. L'ancienne définition des colis n'a pas été modifiée (art. 1, let. b, de l'ordonnance sur la poste, dans sa version du 1<sup>er</sup> janvier 1998, RO 1997 2461). L'expression « Tout autre envoi » se réfère ainsi à l'article 1, lettre f. Sur le fond, l'ancienne définition des envois en courrier accéléré n'a pas été modifiée. Les envois de détail relèvent toujours des services libres (art. 10).

## ***Section 2: Service universel***

### *(Article 2) Services réservés*

En raison de l'ouverture du marché des colis, les services réservés ne comprennent plus que l'acheminement des envois adressés de la poste aux lettres en Suisse et en provenance de l'étranger. En sont exclus les envois de la poste aux lettres dont le transport n'est pas effectué à titre professionnel ainsi que les envois exclus du transport, conformément aux conditions générales de la Poste.

### *(Article 3) Services non réservés*

Le transport des colis adressés jusqu'à 20 kg relève désormais des services non réservés. Ce nouveau libellé concrétise l'ouverture du marché des colis. Bien qu'elle soit tenue de fournir ces prestations, la Poste le fait en concurrence avec les opérateurs privés. Les lettres a, c et d correspondent à l'ancienne teneur de l'article 3. Comme jusqu'à présent, seul le transport des journaux et périodiques en abonnement par la voie ordinaire de la distribution du courrier fait partie des services non réservés. La distribution matinale, par exemple, relève toujours des services libres.

### *(Article 4) Attribution des produits et des prestations*

Conformément au plan de financement du service universel, les entreprises concessionnaires peuvent être appelées à participer au financement du service universel en s'acquittant d'une redevance, lorsque la Poste apporte la preuve que les dépenses dans le domaine du service universel ne sont pas intégralement couvertes malgré une gestion conforme aux règles de l'économie de marché (article 6 de la loi sur la poste). En vertu de la loi sur la poste (art. 14, al. 2) le prix des services réservés doit être fixé de manière à couvrir les frais. Vu ces dispositions, il est indispensable de pouvoir déterminer de manière irréprochable les coûts du service universel. Il est à cette fin nécessaire que les produits et prestations soient clairement attribués aux différents services. Bien que la loi et l'ordonnance attribuent en principe les prestations soit aux services réservés soit aux services non réservés ou aux services libres, des problèmes de délimitation peuvent se poser pour certains produits ou prestations. Dans ces cas de figure, l'attribution des produits et des prestations aux services réservés et aux services non réservés est - en principe et en fonction des compétences - assurée par la Poste, sous réserve toutefois de l'approbation du département, également compé-

tent pour approuver les tarifs des services réservés. Comme les décisions tarifaires, les décisions du département d'attribuer les produits et les prestations sont définitives.

### ***Section 3: Accès au service universel***

#### *(Article 5) Accès aux prestations du service universel*

Pour être garanti, l'accès aux prestations du service universel doit, conformément à la loi sur la poste, reposer sur certaines conditions en matière d'infrastructure postale. Ce principe est inscrit dans l'article 5 de l'ordonnance. La Poste garantit l'accès aux prestations du service universel. Pour ce faire, elle tient compte des besoins de la population et de l'économie.

#### *(Article 6) Réseau d'offices de poste*

Désormais, la Poste est expressément tenue par la loi de gérer un réseau d'offices de poste couvrant l'ensemble du territoire et de garantir l'accès au service universel à tous les groupes de la population dans toutes les régions du pays. Ce nouveau principe de la loi sur la poste est défini à l'alinéa 1. Conformément à l'alinéa 2, ces offices de poste doivent fournir les prestations du service universel. Notamment pour des raisons de sécurité, la Poste peut renoncer à offrir des services financiers. Que l'on songe par exemple à la constellation suivante : L'offre de services financiers relevant du service universel (paiements, versements et virements) suppose la mise en place d'importants dispositifs de sécurité particulièrement coûteux. Si un office de poste est menacé de fermeture pour des raisons financières (investissement dans des dispositifs de sécurité) parce qu'il 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. Evidemment, il est également concevable que, dans ce cas, la Poste offre malgré tout de nouvelles formes de prestations financières (services libres) lorsque les exigences que celles-ci posent en matière de sécurité sont inférieures à celles, par exemple, du paiement en espèces. 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). A l'avenir, un accès de qualité aux prestations postales devra encore être davantage garanti par des agences. Celles-ci 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.

La Poste doit veiller, dans la limite de ses moyens économiques, à poursuivre l'adaptation de son réseau aux besoins des clients (alinéa 3). Parallèlement au développement des services libres destinés à financer une partie de la desserte de base, la Poste doit également être en mesure de mettre au point de nouvelles formes d'accès aux prestations du service universel. L'orientation clients implique également la prise en compte de certains changements (par ex. apparition de nouveaux quartiers ou dépeuplement de certaines régions) et des nouveaux comportements de la clientèle. Ces évolutions peuvent entraîner des adaptations du réseau postal. Ainsi, la tendance qui consiste à régler de plus en plus d'opérations postales à proximité des lieux de travail ou d'achat au lieu de le faire à l'office de poste du lieu de domicile se répercute également sur l'ensemble du réseau. Le comportement du client est également un facteur déterminant pour l'aménagement du réseau d'offices de poste.

Dans ses prises de décision, la Poste doit néanmoins respecter les règles suivantes: „Dans toutes les régions“: La taille de la "région" peut varier selon les cas de figure. Il n'y a toutefois pas lieu de rallonger la liste des définitions qui existent déjà. La Poste doit donc fonder ses décisions sur les quelque 150 régions de planification actuelles. Le Conseil fédéral veut ainsi tenir compte au mieux des particularités de chacune d'elles. Les cantons et les régions auront notamment une influence sur la définition des régions. C'est également le meilleur moyen de remplir la condition selon laquelle "tous les groupes de la population" doivent avoir accès au réseau postal.

