



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für  
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK  
**Bundesamt für Kommunikation BAKOM**

1<sup>er</sup> mai 2018

---

# **Organisation de l'accessibilité des points d'accès postaux**

Rapport et recommandations du groupe de travail sur le service postal universel

---

## Résumé

En août 2017, la conseillère fédérale Doris Leuthard a chargé un groupe de travail d'élaborer, d'ici le printemps 2018, des solutions pour l'organisation du futur réseau postal. Placé sous la direction de l'Office fédéral de la communication (OFCOM), le groupe de travail se composait de représentants du Groupement suisse pour les régions de montagne, de l'Union suisse des arts et métiers, de l'Association des communes suisses, de la Poste suisse, de l'Union des villes suisses et de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique.

Les résultats d'une enquête représentative sur les prestations postales en Suisse publiée le 9 novembre 2017 ont constitué une base importante pour les travaux. Elle montre les modes d'utilisation adoptés par la population et les PME, leur satisfaction et leurs futurs besoins en matière de services postaux et de services de paiement.

S'agissant des prestations offertes pour répondre aux besoins de la population et de l'économie, le groupe de travail accorde une place prépondérante aux prestations elles-mêmes et non au format. A cette fin, il a examiné des critères dynamiques pour différents besoins régionaux. Il a également pris en considération les possibilités offertes par la numérisation en matière de services postaux et de services de paiement, ainsi que sur les questions de surveillance et de financement.

Le groupe de travail propose que la méthode actuelle de mesure de l'accessibilité soit maintenue. L'accessibilité doit être mesurée au niveau des cantons. Pour la régionalisation, les cantons représentent une référence adéquate car ils jouent un rôle central de planification et de coordination dans la desserte et le développement régionaux, et sont des interlocuteurs institutionnels de la Poste. Désormais, la Poste et les cantons doivent mener un dialogue régulier et structuré sur la planification. Les cantons assurent la coordination et la communication avec leurs communes sous une forme appropriée. L'actuelle procédure de conciliation devant la PostCom est maintenue. Toutefois, la PostCom doit avoir la possibilité d'inviter les cantons à donner leur avis.

En outre, le groupe de travail considère qu'il est nécessaire de définir, sur la base de la population et de la structure économique, des critères d'accessibilité différents pour les régions rurales et pour les régions urbaines. Il propose une harmonisation de l'exigence d'accessibilité, désormais à l'échelle cantonale. 90% de la population résidente permanente doit pouvoir accéder en 20 minutes, à pied ou en transports publics, à un office de poste ou à une agence, et à des services de paiement en espèces. Un point d'accès au moins doit être garanti dans les villes et les agglomérations, conformément à la définition de l'espace à caractère urbain de l'OFS, ou pour 15'000 habitants ou emplois.

Par ailleurs, des mesures doivent être prises pour accroître l'attractivité des agences (amélioration de l'information des clients et de la formation du personnel des agences, enquêtes de satisfaction menées par la Poste auprès de ses clients).

L'exigence en matière d'accessibilité sera évaluée périodiquement et, si nécessaire, ajustées en fonction de l'évolution de la situation. Dans ce contexte, il est préconisé de créer un groupe consultatif composé de représentants des milieux intéressés, et de mener régulièrement des enquêtes sur les services postaux auprès des particuliers et des PME.

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Contexte</b>	<b>1</b>
1.1	Enquête sur les prestations postales en Suisse	1
1.2	Législation actuelle	2
1.3	Comparaison internationale	3
1.4	Opérations réalisées au guichet postal	4
1.5	Interventions parlementaires	5
<b>2</b>	<b>Conditions pour la fixation de nouveaux critères d'accessibilité</b>	<b>5</b>
2.1	Attentes du groupe de travail	5
2.2	Conclusion intermédiaire	6
<b>3</b>	<b>Particularités régionales de l'accessibilité</b>	<b>6</b>
3.1	Niveaux géographiques de politique régionale	6
3.2	Régions d'analyse	7
3.3	Niveaux géographiques institutionnels	8
3.4	Conclusion intermédiaire	10
<b>4</b>	<b>Différenciation entre régions urbaines et régions rurales</b>	<b>11</b>
<b>5</b>	<b>Mobilité</b>	<b>12</b>
<b>6</b>	<b>Flexibilisation</b>	<b>13</b>
<b>7</b>	<b>Recommandations</b>	<b>13</b>
7.1	Exigences en matière d'accessibilité au niveau du canton (recommandation 1)	13
7.2	Dialogue de planification entre la Poste et les cantons (recommandation 2)	13
7.3	Prise en considération de la densité de population et de la structure économique (recommandations 3 et 4)	14
7.4	Mobilité (recommandation 5)	16
7.5	Dynamisation et flexibilisation (recommandation 6)	16
7.6	Renforcement du modèle d'agence (recommandation 7)	17
<b>8</b>	<b>Conséquences financières</b>	<b>17</b>
<b>9</b>	<b>Conclusion</b>	<b>18</b>
<b>10</b>	<b>Abréviations</b>	<b>20</b>

## Table des illustrations

Illustration 1:	Régions MS de Suisse. Source: OFS	7
Illustration 2:	Nombre d'habitants et densité de population par canton en 2016; Source: OFS, Statistique de la population et des ménages STATPOP	8
Illustration 3:	Nombre d'habitants et densité de population par district en 2016; Source: OFS, Statistique de la population et des ménages STATPOP	9
Illustration 4:	Typologie ville – campagne 2012. Source: OFS	12
Illustration 5:	Accessibilité des offices de poste et des agences, et services de paiements y compris les versements en espèces à domicile 2020, source: la Poste	14
Illustration 6:	Densité villes; Source: la Poste	15
Illustration 7:	Accessibilité et densité combinées pour les services postaux et les services de paiement 2020; Source: la Poste	16

## Table des tableaux

Tableau 1:	Accessibilité en % pour la population résidente permanente. Source: la Poste	3
Tableau 2:	Développement du réseau dans quelques pays en 2016, classés d'après le nombre d'habitants desservis par point d'accès. Sources: OFS, la Poste, Union postale universelle	4

Tableau 3: Données structurelles, arrondissements administratifs du canton de Berne. Sources:

Population résidente permanente: OFS, Statistique de la population et des ménages STATPOP 2016; Equivalents plein temps: OFS, Statistique structurelle des entreprises STATENT 2015;

Nuitées: OFS, statistique de l'hébergement touristique HESTA 2016..... 10

# 1 Contexte

La Poste est tenue d'exploiter un réseau de points d'accès desservis dans tout le pays. Elle est libre de l'aménager comme elle l'entend, pour autant que les prestations relevant du service universel soient accessibles dans toutes les régions dans un délai raisonnable. La numérisation croissante a des répercussions tangibles sur le domaine postal. Pour assurer la rentabilité du service universel, la Poste développe constamment son réseau. Elle introduit notamment des formats moins coûteux, par exemple en remplaçant les offices de poste par des agences. Cette évolution fait l'objet d'une large attention de la part des milieux politiques et de la population. Les mesures prises suscitent la controverse. La communication de la Poste et le rythme des transformations sont ouvertement critiqués. Par ailleurs, des critères d'accessibilité régionaux transparents sont exigés, de même qu'une offre de prestations identiques dans les offices de poste et les agences.

Dans ce contexte, en août 2017, la conseillère fédérale Doris Leuthard a chargé un groupe de travail de proposer d'ici au printemps 2018 des solutions pour la réorganisation du réseau postal. Ces propositions seront prises en considération par le Conseil fédéral lorsque celui-ci se prononcera, en principe d'ici mi-2018, sur une éventuelle adaptation des bases légales applicables dans le domaine postal, compte tenu des conséquences financières.

Le groupe de travail se composait de représentants du Groupement suisse pour les régions de montagne, de l'Union suisse des arts et métiers, de l'Association des communes suisses, de la Poste suisse, de l'Union des villes suisses et de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique. Dirigé par l'Office fédéral de la communication (OFCOM), il s'est réuni six fois<sup>1</sup>. Il a examiné les différentes dimensions de l'accessibilité du service postal universel et formulé des recommandations (voir chiffre 7).

## 1.1 Enquête sur les prestations postales en Suisse

Les résultats d'une enquête sur les prestations postales en Suisse, réalisée en 2017, ont servi de base aux travaux. Mandaté par l'OFCOM, l'institut Demoscope SA a mené une enquête représentative sur les prestations postales en Suisse (du 23 juin au 30 juillet 2017 auprès des ménages privés et du 1<sup>er</sup> au 30 septembre 2017 auprès des PME). Les résultats ont été présentés au groupe de travail le 15 novembre 2017<sup>2</sup>.

### 1.1.1 Enquête auprès des ménages privés

L'enquête auprès des ménages privés portait sur le réseau postal dans les domaines relevant du service postal universel, soit les lettres, les colis et le trafic des paiements. Dans un premier temps, la population a été interrogée sur ses modes d'utilisation actuels et sur sa satisfaction vis-à-vis des prestations de service universel fournies. Ensuite, l'enquête a cherché à évaluer les besoins et les exigences de la population.

L'étude représentative permet une interprétation statistiquement significative des résultats en fonction de caractéristiques géographiques et sociodémographiques: le type d'habitat (ville, agglomération et campagne), la région (plateau ou région de montagne), l'âge (18 à 39 ans, 40 à 64 ans, plus âgés), la situation de logement, l'activité professionnelle et la formation.