En ce qui concerne l'accessibilité "à une distance raisonnable", la Poste devra notamment tenir compte de l'accès par les transports publics. C'est par exemple le cas si une commune n'est plus dotée d'un office de poste accessible à pied. Par ce moyen, l'accès pourra effectivement être garanti pour tous les groupes de la population. A ce niveau également, les spécificités propres à chaque région doivent être prises en compte par la Poste.

Afin que la Poste puisse à l'avenir appliquer une méthode de relevé uniforme et que l'autorité de régulation puisse suivre l'évolution et la contrôler concrètement, la Poste a communiqué la distance moyenne jusqu'à l'office de poste le plus proche pour tous les groupes de la population dans tout le pays aussi bien à pied qu'avec les transports publics. Il apparaît qu'une fois le projet de restructuration du réseau achevé, plus de 90 % de la population pourra se rendre en vingt minutes en moyenne à l'office de poste le plus proche, à pied ou par les transports publics. Cette très bonne qualité de la desserte se fonde toutefois sur l'hypothèse la moins favorable, c'est-à-dire les valeurs indiquées à partir du lieu de domicile alors que de plus en plus souvent les personnes se rendent à leur office de poste depuis leur lieu de travail ou en allant faire leurs achats. Il va de soi que l'on ne peut en déduire un droit individuel à l'accès à un office de poste précis. 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.

L'autorité de régulation aura pour mission de suivre l'évolution du réseau d'offices de poste et présentera son évaluation dans le rapport d'activité (art. 41, al. 3). La Poste est tenue d'informer l'autorité de régulation (cf. art. 42), qui sera également autorisée à consulter les dossiers.

#### *(Article 7) Transfert et fermeture d'un office de poste*

Avant de transférer ou de fermer un office de poste, la Poste consulte les autorités politiques des communes concernées et tente de parvenir à un accord avec celles-ci. En accordant ce droit aux communes, on garantit sur le plan de la procédure que la Poste adapte, dans chaque cas particulier, les critères définis à l'article 6 aux conditions régionales. Si aucun accord n'a pu être trouvé, le résultat de la consultation des communes concernées ainsi que le dossier de décision sont transmis à une commission indépendante, instituée par le département. La commission est chargée d'évaluer si la solution envisagée permet d'assurer l'accès au service universel en se fondant notamment sur l'art. 2, al. 3, de la loi sur la poste du 21 mars 2003, l'ordonnance et les présentes explications. Elle comprendra entre cinq et sept personnalités reconnues. En les sélectionnant, le département devra veiller à ce que tous les intérêts puissent être équitablement défendus (point de vue des cantons, des régions, des consommateurs/clients, des syndicats), même si personne ne peut faire valoir de droit direct à être représenté. La commission émet une recommandation avant que la Poste ne statue définitivement. Cette procédure permet de tenir compte des spécificités régionales et pourrait donc être appliquée à l'échelon national. En vertu de l'article 11 de l'ordonnance sur les commissions<sup>2</sup>, l'acte d'institution du chef du département définira en détail le mandat et l'organisation de commission.

#### *(Article 8) Service à domicile*

Désormais le service à domicile est expressément considéré comme une solution de substitution appropriée si, dans la région concernée, un office de poste offrant les prestations du service universel est accessible à tous les groupes de la population à une distance raison-

---

<sup>2</sup> RS 172.31, ordonnance du 3 juin 1996 sur les commissions extra-parlementaires, les organes de direction et les représentants de la Confédération (ordonnance sur les commissions)

nable. Pour évaluer la distance raisonnable, il convient notamment de tenir compte – comme pour l'article 6 - de l'accessibilité par les transports publics. Un trajet d'une durée moyenne de 20 à 30 minutes est tout à fait admissible, compte tenu du fait que le service à domicile permet de disposer chez soi des prestations du service universel. La disposition 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 garanti. L'autorité de régulation doit veiller à ce que les conditions soient bien respectées. Dans ce but, la Poste l'informerà chaque année du développement des solutions de substitution (cf. explications relatives à l'article 42).

#### *(Article 9) Distribution*

Outre l'accès aux prestations, la distribution est l'autre moyen important permettant d'assurer le service universel conformément à la loi sur la Poste. L'article 9 résume les principes de la distribution tels qu'ils figuraient déjà dans le message relatif à la loi sur la Poste du 10 juin 1996 (FF 1996 III 1229, chiffre 221.4). L'alinéa 1 précise la règle générale de l'article 2, al. 1, de la loi sur la poste: les envois sont distribués, en règle générale, au domicile privé ou au domicile commercial du destinataire mentionné dans l'adresse (distribution à domicile). Celle-ci doit en principe être proposée dans toutes les zones habitées à l'année. Cette précision devrait permettre de maintenir la qualité de la distribution telle qu'elle existait jusqu'à présent; le complément ne devant pas occasionner des coûts supplémentaires. L'expression "zone" doit être interprétée de la manière suivante: une zone habitée est en règle générale formée de plusieurs foyers indépendants. On pense ici notamment aux hameaux. La nouvelle réglementation ne garantirait donc toujours pas aux maisons ou aux foyers isolés et occupés toute l'année le droit de bénéficier de la distribution à domicile. En matière de distribution à domicile, la Poste doit toujours pouvoir s'adapter à l'évolution des besoins de la clientèle et aux autres changements. Comme ce fut le cas jusqu'ici, on ne peut déduire des nouvelles dispositions un droit individuel à disposer d'une forme de distribution donnée. Les accords déjà conclus avec les clients qui dérogent à ce principe devront pouvoir être maintenus et d'autres accords de ce type devront rester possibles à l'avenir.

Alors que la distribution d'envois postaux doit être assurée au moins cinq jours par semaine, celle des journaux en abonnement doit être assurée tous les jours ouvrables. Il s'agit notamment d'une adaptation rédactionnelle. L'alinéa 2 remplace l'ancien article 10 de l'ordonnance (version du 1<sup>er</sup> janvier 1998, RO 1997 2461), adaptant sur le fond l'ancienne règle-

mentation. Les conditions applicables à la mise en place des boîtes aux lettres et installations de distribution figurent dans l'ordonnance correspondante du DETEC. L'alinéa 3 définit le cadre des dérogations au principe de la distribution à domicile et de la réduction de la fréquence de distribution que la Poste doit respecter en élaborant ses conditions générales (article 11, LPO du 30 avril 1997). Une restriction du principe de la distribution à domicile n'est possible que s'il s'avère extrêmement difficile pour la Poste d'accéder au domicile du client, c'est-à-dire si des conditions particulières ou une situation géographique inhabituelle l'exigent (cf. message relatif à la loi sur la poste, FF 1996 III 1229, chiffre 221.4). Selon le Conseil fédéral, il convient de s'en tenir à la pratique en vigueur, qui se fonde sur les critères énoncés précédemment et qui est résumée dans une directive interne de la Poste, mais qui laisse une marge de manoeuvre suffisante pour des solutions adaptées aux cas individuels. Par conséquent, la Poste doit respecter les principes en vigueur tout en essayant de conclure des arrangements avec les clients. Pour cette raison, il convient de consulter les clients concernés avant toute restriction du principe de la distribution à domicile ou de la fréquence de distribution. L'autorité de régulation veillera au respect des principes de la distribution à domicile ou de ses dérogations. Pour ce faire elle sera informée chaque année par la Poste (cf. art. 42).

#### ***Section 4 : Services libres***

*(Articles 10 à 13)*

Les anciennes dispositions (ordonnance sur la poste, version du 1<sup>er</sup> janvier 1998, RO 1997 2461) relatives aux services libres restent inchangées sur le fond.

#### ***Section 5 : Qualité du service universel***

*(Article 14) Objectifs de qualité*

La qualité du service universel - englobant la qualité des prestations du service universel (mandat de prestations) et de l'accès au service universel - constitue l'élément clé du mandat de service universel et l'une des priorités de la future politique du Conseil fédéral en matière de poste. La loi sur la poste oblige l'entreprise à assurer un service universel de qualité. Par conséquent, dans le cadre des objectifs stratégiques, le Conseil fédéral lui assigne également des objectifs en vue d'atteindre la qualité requise. En ce qui concerne la qualité des prestations du service universel, la Poste tient compte déjà aujourd'hui des normes de qualité internationales comme celles concernant les délais d'acheminement et leurs contrôles.

Elle continuera de le faire puisque cela lui permettra de procéder à des évaluations comparatives avec les autres entreprises postales européennes. Ainsi, le Conseil fédéral n'a pas l'intention d'obliger la Poste à introduire un système de certification particulièrement complexe et coûteux. Dans l'intérêt de ses clients, la Poste doit plutôt se concentrer sur les indicateurs de qualité les plus intéressants du point de vue de la comparaison avec d'autres entreprises (mesure des délais de distribution, évaluation de la satisfaction de la clientèle et comparaison des tarifs).

#### *(Article 15) Contrôle indépendant de la qualité*

L'obligation faite à la Poste de faire contrôler chaque année par un organe indépendant la qualité du service universel (prestations et accès à ces dernières) et la satisfaction de la clientèle constitue un élément-clé de l'assurance qualité du service universel. Les résultats de ce contrôle seront publiés. L'autorité de régulation a également la possibilité de demander une adaptation ou une correction du questionnaire et des méthodes élaborées à cet effet avant que la Poste n'octroie le mandat de contrôle. De cette manière, on s'assure que le plan de contrôle porte sur les objectifs de qualité, tout en évitant que d'autres mesures coûteuses de la qualité soient parallèlement réalisées par la Poste et l'autorité de régulation, comme on le voit dans certains pays de l'UE. Les contrôles indépendants de la qualité effectués jusqu'ici doivent être poursuivis, c'est-à-dire renouvelés chaque année. En ce qui concerne la qualité de l'accès aux prestations et au réseau des offices de poste, un organe indépendant avait été chargé, en 2002, d'évaluer la satisfaction de la clientèle par rapport aux nouvelles offres. Cette procédure s'étant avérée concluante, elle pourra être renouvelée.

#### *(Article 16) Dénonciation à l'autorité de surveillance*

Toute personne a droit à un service universel de qualité sur l'ensemble du territoire. A ce titre, elle peut adresser en tout temps une dénonciation à l'autorité de surveillance. Elle peut notamment présenter des réclamations au sujet de la qualité du service universel (prestations et accès). L'autorité de régulation examine les faits incriminés et répond à l'auteur de la réclamation. Aujourd'hui déjà, certains citoyens font part de leurs griefs au DETEC qui leur répond. Tant la Poste que les fournisseurs privés de services postaux faisant l'objet d'une concession sont tenus de participer à la vérification des faits incriminés pour autant que cela soit nécessaire. En ce qui concerne les entreprises concessionnaires, cette disposition s'applique notamment lorsqu'elles sont libérées de la redevance conformément à l'art. 6 de la loi

sur la Poste, en vertu duquel les opérateurs privés assurent tout comme la Poste une desserte uniforme de l'ensemble du territoire à des tarifs indépendants de la distance.