En conclusion, l'étude relève que 6 personnes sur 10 se disent globalement satisfaites des prestations postales offertes actuellement en Suisse. Les offices de poste traditionnels sont le point d'accès le

---

<sup>1</sup> 3 octobre, 15 novembre 2017, 17 janvier, 21 mars, 6 avril et 1<sup>er</sup> mai 2018

<sup>2</sup> Prestations postales en Suisse, enquête réalisé sur mandat de l'Office fédéral de la communication, rapport final du 9 novembre 2017. Consultable sous: [www.bakom.admin.ch](http://www.bakom.admin.ch) > Poste et aide à la presse > Evaluation (consulté la dernière fois le 3.4.2018)

plus fréquemment utilisé par la population. Pour la clientèle, il est primordial que les points d'accès postaux desservis soient proches de leur domicile et accessibles rapidement. La satisfaction globale est plus grande dans les villes que dans les agglomérations et les régions rurales; elle est aussi plus grande sur le Plateau que dans régions de montagne. Les personnes qui utilisent principalement un office de poste sont en moyenne beaucoup plus satisfaites que les personnes qui se rendent plutôt dans des agences. Celles qui recourent principalement au service à domicile sont aussi satisfaites que les habituées des offices de poste. La différence s'explique en premier lieu par le degré de satisfaction sensiblement moins élevé vis-à-vis des prestations fournies dans les agences. Le personnel des agences est perçu par exemple comme moins aimable et moins axé sur les services. Par contre, leurs horaires d'ouverture plus étendus sont largement appréciés.

Les points d'accès desservis sont utilisés principalement pour l'envoi ou la réception de lettres et de colis. Les sondés accordent une importance moins élevée aux prestations dans le domaine du trafic des paiements. Les personnes âgées de 65 ans et plus sont encore nombreuses à effectuer leurs paiements au guichet d'une poste. Par contre, elles retirent plus souvent des espèces à un bancomat ou à un guichet de banque qu'à un guichet de poste. Les groupes plus jeunes, en particulier les 18 à 39 ans, recourent relativement souvent à un postomat.

Les offres alternatives de la Poste, comme My Post 24 ou le service à domicile, sont encore relativement peu connues et rencontrent, comme attendu, un succès mitigé auprès de la clientèle.

### **1.1.2 Enquête auprès des PME**

L'enquête menée auprès des PME couvre le même éventail de thèmes que l'enquête auprès des ménages. Elle fait le point sur les modes d'utilisation et sur la satisfaction suscitée par les prestations fournies. L'échantillon représentatif a été constitué selon la même structure géographique que l'enquête auprès des ménages. Il a été en outre structuré en fonction des branches sélectionnées et de la taille des entreprises.

La satisfaction des PME varie selon le type de prestations. Seul un petit nombre de PME utilise les offres destinées aux clients commerciaux, telles que les centres de lettres et de colis ou les points de dépôt et de retrait. Les grandes PME, plus que les petites, estiment que la réception et l'envoi de lettres et de colis sont très importants pour leur activité. Seule la moitié des entreprises utilisent les services de paiement en espèces de la Poste. Elles sont particulièrement satisfaites des prestations offertes dans le domaine des lettres, mais particulièrement insatisfaite du réseau postal et de ses horaires d'ouverture. Généralement, en ce qui concerne les prestations, les PME situées en zone urbaine se disent plus satisfaites; celles des régions de montagne sont globalement plus satisfaites que celles du Plateau.

## **1.2 Législation actuelle**

Le législateur a défini le mandat d'infrastructure de la Poste à l'art. 14, al. 5, de la loi sur la poste du 17 décembre 2010 (LPO; RS 783.0). En vertu de cette disposition, la Poste est tenue d'exploiter un réseau de points d'accès dans tout le pays. En matière de services postaux, ce réseau doit garantir dans toutes les régions et à tous les groupes de population des prestations de service universel qui soient accessibles à une distance raisonnable. La Poste est libre d'exploiter les points d'accès elle-même ou en collaboration avec des tiers. Dans tous les cas, elle est pleinement responsable de l'exécution du mandat de service universel qui lui est confié. Le mandat de service universel pour le trafic des paiements est précisé à l'art. 32 LPO.

Les dispositions relatives à l'accessibilité inscrites aux art. 33 et 44 de l'ordonnance sur la poste du 29 août 2012 (OPO; RS 783.10) précisent l'accès au service universel en matière de services postaux et de paiement dans tout le pays. Selon des valeurs moyennes pour toute la Suisse fixées par le Conseil fédéral, 90% de la population doit pouvoir accéder, à pied ou en transports publics, à un office de poste ou à une agence en 20 minutes, et à des services de paiement en 30 minutes. En outre, la loi prévoit une répartition régionale selon laquelle chaque région de planification dispose d'au moins un

office de poste. Selon le droit actuel, la Poste n'est pas tenue d'indiquer l'accessibilité des petites unités territoriales.

Tableau 1 illustre l'évolution des valeurs d'accessibilité depuis 2013 :

Accessibilité (à pied ou en transports publics)	2013	2014	2015	2016	2017
Offices de poste ou agences accessibles en 20 minutes au maximum	93.5	93.7	94.3	94.3	94.5
Offices de poste ou agences accessibles en 20 minutes ou en 30 minutes en cas de service à domicile	95.2	95.3	95.8	95.8	96.1
Services de paiement en espèces accessibles en 30 minutes, sans service à domicile	96.9	96.8	97.0	96.8	96.7
Services de paiement en espèces accessibles en 30 minutes, avec service à domicile	98.5	98.3	98.5	98.3	98.2

Tableau 1: Accessibilité en % pour la population résidente permanente. Source: la Poste

En ce qui concerne l'accessibilité des offices de poste et des agences, la légère hausse de 2017 par rapport à l'année précédente s'explique par l'augmentation du nombre de ménages profitant d'un service à domicile. Dans les régions disposant d'une bonne couverture postale et d'une meilleure accessibilité par les transports publics, une croissance de la population peut aussi contribuer à l'augmentation de la valeur d'accessibilité.

En ce qui concerne le trafic des paiements, les valeurs d'accessibilité ont reculé en 2017 de 0.1 point par rapport à 2016. Cette diminution est due avant tout au remplacement d'offices de poste par des agences.

L'accessibilité du réseau postal et l'accès aux services de paiement relevant du service universel sont calculés selon la même méthode depuis 2014, année où celle-ci a été adaptée à l'état de la technique. Elle a été certifiée par l'Institut de cartographie et géoinformation de l'ETH Zurich et approuvée par les autorités de surveillance concernées (PostCom et OFCOM). La date de référence est toujours le 31 décembre; les calculs reposent sur les dernières données sur la population de l'Office fédéral de la statistique (OFS).

### 1.3 Comparaison internationale

Les paramètres "Nombre d'habitants desservis par point d'accès" et "Superficie par point d'accès" permettent de comparer l'étendue du réseau au niveau international. Le tableau 2 ci-dessous prend en considération uniquement les points d'accès stationnaires (agences comprises, service à domicile exclu). Plus l'indice est faible, plus le réseau est développé.

Pays	Nombre moyen d'habitants desservis par un point d'accès	Superficie moyenne par point d'accès (km <sup>2</sup> )	Nombre d'agences (%)
DE	3'444	14.88	100
NOR	3'873	285.09	98
<b>CH</b>	<b>3'897</b>	<b>18.98</b>	<b>39</b>
FR	3'905	32.19	48
IT	4'715	23.45	0 <sup>3</sup>
AUT	4'881	46.80	75
NZL	5'321	306.73	87
AUS	5'368	1'722.19	83
SWE	5'493	249.56	86
UK	5'610	20.76	100
NL	9'455	23.07	100
US	10'612	316.24	12
<b>Ø</b>	<b>5'546</b>	<b>93.66</b>	<b>69</b>

Tableau 2: Développement du réseau dans quelques pays en 2016, classés d'après le nombre d'habitants desservis par point d'accès. Sources: OFS, la Poste, Union postale universelle

En Suisse, en 2016, le nombre d'habitants desservis par point d'accès était d'environ 3'900<sup>4</sup>; seules l'Allemagne et la Norvège affichaient une plus forte densité. Toutefois, dans ces deux pays, le réseau se compose presque à 100% d'agences (Suisse: 39 %)⁵. S'agissant de la superficie de la zone desservie par un point d'accès, la Suisse dispose du deuxième réseau postal le plus dense des pays comparés (18.98 km²), après l'Allemagne (14.88 km²).

#### 1.4 Opérations réalisées au guichet postal

Les données de la Poste montrent que l'essor des moyens de communication modernes et l'évolution du comportement de la clientèle ont entraîné une diminution drastique du nombre d'opérations réalisées au guichet. Entre 2000 et 2017, les opérations au guichet dans le domaine des lettres ont diminué de deux tiers (-68 %). Le monopole sur les lettres a été abaissé de 100g à 50g, ce qui a permis d'ouvrir de nouvelles opportunités commerciales à d'autres prestataires dès 2009. Toutefois, une seule nouvelle entreprise, Quickmail, est entrée sur le marché dans le secteur de la distribution du courrier en Suisse.

Le recul est moins marqué en ce qui concerne les opérations au guichet dans le domaine des colis (-44 %). Depuis l'ouverture par étapes du marché dans le secteur des colis⁶, la Poste est en concurrence avec de nombreuses entreprises de logistique, parfois actives dans le monde entier.