### ***Section 6 : Financement du service universel***

Le service universel est financé par les recettes des secteurs réservé et non réservé ainsi que par celles des services libres, de même que par les économies de coûts réalisées par la Poste. Désormais, les redevances perçues auprès des opérateurs privés de services postaux représentent désormais une nouvelle source de revenus. La mise en application de ce plan de financement exige de la part de la Poste une transparence suffisante au niveau de l'établissement des comptes. L'ordonnance doit par conséquent fixer les exigences minimales du système afin que les coûts du service universel puissent être transparents et présentés correctement. Conformément à la loi sur la poste, la perception de redevances auprès des concessionnaires privés n'est autorisée que si la Poste ne parvient pas à couvrir intégralement les dépenses malgré une gestion du service universel conforme aux règles de l'économie de marché. La loi sur la poste prescrit en outre que le produit des redevances de concession doit être utilisé pour financer les services non réservés de la Poste. Le système doit également rendre possible une preuve transparente du respect de l'interdiction des subventions croisées par la Poste, conformément à l'article 9 de la loi sur la poste, en vertu duquel le produit de la vente des services réservés ne peut être utilisé pour réduire le prix des services libres. Pour ce faire, la loi sur la poste exige qu'en matière de comptabilité les recettes et les dépenses des différentes prestations soient présentées séparément. Le respect de l'interdiction des subventions croisées exige impérativement que la Poste dispose d'une comptabilité analytique pour les trois types de services (cf. message relatif à la loi sur la poste, FF 1996 III 1237, chiffre 24). Dans l'ensemble, la loi sur la poste ainsi que l'ordonnance qui en découle correspondent dans les grandes lignes à la directive postale de l'Union européenne. Au niveau de l'ordonnance, on se limite toutefois à définir des exigences minimales en ce qui concerne le système de financement.

#### *(Article 17) Coûts du service universel*

Conformément aux explications relatives au financement du service universel, il ressort de la loi sur la poste que la Poste est tenue de tenir une comptabilité analytique selon les principes généralement admis dans le but de garantir notamment une détermination correcte des coûts du service universel. Une analyse des méthodes utilisées actuellement dans le secteur postal européen a toutefois montré qu'il n'est pas vraiment nécessaire de préciser de ma-

nière détaillée, au niveau de l'ordonnance, une méthode de relevé des coûts du service universel puisqu'il ne s'agit pas d'un processus statique. Ce qui importe dans ce contexte c'est une régulation souple avec des normes minimales. La Poste doit par exemple être tenue d'appliquer la méthode des coûts complets axée sur les produits et les activités et permettant d'identifier les coûts et les recettes de chaque produit, de présenter de manière correcte et transparente les coûts du service universel et ceux du réseau postal. La répartition des coûts par produit ainsi que la présentation de comptes distincts pour les services réservés, les services non réservés et les services libres font partie intégrante des principes comptables fondés sur des critères objectifs et appliqués de manière uniforme. L'application de ces principes s'est généralisée dans les pays de l'Union européenne et montre que les critères d'économie de marché généralement reconnus sont devenus incontournables. La Poste est tenue de répartir les coûts communs sur la base d'une analyse directe de l'origine des coûts. Si ce n'est pas possible, il conviendra de définir des clés de répartition fondées sur des critères objectifs (par exemple parts proportionnelles). En cas de besoin, l'autorité de régulation devra, dans des instructions, définir de manière définitive des critères techniques supplémentaires pour le calcul des coûts du service universel. La Poste s'est attelée ces derniers temps au développement et à l'optimisation de sa comptabilité analytique en tant qu'instrument de gestion. Avec l'aide de spécialistes externes, il conviendra d'établir dans quelle mesure la Poste devra adapter la présentation des coûts du service universel. Pour des raisons financières, on cherchera des solutions qui permettront d'éviter autant que possible des doublons.

#### *(Article 18) Interdiction des subventions croisées*

La loi sur la poste oblige la Poste à prouver qu'elle respecte l'interdiction des subventions croisées: les recettes du service universel ne doivent pas être utilisées pour réduire les prix des services libres. Dans le cadre de son rapport annuel destiné à l'autorité de régulation, la Poste doit fournir les éléments de preuve confirmant qu'elle respecte l'interdiction des subventions croisées (alinéa 1). Cela correspond à la pratique en vigueur aujourd'hui. Cette preuve peut être facilement apportée par la Poste, si elle applique la méthode des coûts complets conformément à l'introduction des explications relatives à la présente section et aux règles énoncées à l'article 17. L'alinéa 2 règle le cas particulier d'une plainte, déposée par exemple à l'autorité de régulation par un concurrent accusant la Poste de commercialiser un produit des services libres dont elle a au préalable baissé le prix en utilisant les recettes du service universel. Afin d'apporter cette preuve, la Poste devra avoir recours à une méthode de calcul complémentaire. Dans le secteur postal européen, la méthode des coûts incrémentiels (coûts additionnels) s'est imposée ces dernières années. D'après cette méthode, les subventions croisées existent lorsque les recettes dégagées par un produit ne

parviennent plus à long terme à couvrir les coûts supplémentaires occasionnés par l'addition de ce produit supplémentaire à l'offre de l'entreprise. La subvention croisée d'un seul produit existe donc lorsque les recettes dégagées par ledit produit sont inférieures aux coûts additionnels correspondants. Pour déterminer la présence de subventions croisées illicites lors du lancement de nouveaux produits, l'autorité de régulation postale s'inspirera de la pratique de la Commission de la concurrence. Les méthodes préconisées au niveau européen pour déterminer la présence de subventions croisées étant probablement amenées à évoluer, il est préférable de renoncer pour le moment à inscrire la méthode des coûts incrémentiels dans la présente ordonnance. L'autorité de régulation devant être en mesure de contrôler la preuve apportée par la Poste et d'ordonner un contrôle indépendant, il est également dans l'intérêt de la Poste, dans un tel cas, de convenir au préalable avec l'autorité de régulation de la méthode à utiliser. Vu que les répercussions pourraient être importantes, l'ordonnance permettra à la Poste de soumettre à la décision définitive du Conseil fédéral la constatation de l'autorité de régulation prévue à l'alinéa 2 (alinéa 3).