Pour les transactions financières, le besoin de points de contact physiques a aussi diminué constamment depuis 2000. Les versements en espèces au guichet ont fortement reculé (-44 %), alors que les

<sup>3</sup> En Italie, selon la loi, le fournisseur du service universel, en l'occurrence Poste Italiane, est tenu d'exploiter un point d'accès.

<sup>4</sup> Source: OFS (données sur la population), consultable sous: [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trouver des statistiques > Population > Effectif et évolution (consulté la dernière fois le 13.02.2018); La Poste (possibilités d'accès), consultable sous: [www.post.ch](http://www.post.ch) > Notre profil > Thèmes > Réseau postal du futur

<sup>5</sup> Source: Union postale universelle, consultable sous: [www.upu.int](http://www.upu.int) > Resources > Postal statistics

<sup>6</sup> Suppression du monopole sur les colis de plus de 2 kilos au 1<sup>er</sup> janvier 1998; ouverture totale du marché depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004.



virements électroniques ont augmenté. Avec 155 millions de transactions en 2016, les versements en espèces restent importants; les ordres de paiement électroniques ont atteint 89 millions de transactions.

## 1.5 Interventions parlementaires

Plusieurs interventions parlementaires sur l'accessibilité des offices de poste ont été déposées. Certaines exigent la définition de critères à l'échelle régionale<sup>7</sup>, d'autres une adaptation générale des règles de transparence pour la fourniture du service universel par la Poste<sup>8</sup>. Des interventions demandent aussi la publication rapide de la planification du réseau postal<sup>9</sup>.

## 2 Conditions pour la fixation de nouveaux critères d'accessibilité

### 2.1 Attentes du groupe de travail

Le groupe de travail s'accorde à reconnaître l'importance de prestations postales de qualité dans toutes les régions du pays et pour les groupes de la population. Dans un avenir proche, il convient de maintenir au moins le niveau actuel des prestations. Les possibilités de la numérisation doivent être utilisées pour rendre l'offre plus flexible et si possible la développer. Les nouvelles offres sont bienvenues; vu que leur implantation sur tout le territoire demandera encore un certain temps, elles ne peuvent pas encore être prises en considération pour définir l'accessibilité.

Selon le groupe de travail, un accès physique au réseau postal reste nécessaire. La Poste doit en principe pouvoir décider à quels endroits il convient d'exploiter un office postal ou une agence. Toutefois, le progrès technologique et les changements de comportement de la clientèle ne devraient pas servir de prétexte pour supprimer des points d'accès physiques. Le groupe de travail souhaite en outre la création de structures à utilisation multifonctionnelle; le recours accru aux agences est vu comme une opportunité. La notion d'infrastructure devrait être interprétée de manière large et comprendre, par exemple, la distribution. Par ailleurs, à l'instar des expéditeurs, les destinataires d'envois postaux devraient pouvoir déterminer davantage le type de distribution physique. Définir l'accessibilité des points d'accès sur la base de critères purement temporels n'est pas suffisant et pourrait ponctuellement conduire à une insuffisance de l'offre. Des éléments dynamiques, tels que l'évolution de la demande, doivent aussi être pris en compte.

Le groupe ne remet pas en question la méthode de mesure actuelle. Des critères supplémentaires, comme la densité de population, la structure résidentielle et économique ainsi que les perspectives de développement et la planification d'une ville ou d'une commune doivent être toutefois davantage pris en considération. Il convient de déterminer une unité territoriale institutionnelle tangible (p. ex. le canton, la région d'aménagement du territoire) comme unité de planification, et de tenir compte des particularités régionales à l'intérieur de cette unité. La promotion de centres de services animés, le renforcement de la coopération avec les partenaires et le développement de nouvelles offres ont également été mentionnés.

L'étendue des prestations actuellement offertes aux points d'accès postaux est jugée appropriée par le groupe de travail. En principe, les agences doivent fournir les mêmes prestations que les offices de

---

<sup>7</sup> 16.3481 Mo. Amherd du 16.6.2016 "Service universel dans le secteur postal. Fixer des règles d'accessibilité différentes en fonction des régions"

<sup>8</sup> 16.3482 Mo. Amherd du 16.6.2016 "Accroître la transparence dans la fourniture du service universel dans le domaine postal"

<sup>9</sup> 17.3356 Mo. CTT-E du 12.5.2017 "Planification stratégique du réseau d'offices postaux", 17.3012 Mo. CTT-N du 14.2.2017 "Législation sur la Poste" (adoptée au Conseil national, transmise dans une version modifiée au Conseil des Etats)

poste traditionnels, et constituer ainsi une solution de remplacement à part entière. Lors des discussions avec le groupe de travail, les instances politiques ont cependant reconnu<sup>10</sup> qu'en raison des exigences légales (notamment en matière de blanchiment d'argent) et de considérations sécuritaires, les versements en espèces dans les agences n'étaient pas possibles.

Tous les groupes de clients sont en principe concernés par la transformation du réseau postal. Par contre, les conditions pour réagir ne sont pas les mêmes pour tous. La population des régions de montagne et des régions rurales ainsi que les personnes peu familiarisées avec les nouvelles technologies disposent d'une moins grande marge de manœuvre. A cet égard, le service universel représente un facteur de localisation important. Selon le groupe de travail, le rythme d'adaptation du réseau et la souplesse dans des cas spécifiques sont des facteurs de succès, gages d'une transformation réussie, de même qu'une communication ouverte, un haut niveau de transparence et un développement clair du réseau. Il est important de poursuivre le dialogue entre la Poste, les cantons et les communes, mais aussi de sensibiliser le public à la numérisation croissante et aux opportunités qui en découlent. Le groupe de travail préconise en outre le renforcement des organes de coordination au sein de l'administration (canton, Confédération) afin de développer dans les collectivités locales un service universel spatialement intégré.

Le groupe de travail reconnaît la nécessité pour la Poste de s'adapter à l'évolution structurelle, mais il constate aussi qu'une partie de la population n'est pas encore prête. Il faut tenir compte de cette réalité et le facteur temps joue un rôle important. Ceci a aussi une influence sur le financement des prestations de service public, qui doivent rester abordables pour la clientèle.

## 2.2 Conclusion intermédiaire

La discussion sur les prestations offertes pour répondre aux besoins de la population et de l'économie est centrée sur les prestations elles-mêmes et non sur le format. Le groupe de travail a examiné entre autres des critères dynamiques pour différents besoins régionaux. Il s'est également penché sur les possibilités offertes par la numérisation en matière de services postaux et de services de paiement ainsi que sur les questions de surveillance et de financement.

## 3 Particularités régionales de l'accessibilité

La valeur minimale applicable pour l'accessibilité des points d'accès (fixée à 90% de la population) – que la Poste a toujours dépassée (voir ch. 1.2) –, se rapporte à la Suisse dans son ensemble et représente une moyenne nationale. En théorie, pour des raisons stratégiques ou opérationnelles, la Poste peut donc compenser une "sous-couverture" dans certaines régions par une "surcouverture" dans d'autres. Pour contrer ce risque, il est nécessaire de définir des critères d'accessibilité au niveau régional. L'accessibilité des points d'accès au réseau postal prévue dans la loi devrait être définie et vérifiée au niveau des structures régionales.

### 3.1 Niveaux géographiques de politique régionale

Les régions d'aménagement du territoire (RAT) constituent une unité géographique possible. Le concept a été développé entre les années 1960 et 1980 par les cantons et les communes pour la réalisation de tâches intercommunales, en réponse au fort développement urbanistique et à l'augmentation de la population attendue. En principe, les RAT sont organisées sous forme d'association de communes et placées sous la surveillance des cantons. L'Office fédéral du développement territorial

---

<sup>10</sup> Le 30 novembre 2017, le Conseil des Etats a adopté la motion de la CTT-CE du 17 mai 2017 (17.3356 "Planification stratégique du réseau d'offices postaux") avec la modification suivante: les agences doivent être aménagées de sorte que toutes les prestations relevant du service universel soient fournies, à l'exception des versements en espèces.

(ARE) et les services cantonaux d'aménagement du territoire en actualisent périodiquement le périmètre<sup>11</sup>. Les RAT sont généralement axées autour d'un centre et délimitées sur la base de liens fonctionnels, ce qui est propice pour en faire des unités régionales de mesure de l'accessibilité. Par contre, leur taille variable et leur extension partielle sur plusieurs cantons posent problème. Pour cette raison, et vu l'absence d'interlocuteurs appropriés dans les régions d'aménagement supra-cantonaux, le groupe de travail n'a pas privilégié cette solution.

### 3.2 Régions d'analyse

L'OFS établit des régions d'analyse pour examiner des thèmes qui ne peuvent pas être formulés de manière suffisamment différenciée au moyen des structures régionales institutionnelles et géographiques<sup>12</sup>. Les 106 régions MS (MS = mobilité spatiale) en font partie par exemple. Ces régions tiennent en particulier lieu de niveau intermédiaire microrégional dans l'analyse spatiale et dans la politique régionale. Créées dans le cadre d'un projet de recherche sur la mobilité spatiale (PNR5) à partir des régions de montagne et des régions d'aménagement du territoire, elles se caractérisent par une certaine homogénéité spatiale avec une orientation fonctionnelle vers les centres régionaux. Certaines régions MS s'étendent au-delà des frontières cantonales. Elles constituent aujourd'hui encore des unités d'analyse pertinentes au niveau microrégional. La classification en régions MS a été réalisée en 2005 sur la base du recensement de l'an 2000.

Le groupe de travail ne retient pas non plus l'utilisation des régions MS pour définir les exigences en matière d'accessibilité, par manque d'interlocuteurs appropriés au niveau institutionnel.