#### *(Article 19) Contrôle indépendant*

Compte tenu de l'importance économique et politique de la clarté des comptes, un organe de révision externe qualifié et indépendant est tenu de vérifier chaque année les informations de la Poste relatives aux coûts du service universel, le respect des normes comptables et de l'interdiction des subventions croisées. L'autorité de régulation est tenue d'informer le département du résultat de l'examen de conformité. Si, malgré une gestion conforme aux règles de l'économie de marché, les coûts du service universel ne sont plus couverts intégralement, le département peut décider de prélever des redevances. Il lui incomberait également de proposer au Conseil fédéral, à l'intention du Parlement, la possibilité d'allouer des indemnités si le système actuel de financement du service universel était insuffisant comme l'a déjà annoncé le Conseil fédéral dans le cadre de la vue d'ensemble de l'évolution du marché postal du 22 mai 2002. Si des décisions financières aussi importantes doivent être prises – compte tenu évidemment de la situation financière de la Confédération –, le Conseil fédéral et le département devront impérativement disposer d'une attestation d'un expert indépendant confirmant que les principales conditions sont bien remplies.

## ***Section 7: Régime de la concession***

La présente révision permet de régler les modalités du régime de la concession et de l'instaurer en même temps que l'ouverture du marché des colis. La concession constitue ainsi un moyen de contrôle essentiel de la libéralisation progressive du marché. Parallèlement, on a procédé à la définition des conditions autorisant la perception de redevances sur le chiffre d'affaires soumis à la TVA des fournisseurs privés de services postaux non réservés. Le département décidera de percevoir de telles redevances pour financer le service universel, si, malgré une gestion conforme aux règles de l'économie de marché, la Poste apporte la preuve que les dépenses ne sont pas couvertes intégralement. Les opérateurs privés pourront être libérés de la redevance, s'ils assurent une fourniture uniforme de leurs prestations dans tout le pays à des tarifs indépendants de la distance, contribuant ainsi d'une certaine manière, en plus de la Poste, à garantir un service universel de qualité sur l'ensemble du territoire. Il convient donc de distinguer les deux étapes mentionnées: alors que le régime de la concession est valable à compter de l'entrée en vigueur de l'ordonnance révisée sur la poste, le département ne décidera de percevoir concrètement les redevances qu'à partir du moment où les exigences mentionnées auront été satisfaites. L'autorité de régulation examinera chaque année s'il convient d'introduire la perception des redevances.

### *(Art. 20) Régime de la concession*

Le transport régulier et à titre professionnel d'envois postaux non réservés (comprenant le dépôt, la collecte, le tri, le transport et la distribution) est désormais soumis au régime de la concession. L'activité est soumise à concession lorsque le transport englobe de manière cumulative tous les éléments de la chaîne de valeur ajoutée, c'est-à-dire le dépôt, la collecte, le tri, le transport et la distribution. Cette condition peut toutefois aussi être remplie lorsqu'une entreprise gère tout le processus de la chaîne de valeur ajoutée, mais fait appel à des tiers (franchisé, sous-traitant, filiale) pour certaines activités (par ex. le transport). Il ne faut pas dans ce cas opter pour une approche purement juridique, mais économique ; c'est l'entreprise responsable de la coordination et de la gestion de l'ensemble de la chaîne de valeur ajoutée qui est soumise à concession. Il conviendra de développer une pratique fondée sur ces principes. Selon la loi sur la poste, le régime de la concession s'applique exclusivement aux services postaux non réservés et non pas aux services libres. Concrètement, sont soumis à concession les services non réservés définis à l'art. 3, lettres a et b de la présente ordonnance, à savoir le transport des envois de la poste aux lettres à destination de l'étranger et le transport des colis adressés jusqu'à 20 kilos. Pour éviter que le contrôle du marché postal n'engendre une surcharge de travail administratif, les petits opérateurs, dont

le chiffre d'affaires soumis à la TVA et réalisé avec la vente de services postaux faisant l'objet d'une concession n'atteint pas 100 000 francs, sont libérés de la redevance. Agit à titre professionnel, celui qui, pour le compte d'autrui, transporte des envois pour réaliser un gain. En règle générale, la régularité est assurée lorsque les envois sont réceptionnés et transportés tous les jours ouvrables. N'est pas soumis à concession tout opérateur qui achemine des journaux en abonnement et des périodiques ainsi que des envois en courrier accéléré, fournit des services de messagerie de même que d'autres services libres. En tant que services libres, les services de messagerie ne sont pas soumis à concession. Ils se distinguent des autres services postaux dans la mesure où le client en retire une plus-value: d'une part, le transport doit être si possible rapide comme pour les envois en courrier accéléré; d'autre part, le coursier peut intervenir à tout moment et exécuter les instructions de l'expéditeur. Le transport de journaux et de périodiques en abonnement pourrait en principe être soumis au régime de la concession. Néanmoins, cette branche est depuis longtemps bien établie sur le marché; quant au segment le plus intéressant de la distribution matinale, il relève des services libres et est par définition exclu du régime de la concession. L'assujettissement du transport des journaux et périodiques en abonnement au régime de la concession n'étant par ailleurs pas compatible avec l'orientation principale de la loi sur la poste, le Conseil fédéral préfère y renoncer.

#### *(Article 21) Obligation d'annoncer*

Dans l'intérêt d'une évolution contrôlée du marché postal, les fournisseurs qui ne sont pas soumis au régime de la concession parce qu'ils n'ont pas réalisé le chiffre d'affaires minimal de 100 000 francs sont tout de même enregistrés à des fins statistiques. C'est la raison pour laquelle ils sont soumis à l'obligation d'annoncer. Si le chiffre d'affaires minimal est dépassé pour la deuxième année consécutive, l'opérateur doit déposer spontanément une demande de concession. Les entreprises soumises à l'obligation d'annoncer déposeront évidemment sans attendre une demande de concession si elles sont tenues d'obtenir une concession du fait notamment de fusions ou de rachats. L'obligation d'annoncer facilite également le contrôle, dans la mesure où on peut vérifier si la création d'emplois « pseudo-indépendants » ne permet pas de contourner cette obligation qui consiste à respecter les conditions de travail usuelles dans la branche.

*(Article 22) Conditions d'octroi de la concession, (Article 23) Demande de concession*

Quiconque veut obtenir une concession doit remplir certaines conditions et déposer dans le délai imparti auprès de l'autorité de régulation une demande correspondante à l'intention de l'autorité concédante. Conformément à l'art. 5, al. 3 de la loi sur la poste, l'autorité concédante est le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication. L'autorité de régulation est rattachée administrativement au Secrétariat général du DETEC (article 40). Les articles 22 et 23 de l'ordonnance décrivent les conditions d'octroi ainsi que la procédure à suivre. L'autorité concédante n'entre pas en matière si la demande demeure incomplète ou lacunaire après expiration du délai imparti pour la compléter. Lors d'un examen initial, l'autorité de régulation évalue sommairement la mise en place des moyens logistiques, les capacités professionnelles et la capacité de rendement du requérant (art. 22, let. a). Le respect du droit en vigueur, des clauses de la concession et des conditions de travail usuelles dans la branche (art. 22, let. b) n'est pas seulement contrôlé au moment de l'octroi ou du renouvellement de la concession mais il fait l'objet d'un examen annuel pendant toute la durée de la concession. Les concessionnaires sont soumis à un devoir d'information (cf. art. 27, al. 2, let. a) sous la forme d'une déclaration. Si nécessaire, l'autorité de régulation peut exiger des renseignements supplémentaires et consulter les dossiers. En ce qui concerne le respect des conditions de travail usuelles dans la branche, il convient d'établir des critères stricts. Ainsi, il faudra particulièrement veiller à ce que l'obligation de respecter les conditions de travail usuelles dans la branche ne soit pas contournée par la création d'emplois « pseudo-indépendants » (par ex. les franchisés). A ce titre, il faudra avoir une approche économique et pas uniquement juridique du problème; celui qui est indépendant juridiquement mais qui, sur le plan économique, doit être considéré comme étant subordonné à une entreprise et qui tombe donc aussi sous le coup de la concession (voir les explications relatives à l'art. 20, régime de la concession), est également soumis à l'obligation de respecter les conditions de travail usuelles dans la branche. L'obligation d'annoncer (article 21) sert notamment d'instrument permettant d'examiner ce genre de situation.

*(Article 24) Octroi de la concession, renouvellement, charges et retrait*

Quiconque remplit les conditions, a le droit d'obtenir une concession, qui peut néanmoins être assortie de charges. La concession est, en règle générale, octroyée pour une durée de cinq ans. Ce délai a été fixé dans la perspective du contrôle de la libéralisation progressive du marché. A l'occasion du renouvellement de la concession, on vérifie si les conditions définies à l'article 22 sont toujours remplies.

#### *(Article 25) Modification, transfert et renonciation*

A la demande du concessionnaire, la concession peut être transférée ou modifiée pour autant que les conditions soient toujours remplies. Le concessionnaire informe l'autorité de régulation s'il renonce à faire usage de la concession.

#### *(Article 26) Compétence*

En tant qu'autorité concédante, le département est également compétent pour l'octroi, le renouvellement, la révocation, le retrait, le transfert de la concession et son annulation en cas de renonciation. L'autorité de régulation instruit les procédures relatives aux concessions et instaure un régime de concessions.

#### *(Article 27) Devoir d'information et statistique*

Les concessionnaires sont tenus de fournir chaque année les mêmes informations. Ce moyen permet de contrôler le respect des conditions d'octroi de la concession et d'évaluer l'ouverture progressive du marché. Il convient notamment de citer la déclaration relative au respect du droit applicable, des charges de la concession et des conditions de travail usuelles dans la branche (cf. explications relatives aux articles 22 et 23). Le respect des conditions de travail usuelles de la branche sera évalué sur la base d'une analyse globale composée de plusieurs éléments. Les conventions collectives de travail du secteur postal qui seront appliquées en situation de concurrence (CCT-cadre de la poste, conventions d'entreprise) constitueront notamment un critère d'évaluation important. Outre les documents énumérés, l'autorité de régulation peut exiger de plus amples informations si l'exercice de son mandat l'exige.

#### *(Article 28) Emoluments*

Le Conseil fédéral est tenu de fixer le montant des émoluments conformément à la loi sur la poste (article 7). L'émolument est calculé en fonction du temps consacré selon un tarif horaire de 290 francs permettant de couvrir les frais. L'autorité de régulation adapte chaque année ce tarif au renchérissement et perçoit les émoluments.