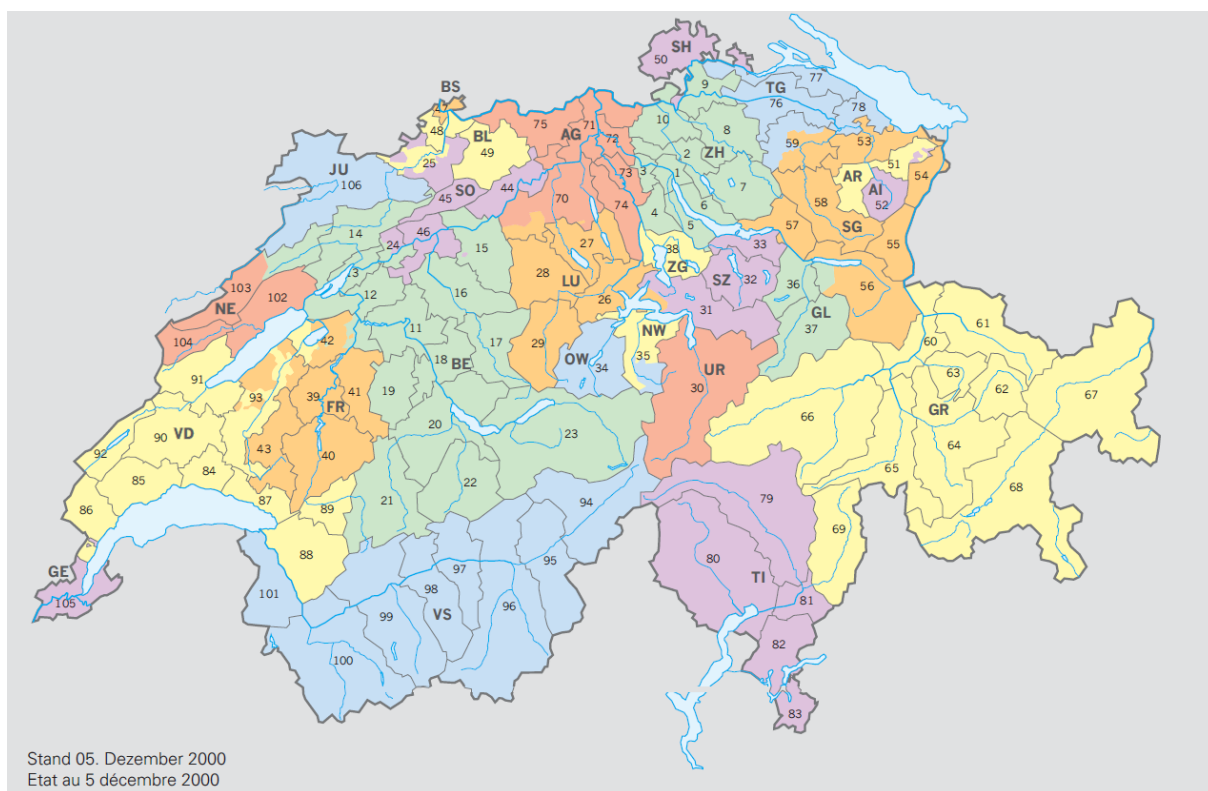


Illustration 1: Régions MS de Suisse. Source: OFS

<sup>11</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trouver des statistiques > Thèmes transversaux > Analyses territoriales > Niveaux géographiques/Niveaux géographiques institutionnels (consulté la dernière fois le 3.4.2018)

<sup>12</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trouver des statistiques > Thèmes transversaux > Analyses territoriales > Niveaux géographiques > Régions d'analyse (consulté la dernière fois le 3.4.2018)

### 3.3 Niveaux géographiques institutionnels

Les communes, les districts et les cantons forment au sein de la Confédération les niveaux géographiques institutionnels de la Suisse. En tant qu'unités administratives historiques, ils constituent les espaces de référence les plus fréquemment utilisés de la statistique suisse. La question des parties à la négociation impliquées ou à impliquer dans les négociations est déterminée à l'échelon du canton. Contrairement aux régions d'aménagement du territoire susmentionnées, les cantons ne représentent pas nécessairement des unités fonctionnelles, mais comme elles, leur taille et leur population sont variables.

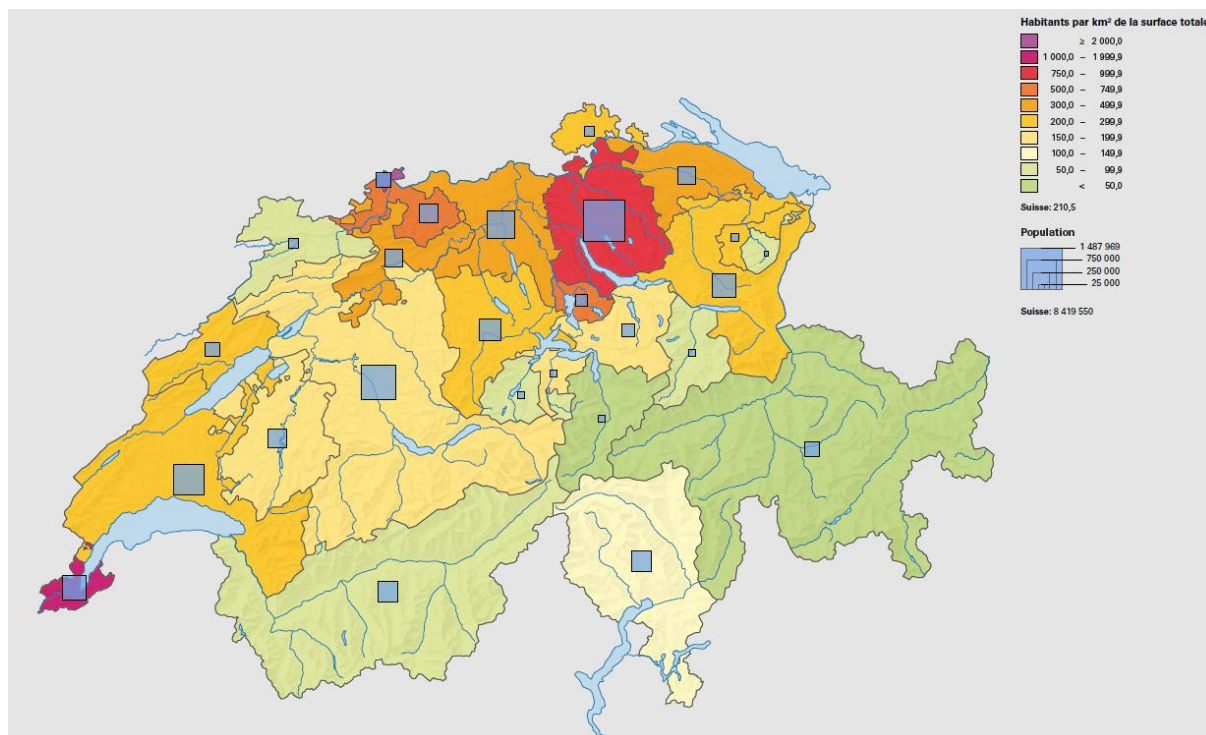


Illustration 2: Nombre d'habitants et densité de population par canton en 2016; Source: OFS, Statistique de la population et des ménages STATPOP

Le district ou une autre entité administrative comparable (arrondissement administratif, arrondissement électoral, région, etc.) forment un échelon intermédiaire entre le canton et la commune. La Suisse compte actuellement 143 districts (état au 1.1.2018). Les cantons sans subdivision en districts (UR, OW, NW, GL, ZG, BS, AI, et GE) sont représentés dans la Illustration 3 comme constituant une seule entité. Les districts permettent habituellement une décentralisation de l'administration cantonale et de l'organisation judiciaire. Comme les cantons, ils peuvent présenter de grandes différences de taille et de population.