### *(Article 29) Redevances*

Le principe de la perception des redevances correspond à la réglementation de l'article 6 de la loi sur la poste. Le Conseil fédéral charge le département de confier la perception des redevances à l'autorité de régulation, pour autant que les conditions définies à l'article 6 de la loi sur la poste sont remplies. C'est le cas lorsque, malgré une gestion du service universel conforme aux règles de l'économie de marché, la Poste apporte la preuve que les dépenses ne sont pas couvertes intégralement (art. 6, al. 1 de la loi sur la poste). L'autorité de régulation examinera chaque année pour le compte du département si les conditions de la perception des redevances sont bien remplies.

### *(Article 30) Début de l'assujettissement à la redevance et prescription, (Article 31) Calcul, (Article 32) Déclaration*

Ces articles règlent le début de l'assujettissement à la redevance, la prescription et le calcul de la redevance. Selon l'article 6 de la loi sur la poste, les redevances sont fixées en fonction du chiffre d'affaires soumis à la taxe sur la valeur ajoutée, provenant des services qui font l'objet d'une concession. La redevance est toujours calculée sur la base du chiffre d'affaires de l'année civile précédente. La redevance ne peut excéder 3 pour cent. Cela étant, le département peut fixer le montant de la redevance sur la base d'une appréciation objective. Pour ce faire, il doit veiller à ce que le montant de la redevance ne rende pas impossible une fourniture professionnelle des prestations soumises à concession. Le département prévoit donc une tarification échelonnée en fonction du chiffre d'affaires. L'autorité de régulation procède au calcul. Si un concessionnaire ne déclare pas le chiffre d'affaires dans les délais, le montant de la redevance sera fixé par l'autorité de régulation sur la base d'une appréciation objective.

### *(Article 33) Libération de la redevance*

Les opérateurs privés qui assurent une desserte uniforme de l'ensemble du territoire et pratiquent des tarifs indépendants de la distance peuvent demander à être libérés de la redevance. Il suffit qu'ils fournissent la preuve à l'autorité de régulation. Pour ce faire, ils communiquent les normes de qualité qu'ils comptent respecter et s'engagent à se soumettre à un contrôle annuel indépendant. Dans ce cas, ils seront soumis à une procédure analogue à celle appliquée à la Poste. Les normes de qualité doivent également correspondre aux normes internationales en vigueur (par ex. les délais d'acheminement). La procédure se justifie notamment par le fait que les opérateurs privés expriment par le biais de leur demande

d'exonération leur volonté de contribuer avec la Poste à assurer un service universel de qualité sur l'ensemble du territoire. Les concessionnaires ayant l'intention de présenter une demande d'exonération, doivent communiquer à l'autorité de régulation, avant le début de l'année de référence, les normes de qualité qu'ils comptent atteindre et s'engagent à se soumettre à un contrôle annuel. La demande d'exonération définitive de la redevance, accompagnée de la preuve correspondante et du rapport sur le respect des normes de qualité doit être remise au plus tard le 1er avril pour l'année civile écoulée (année de référence).

#### *(Article 34) Financement spécial et sûretés*

Conformément à la loi sur la poste, le produit des redevances est affecté au financement des services non réservés fournis par la poste. Un financement spécial doit donc être conçu à cette fin. L'administration sera assurée par l'autorité de régulation, les comptes annuels étant révisés par le Contrôle fédéral des finances. Tant les frais d'administration que ceux de révision sont à la charge du financement spécial. L'autorité de régulation peut exiger des opérateurs assujettis au paiement de la redevance qu'ils fournissent des sûretés appropriées.

#### *(Article 35) Système de contrôle externe*

L'autorité de régulation est autorisée à prévoir un système de contrôle externe pour vérifier l'exactitude des données fournies par les concessionnaires. Il s'agit notamment du chiffre d'affaires soumis à la TVA et provenant des services qui font l'objet d'une concession. L'autorité de régulation peut charger des spécialistes externes de procéder aux révisions correspondantes.

#### *(Article 36) Protection juridique*

Les recours contre les décisions du département et de l'autorité de régulation rendues sur la base des dispositions de la section 7 concernant le régime de la concession doivent être adressés à la commission de recours du DETEC. La procédure est régie par les dispositions de la procédure administrative fédérale.

### **Section 8: Timbres-poste**

L'article 37 reprend , sur le fond, l'ancien libellé de l'article 9 (version du 1<sup>er</sup> janvier 1998, RO 1997 2461).

### **Section 9: Prix préférentiels pour le transport de journaux et de périodiques**

L'article 38 reprend, sur le fond, l'ancien libellé de l'article 11 (version du 1<sup>er</sup> janvier 1998, RO 1997 2461).

### **Section 10: Traitement et fourniture à des tiers d'éléments d'adresses postales**

L'article 39 reprend intégralement l'ancien libellé de l'article 12 (version du 13 juin 2000, RO 2000 1662).

### **Section 11 Régulation**

#### *(Article 40) Autorité de régulation*

Conformément à la vue d'ensemble de l'évolution future du marché postal en Suisse, le Conseil fédéral créé sur la base de la législation en vigueur, par voie d'ordonnance et parallèlement à l'ouverture du marché des colis, une autorité de régulation chargée de surveiller le marché. La représentation des intérêts du propriétaire et les tâches de régulation doivent être dissociées sur le plan organisationnel ; l'autorité de régulation sera donc rattachée administrativement au Secrétariat général du département.