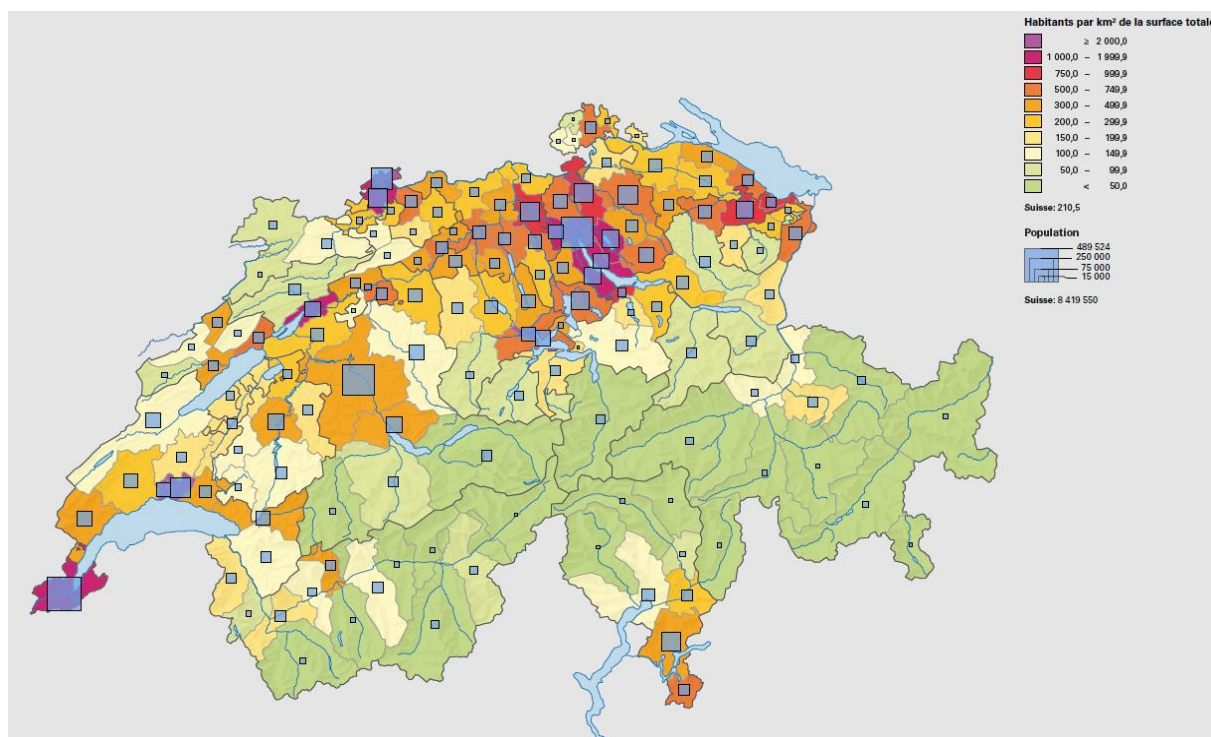


Illustration 3: Nombre d'habitants et densité de population par district en 2016; Source: OFS, Statistique de la population et des ménages STATPOP

Les districts présentent aussi de grandes différences au niveau de leur structure économique. Le tableau 3 (qui représente les 10 arrondissements administratifs du canton de Berne) illustre cette hétérogénéité<sup>13</sup>. De par ses structures démographique et économique, le canton de Berne forme une Suisse en miniature. Alors que le secteur des services domine dans l'arrondissement administratif très peuplé et urbanisé de Berne-Mittelland, le tourisme prédomine dans l'arrondissement administratif de l'Oberland bernois, qui est peu peuplé. Les arrondissements administratifs de l'Emmental et de la Haute-Argovie sont par contre des régions plutôt industrielles et agricoles.

<sup>13</sup> Dans le canton de Berne, les arrondissements administratifs sont dirigés par un préfet.

Arrondissement administratif	Habitants en 1'000 / par km <sup>2</sup>	Equivalents plein temps en 1'000 / par tête	Dont pourcentage secteur primaire	Dont pourcentage secteur secondaire	Dont pourcentage secteur tertiaire	Nuitées en 1'000 / par tête
Jura bernois	53.8 / 99.3	19.8 / 0.37	5.9%	48.2%	45.8%	45.2 / 0.8
Biel/Bienne	99.7 / 1'021.6	42.2 / 0.42	1.0%	33.2%	65.9%	140.9 / 1.4
Seeland	73.2 / 219.3	25.0 / 0.34	9.2%	36.7%	54.1%	38.0 / 0.5
Haute-Argovie	80.8 / 244.4	31.6 / 0.39	7.0%	39.8%	53.3%	62.5 / 0.8
Emmental	96.7 / 140.0	37.6 / 0.39	11.0%	35.3%	53.7%	112.3 / 1.2
Berne-Mittelland	410.8 / 434.2	242.5 / 0.59	2.4%	15.7%	81.9%	883.5 / 2.2
Thoune	107.1 / 332.5	38.1 / 0.36	4.5%	27.8%	67.8%	284.9 / 2.7
Haut-Simmental et Gessenay	16.7 / 29.1	9.4 / 0.56	11.8%	23.9%	64.3%	430.0 / 25.8
Frutigen et Bas-Simmental	40.0 / 51.7	14.4 / 0.36	11.0%	32.4%	56.6%	430.6 / 10.8
Interlaken Oberhasli	47.7 / 38.8	21.3 / 0.45	4.4%	21.5%	74.1%	2'485.7 / 52.3
Canton de Berne	- / 175.8	- / 0.47	4.4%	24.6%	70.9%	- / 4.8
Suisse	- / 210.5	- / 0.47	2.7%	24.9%	72.4%	- / 4.2

Tableau 3: Données structurelles, arrondissements administratifs du canton de Berne. Sources: Population résidente permanente: OFS, Statistique de la population et des ménages STATPOP 2016; Equivalents plein temps: OFS, Statistique structurelle des entreprises STATENT 2015; Nuitées: OFS, statistique de l'hébergement touristique HESTA 2016

### 3.4 Conclusion intermédiaire

Le groupe de travail propose de conserver l'actuelle méthode de mesure de l'accessibilité.

Selon les informations de la Poste, après la mise en œuvre de la stratégie de réseau 2020 communiquée en juin 2017, les exigences actuelles en matière d'accessibilité des services postaux (90% de la population permanente) n'étaient pas remplies au niveau cantonal dans quatre cantons (AI, AR, FR et OW) et trois cantons ne respectaient pas les exigences dans le domaine du trafic des paiements (AR, OW, UR). Les cantons concernés présentent en général un caractère rural; ils se distinguent par une proportion d'emplois dans le secteur agricole supérieure à la moyenne et, partiellement, par une densité de population inférieure à la moyenne. Dans les autres cantons, les exigences d'accessibilité pour 90% de la population étaient aussi respectées au niveau cantonal.

Actuellement, un délai de 20 minutes s'applique à l'accessibilité des offices de poste et des agences, et de 30 minutes à la disponibilité des services de paiement en espèces. Les milieux politiques exigent que le critère applicable aux services de paiement soit le même que pour les services postaux, à savoir l'accessibilité en 20 minutes à pied ou par les transports publics<sup>14</sup>. Le groupe de travail a examiné les conséquences d'autres délais pour les deux secteurs en termes de qualité de la desserte et d'éventuelles conséquences financières; il a conclu que l'application du délai le plus court de 20 minutes est acceptable pour les deux secteurs.

S'agissant de la régionalisation des exigences en matière d'accessibilité, le groupe de travail renonce à utiliser la région d'aménagement du territoire ou la région MS comme unité spatiale institutionnelle. La taille variable de ces régions et leur extension partielle sur plusieurs cantons posent problème. En

<sup>14</sup> 17.3356 Mo. CTT-E du 12.5.2017 "Planification stratégique du réseau d'offices postaux", 17.3012 Mo. CTT-N du 14.2.2017 "Législation sur la Poste" (adoptée au Conseil national, transmise dans une version modifiée au Conseil des Etats)



outre, les interlocuteurs appropriés font souvent défaut au niveau institutionnel. Il en va de même avec les régions d'analyse de l'OFS (régions MS).

Selon le groupe de travail, les cantons représentent une référence appropriée pour la régionalisation des exigences en matière d'accessibilité. D'un point de vue régional, ils sont des interlocuteurs institutionnels de la Poste et jouent un rôle de planification et de coordination dans d'autres questions de développement régional et de fourniture de biens et services. Pour ce qui a trait au développement du réseau postal, ils peuvent assumer activement ce rôle et la responsabilité qui s'y attache.

Cette solution suppose la mise en place d'un dialogue de planification institutionnalisé et structuré entre la Poste et les cantons. En particulier dans les cantons où les différences structurelles sont grandes, elle doit contribuer à garantir, dans toutes les régions, un service universel approprié en matière de services postaux et de services de paiement.

La Poste s'est entretenue avec tous les cantons en vue de mettre en œuvre sa stratégie de réseau 2020. A l'avenir, ces échanges doivent revêtir la forme d'un dialogue de planification mené selon les points clés suivants :

- Le dialogue de planification a lieu régulièrement, en général une fois par an.
- Le dialogue de planification est mené entre la Poste et tous les cantons. Ceux-ci veillent à assurer une coordination et une communication appropriées avec leurs communes.
- La planification porte sur au moins quatre ans.
- Le dialogue de planification porte en particulier sur les valeurs d'accessibilité, les besoins particuliers en matière de poste et les nouveaux développements régionaux.
- Le dialogue de planification vise à définir et à coordonner les différentes prestations et infrastructures dans les régions (p. ex. par le biais des plans directeurs cantonaux).

Ces points n'ont pas d'incidence sur la procédure ancrée dans la LP pour la fermeture et le transfert d'un point d'accès desservi. La Poste continue de consulter les autorités des communes concernées. Si aucune solution à l'amiable n'est trouvée, les communes peuvent faire appel à PostCom pour une procédure de conciliation. Outre l'obligation pour la Poste d'informer les cantons, inscrite dans l'OPO (art. 34, al. 2, OPO), le groupe de travail propose que la PostCom puisse, dans le cadre d'une procédure de conciliation, inviter le canton concerné à donner son avis. Afin d'accroître les chances de trouver une solution à l'amiable et durable, la consultation de la commune concernée par les changements prévus relatifs aux points d'accès postaux desservis doit avoir lieu suffisamment tôt. Par conséquent, il s'agirait que l'OPO précise que la consultation doit avoir lieu au moins 6 à 12 mois avant la fermeture ou le remplacement d'un office de poste.

## 4 Différenciation entre régions urbaines et régions rurales

L'obligation légale pour la Poste d'assurer un réseau national de points d'accès ainsi que d'offrir un service universel de bonne qualité sur l'ensemble du territoire est actuellement définie en termes d'accessibilité temporelle. De l'avis du groupe de travail, ces critères sont sans aucun doute adéquats pour les régions de montagne et les régions rurales, mais pour les zones urbaines, ils sont insuffisants et conduisent à des services lacunaires dépourvus de convivialité. Pour définir le service postal universel, il conviendrait de prendre en compte des critères supplémentaires tels que la densité de population et la structure de peuplement, la structure économique et les perspectives de développement ainsi que les planifications d'une ville ou d'une commune.

Concrètement, dans les zones urbaines de la Suisse, il faut appliquer un critère de densité, basé sur la typologie des communes définie par l'OFS et sur la définition de l'espace à caractère urbain de

2012<sup>15</sup>. Cette définition se fonde sur une approche morphologique (densité) et fonctionnelle (mouvements des pendulaires). Le critère de densité suppose un nombre minimum d'habitants, d'emplois et de nuitées dans un espace donné. Ce paramètre est appelé HEN (habitants, emplois et nuitées). L'instauration de valeurs seuils permet de déterminer des zones centrales cohérentes. La définition de l'espace à caractère urbain distingue six catégories d'agglomérations (ville-centre, centre principal, centre secondaire, commune de la couronne d'agglomération, commune multi-orientée et commune-centre hors agglomérations).

Pour l'application du critère de densité au service postal universel, le groupe de travail propose d'utiliser les catégories 1, 2, 3 et 6 (ville-centre, centre principal, centre secondaire et commune-centre hors agglomération). Pour compléter, il faut inclure les villes statistiques, à moins qu'elles ne soient comprises dans les catégories ci-dessus. De cette manière, le critère de densité est appliqué dans 492 villes et communes dont le pourcentage de population s'élève à au moins 60%.

Dans les régions urbaines, il doit y avoir un point d'accès desservi (office de poste ou agence) par agglomération, ou pour 15'000 habitants ou emplois. En vertu du réseau cible en 2020, cette exigence doit être remplie partout, à l'exception d'Einsiedeln, qui est considérée comme une commune-centre hors agglomération.

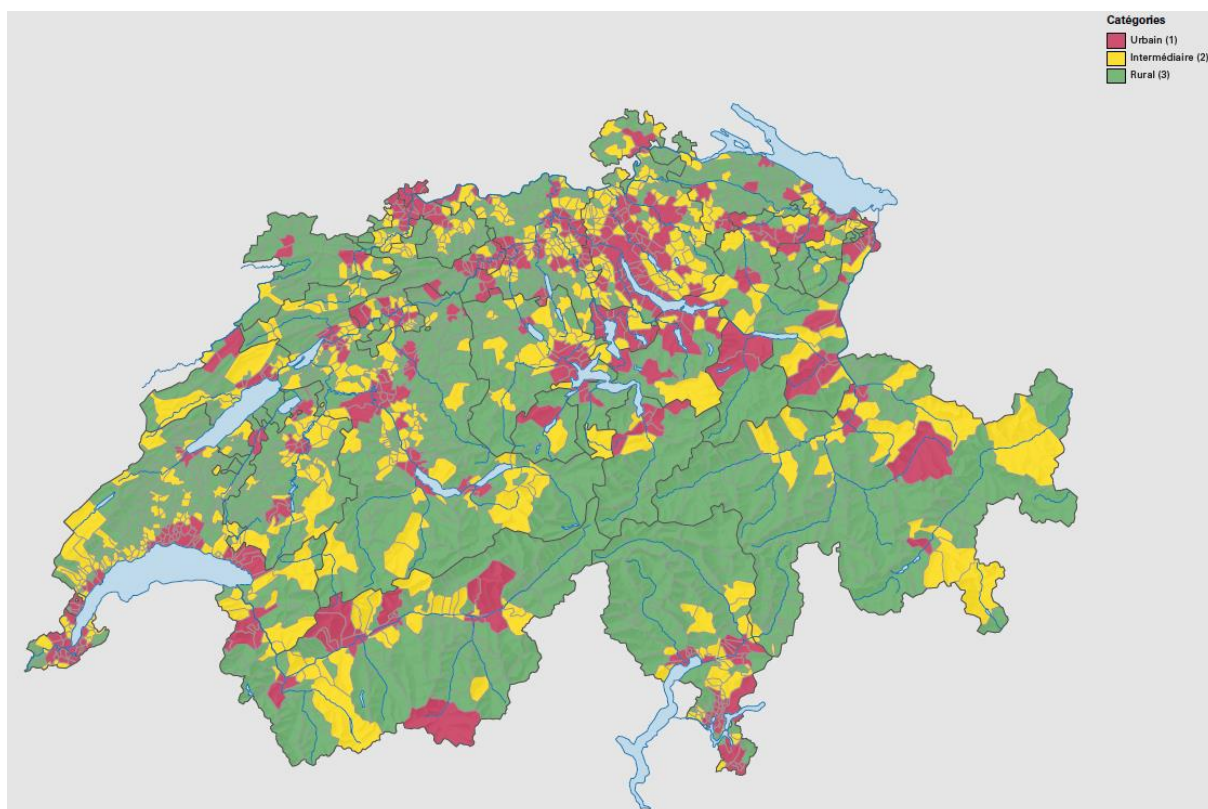


Illustration 4: Typologie ville – campagne 2012. Source: OFS

## 5 Mobilité

La réglementation actuelle suppose que les clients se rendent aux points d'accès à pied ou en transports publics. Le groupe de travail a également discuté de la prise en compte du transport privé motorisé dans l'évaluation. L'inclusion de ce type de transport dans les exigences en matière d'accessibilité

---

<sup>15</sup> Espace à caractère urbain 2012, rapport explicatif. Peut être téléchargé sous : [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trouver des statistiques > Thèmes transversaux > Analyses territoriales > Niveaux géographiques > Typologies territoriales (consulté pour la dernière fois le 3.4.2018)



refléterait certes mieux la réalité, vu qu'aujourd'hui la plupart des personnes, notamment dans les régions rurales, utilisent un véhicule privé pour leurs déplacements. Toutefois, dans le cadre du service public, elle serait politiquement prématurée. Il n'en reste pas moins que les développements dans ce domaine doivent être observés en vue de futures modifications des exigences légales.

## 6 Flexibilisation

Le groupe de travail estime qu'une attention particulière doit être apportée à l'étendue de l'offre relevant du service postal universel, compte tenu de la priorisation nécessaire concernant l'étendue de l'offre souhaitée et la nécessité d'une infrastructure physique pour la fourniture des prestations en question. Le virage numérique et l'évolution du comportement des clients représentent un défi décisif pour le modèle économique de la Poste et donc aussi pour le service universel financé de manière durable. Les possibilités offertes par la numérisation devront aussi être prises en considération pour la fourniture de services postaux et de services de paiements ainsi que dans le cadre de la réorganisation du réseau postal. Il convient donc d'étudier les éventuelles solutions de remplacement de points d'accès ou de prestations par des offres numériques ou des offres alternatives. En outre, vu les besoins régionaux différents, une dynamisation des critères d'accessibilité a été également discutée.

Pour la fourniture du service universel, les offices de poste et les agences sont des points d'accès importants pour entretenir le contact avec la clientèle. Les prestations du réseau postal répondent à la demande de la population. Lorsqu'une prestation est moins demandée, la Poste doit avoir la possibilité de modifier son réseau en conséquence. A l'inverse, elle doit pouvoir l'étendre lorsqu'une prestation est fortement utilisée.

Le groupe de travail a examiné plusieurs solutions pour définir les valeurs seuils suivant l'évolution de la demande. Il serait envisageable par exemple de mettre en place des modèles permettant d'adapter, linéairement ou par étape, la valeur d'accessibilité en fonction des variations des volumes de transactions aux guichets. Grâce à cette flexibilité, en cas de recul de la demande pour un certain service, la Poste pourrait adapter son réseau physique sans qu'une modification de la législation postale ne soit nécessaire. Le groupe de travail estime qu'il n'est toutefois pas opportun à l'heure actuelle d'introduire un automatisme pour la définition des critères d'accessibilité. Il préconise plutôt que les exigences en matière d'accessibilité soient réexaminées périodiquement et discutées au niveau politique sur la base d'enquêtes actuelles (voir ch. 7.5).

## 7 Recommandations

Le groupe de travail recommande au Conseil fédéral de poursuivre son action dans les domaines suivants :

### 7.1 Exigences en matière d'accessibilité au niveau du canton (recommandation 1)

Les exigences en matière d'accessibilité du réseau postal doivent dorénavant s'appliquer au niveau du canton. Pour la régionalisation des critères d'accessibilité, les cantons constituent une référence adéquate. Ils sont les interlocuteurs institutionnels de la Poste au niveau régional et jouent un rôle de planification et de coordination en matière de développement régional et de fourniture de biens et de services sur leur territoire.

### 7.2 Dialogue de planification entre la Poste et les cantons (recommandation 2)

Les cantons devraient être plus actifs dans leur rôle en matière de planification et de coordination sur leur territoire. A cette fin, un dialogue institutionnalisé et structuré entre la Poste et les cantons doit être prévu afin de convenir des différentes prestations et infrastructures fournies dans la région et de les coordonner. Les cantons assurent la coordination et la communication avec leurs communes. En outre, la PostCom devrait pouvoir, dans le cadre d'une procédure d'arbitrage, inviter le canton concerné à donner son avis.

### 7.3 Prise en considération de la densité de population et de la structure économique (recommandations 3 et 4)

Pour tenir compte des différents besoins et possibilités de la population et de l'économie dans les régions urbaines et les régions rurales, les critères d'accessibilité sont fixés à la fois selon la densité de population (critère spatial) et selon la structure économique (critère de densité).