L'autorité de régulation sera chargée de contrôler la garantie du service universel, de surveiller le marché et de permettre une concurrence efficace dans le cadre de l'ouverture progressive du marché.

#### *(Article 41) Tâches de l'autorité de régulation*

La présente révision concrétise le mandat consistant à renforcer la régulation dans le secteur postal. L'ouverture du marché doit se faire de manière contrôlée. Avec l'introduction de la concurrence, l'Etat est appelé à assumer, outre son rôle de propriétaire, celui de régulateur. Par régulation, on entend un instrument censé assurer le bon fonctionnement d'un secteur particulier en voie de libéralisation. C'est parce que le service postal universel représente un

domaine important du service public qu'une régulation transparente, impartiale et forte est indispensable pour garantir le service universel et l'ouverture du marché. En tant qu'unité indépendante sur le plan technique et rattachée administrativement au département, l'autorité de régulation a l'entière compétence en matière de régulation (traitement des avis concernant la qualité des prestations et de l'accès, organisation et surveillance du contrôle indépendant de la qualité, prescriptions techniques relatives au calcul des coûts du service universel et au contrôle du respect de l'interdiction des subventions croisées). Pour le reste, elle assume, pour le compte du département – de manière semblable à un office – les tâches de souveraineté dans le secteur postal. Parmi celle-ci figurent l'application du régime de concession, la préparation des décisions tarifaires du département dans le secteur des services réservés (monopole), l'évaluation de l'ouverture progressive du marché, la préparation de la législation et le traitement des dossiers internationaux, etc. Elle est tenue de publier chaque année un rapport d'activités.

Au cours de la libéralisation progressive du marché, il est probable que dans certaines conditions la Commission de la concurrence souhaite également procéder à un certain nombre de vérifications relatives à l'interdiction des subventions croisées sur la base des dispositions légales spéciales qui la régissent. Une telle possibilité serait justifiée si on craignait que la Poste ou une autre entreprise puisse être amenée, dans un marché concurrentiel, à conclure des accords en matière de concurrence ou de bénéficier d'un pouvoir de marché, ce qui, le cas échéant, pourrait conduire à une violation de l'interdiction des subventions croisées. Comme le montrent les expériences faites à l'étranger, un accord entre l'autorité de concurrence et l'autorité de régulation concernant le marché concerné, les attributions et la procédure, apparaît judicieux dans ce genre de situation afin d'éviter les doublons. En principe, les tâches sont clairement délimitées dans le secteur postal : les autorités traitant de la concurrence sont compétentes pour les questions de concurrence d'ordre général alors que les services de régulation sont compétents pour les questions qui résultent de l'application de la législation postale. Les deux autorités doivent assumer leurs attributions légales spécifiques. Cette répartition des tâches est aussi restée valable dans les pays de l'UE, bien que la directive européenne sur la poste permette aux Etats-membres de charger les services de régulation postale d'élucider des questions générales relevant de la législation sur la concurrence.

#### *(Article 42) Devoir d'information de la Poste*

Pour permettre à l'autorité de régulation d'assumer le mandat qui lui a été confié, la Poste doit lui présenter chaque année sous une forme donnée un certain nombre d'informations. Ces informations sont notamment utiles pour la surveillance et permettent de suivre cons-

tamment l'évolution de questions fondamentales qui devront également être évaluées. Au besoin, l'autorité de régulation peut exiger des informations dépassant le cadre de la liste mentionnée et nécessaires à l'exercice de son mandat. Un tel besoin peut se manifester notamment au moment d'examiner si les conditions de la perception des redevances sont remplies. Pour simplifier la procédure, ces informations sont intégrées au rapport de gestion annuel que la Poste remet, le 1er avril, au Conseil fédéral en sa qualité de propriétaire. Cette obligation faite à la Poste de fournir à l'autorité de régulation, régulièrement et dans les délais, des informations sur le développement du service universel et de l'accès à ce dernier doit permettre de garantir que les développements déterminants dans ce domaine sont scrupuleusement planifiés et peuvent être évalués à temps quant à leurs répercussions éventuelles.

*(Article 43) Traitement de données personnelles*

Le département et l'autorité de régulation peuvent traiter des données personnelles nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches, à condition toutefois de respecter les dispositions de la législation sur la protection des données.

*(Article 44) Publication de données*

L'autorité de régulation est expressément autorisée à publier certaines données fournies par la Poste et les concessionnaires. Tout d'abord, dans son rapport d'activité mais également dans le rapport sur l'évaluation de la libéralisation progressive du marché. Cette publication n'est autorisée que si l'accomplissement des tâches prescrites par la législation sur la poste et la présente ordonnance le requiert.

**Section 12: Dispositions finales**

*(Article 45) Abrogation du droit en vigueur*

L'ancienne ordonnance sur la poste du 29 octobre 1997 est abrogée.

*(Article 46) Modification du droit en vigueur*

Dans le cadre d'une modification de l'ordonnance sur l'organisation du DETEC, l'autorité de régulation prévue par l'ordonnance sur la poste sera dorénavant rattachée administrative-

ment au Secrétariat général du DETEC, qui assumait jusqu'ici les tâches relevant de la puissance publique dans le domaine de la poste.

*(Article 47) Premier octroi d'une concession*

Les fournisseurs de prestations postales, qui sont désormais soumis au régime de la concession, ont, à compter de l'entrée en vigueur de l'ordonnance révisée, neuf mois pour déposer une demande de concession à l'autorité de régulation. Les opérateurs concernés disposent ainsi d'un délai suffisant pour préparer les documents nécessaires.

*(Article 48) Entrée en vigueur*

L'ordonnance révisée entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004.

Le 26 novembre 2003