#### 7.3.1 Critère spatial (recommandation 3)

Le groupe de travail recommande l'harmonisation des exigences désormais cantonales en matière d'accessibilité des services postaux et des services de paiement. 90% de la population résidente permanente doit pouvoir accéder en 20 minutes, à pied ou en transports publics, à un office de poste ou à une agence, et à des services de paiement en espèces.

S'agissant des services postaux, la réglementation en vigueur reste donc inchangée. Si la Poste propose un service à domicile, l'office postal le plus proche doit être accessible en 30 minutes pour les ménages concernés.

Par contre, pour le trafic des paiements, le délai est raccourci de 30 à 20 minutes. Dans les régions où les virements en espèces ne sont pas possible dans le délai d'accès (20 minutes) à un lieu physique (p. ex. office postal), la Poste doit offrir ce service à domicile.

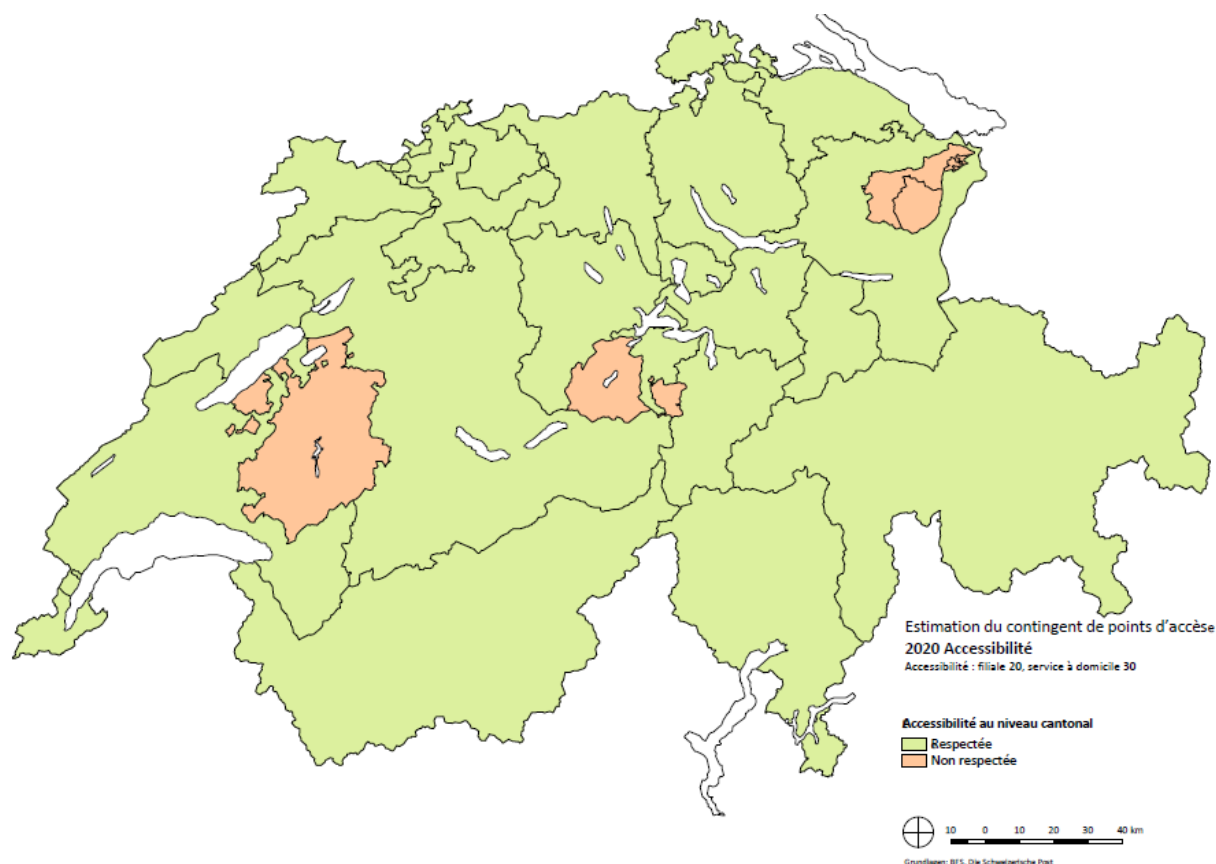


Illustration 5: Accessibilité des offices de poste et des agences, et services de paiements y compris les versements en espèces à domicile 2020, source: la Poste

#### 7.3.2 Critère de densité (recommandation 4)

Dans les zones urbaines fortement peuplées, la densité de population et la structure économique sont déterminantes pour le réseau d'offices postaux (ch. 4). Concrètement, le groupe de travail propose

que la Poste soit tenue d'assurer au moins un point d'accès desservi (office ou agence) dans les zones urbaines telles que définies par l'OFS<sup>16</sup>. Si le seuil de 15'000 habitants ou emplois est dépassé, la zone doit avoir droit à un autre point d'accès. La plus grande des deux tailles (population ou emploi) est déterminante.

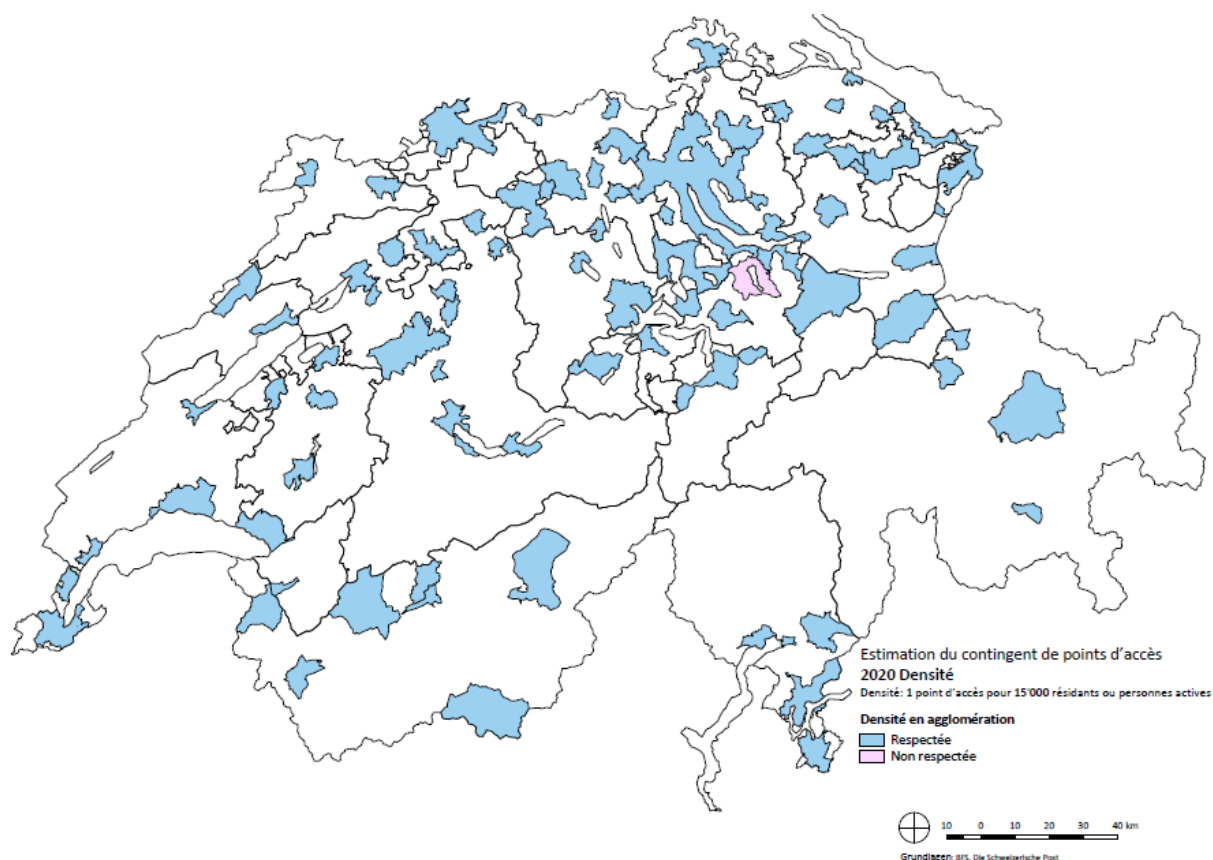


Illustration 6: Densité villes; Source: la Poste

### 7.3.3 Combinaison du critère spatial et du critère de densité

La combinaison des deux critères est représentée dans l'illustration suivante :

---

<sup>16</sup> Selon la définition de l'espace à caractère urbain 2012 de l'OFS, la région urbaine comprend les villes statistiques et les catégories de communes suivantes : ville-centre, centre principal, centre secondaire et commune-centre hors agglomération.

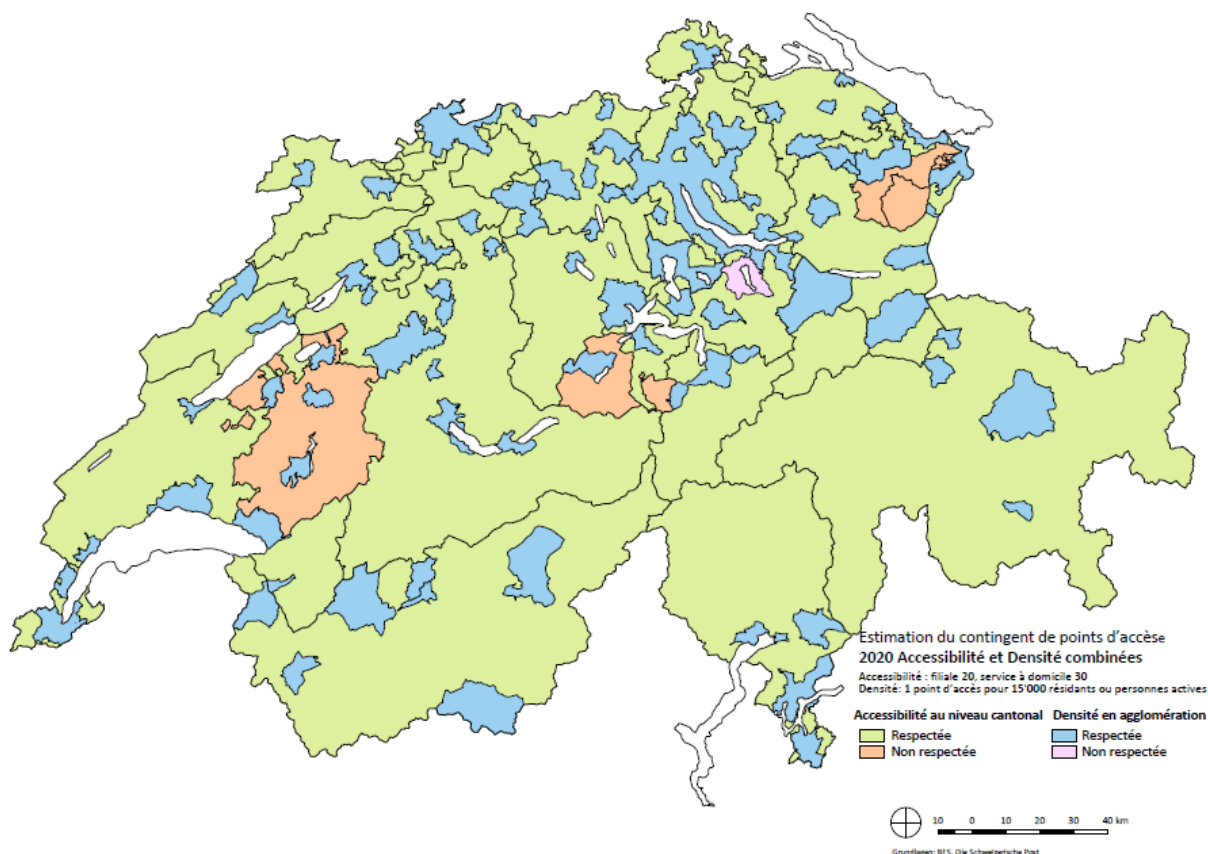


Illustration 7: Accessibilité et densité combinées pour les services postaux et les services de paiement 2020;  
Source: la Poste

Tant la définition et la mesure de l'accessibilité au niveau du canton que l'harmonisation des exigences temporelles en matière d'accès aux services postaux et de paiement représente pour la clientèle une nette amélioration par rapport aux règles actuelles. La Poste devra garantir l'accès à ces prestations à 90% de la population dans chaque canton et non plus à l'échelle nationale. Les possibilités de compensation dont dispose la Poste se limiteront donc à des unités spatiales nettement plus petites. L'exigence selon laquelle dans les régions densément peuplées ou pour au moins 15'000 habitants ou emplois, il doit y avoir au moins un point d'accès desservi assure l'accès à des services postaux dans les villes et les agglomérations. En outre, elle permet une planification pour la compensation intercantonale. La diminution de l'exigence temporelle de 30 à 20 minutes pour l'accès aux services de paiement a aussi des retombées positives pour la clientèle de la Poste. De manière générale, cette recommandation densifie le réseau de points d'accès.

#### 7.4 Mobilité (recommandation 5)

Le groupe de travail recommande de définir, comme aujourd'hui, le temps nécessaire pour accéder aux points d'accès avec les transports publics ou à pied. Il préconise toutefois de s'intéresser aux dernières évolutions dans ce domaine, par exemple au Modèle national de trafic voyageurs (MNTP) du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DE-TEC).

#### 7.5 Dynamisation et flexibilisation (recommandation 6)

La numérisation et la rentabilité sont des facteurs essentiels de dynamisation pour le développement du réseau postal. Le groupe de travail recommande d'inscrire dans la loi l'obligation de réévaluer périodiquement les exigences en matière d'accessibilité, par exemple tous les 3 ou 4 ans. Il propose également d'intégrer dans cette évaluation les acteurs concernés à titre consultatif. En amont des travaux d'évaluation, une enquête sur les prestations postales devrait systématiquement être menée auprès

des particuliers et des PME, ce qui permettrait de mieux cerner l'utilisation effective des services ainsi que les besoins de la population et de l'économie.

## 7.6 Renforcement du modèle d'agence (recommandation 7)

Aujourd'hui, il existe près de 970 agences dans toute la Suisse, un nombre que la Poste prévoit d'augmenter à environ 1300 à 1400 d'ici 2020. Le format a fait ses preuves en tant que solution de remplacement des offices postaux et il offre aux clients des heures d'ouverture plus longues et plus conviviales. Les agences proposent presque tous les services assurés dans les bureaux de poste. Les versements peuvent être effectués dans les agences sans espèces, avec le carnet jaune et la carte de débit. Dans la perspective de l'extension prévue, la Poste doit prendre des mesures pour rendre la solution des agences plus attrayante. Elle doit notamment améliorer l'information à la clientèle et la formation des employés des agences. Une formation initiale leur est déjà donnée sur place par du personnel postal spécialisé. S'ils ont des questions ou besoin d'aide, ils peuvent ensuite s'adresser à un centre de soutien déterminé (office de poste plus grand). Le soutien aux agences doit être renforcé. En plus de la formation initiale, les partenaires doivent pouvoir suivre des cours de perfectionnement adaptés à leurs besoins. En cas de changement de personnel à l'agence, la Poste veut également soutenir la formation des nouveaux collaborateurs, une tâche qui jusqu'ici n'appartenait qu'à l'agence partenaire.

En 2017, la Poste a réalisé pour la première fois des enquêtes de satisfaction représentatives de la population concernant les différents formats d'accès. Ces activités doivent se poursuivre en 2018. Les résultats seront disponibles à l'automne 2018.

## 8 Conséquences financières

Selon les calculs de la Poste, en 2016, les coûts liés à la fourniture du service universel se sont élevés à 346 millions de francs<sup>17</sup>. La Poste réalise 86% de son chiffre d'affaires sur le marché concurrentiel ; les 14% restants proviennent du secteur réservé, qui connaît une baisse des volumes transportés. Elle fournit actuellement le service universel par ses propres moyens et ne reçoit aucun financement public. Le monopole résiduel sur les lettres jusqu'à 50 grammes constitue un instrument de financement important. En outre, le concept de service universel prévoit que les services non rentables doivent être cofinancés par des services rentables. Ainsi, l'envoi de lettres dans les zones de montagne est subventionné par l'envoi de lettres entre les villes.

Cependant, avec la numérisation, la clientèle se rend de moins en moins dans les offices de poste. La Poste reste néanmoins tenue d'assurer le service universel avec ses propres recettes. Pour pouvoir remplir son mandat légal de manière efficace et économique tout en assurant à long terme le financement du service universel, la Poste se doit de réagir de façon appropriée aux changements de comportement des clients tout en respectant les dispositions légales. Elle doit donc pouvoir poursuivre la transformation des offices de poste en agences se poursuivrait dans les prochaines années ainsi que le développement de nouveaux points d'accès innovants, par exemple les automates My Post 24.

Dans le train de mesures proposées au point 7, les principaux facteurs de coûts sont le passage à l'approche cantonale et la modification du délai d'accessibilité aux services de paiement à 20 minutes. Etant donné que la desserte est parfois déjà insuffisante, la Poste part du principe que de nouveaux points d'accès devront être créés dans certains cantons (15 d'après les premières estimations). Selon le format, qui peut être conçu au cas par cas, les coûts totaux se situent entre 3 et 30 millions de francs sur 5 ans. La largeur de la fourchette découle de la différence entre les coûts encourus avec un office de poste interne et ceux encourus avec une agence exploitée par des tiers. Si aucune agence partenaire ne peut être trouvée dans une région périphérique, un office de poste exploité en propre

---

<sup>17</sup> Les coûts nets du service universel correspondent à la différence entre le résultat que la Poste vise en remplissant les obligations du service universel, et celui qu'elle vise en-dehors de cette obligation. Il s'agit d'un montant fictif.

doit être mis en place. La Poste estime à environ 7 millions de francs le coût de l'introduction de services de paiement à domicile dans quelque 300 régions dotées d'agences. Les coûts effectifs des services à domicile dépendent de l'utilisation réelle et de la géographie de la région. Comme les versements en espèces à domicile n'ont été introduits qu'en septembre 2017, il manque encore des valeurs fiables résultant de l'expérience. La Poste s'attend à ce que les coûts de l'ensemble des mesures se situent au total entre 10 et 40 millions de francs sur 5 ans.

## **9 Conclusion**

Les recommandations du groupe de travail s'adressent au Conseil fédéral et aux milieux intéressés.

Le groupe de travail pense que ces recommandations ne nécessitent pas de modification de la loi, mais probablement une révision de l'OPO. Il renonce à élaborer des propositions de formulation concrètes et laisse cette tâche aux autorités compétentes.

Les membres du groupe de travail remercient la cheffe du DETEC, Madame Doris Leuthard, pour la mise sur pied du groupe et espèrent pouvoir contribuer par les présentes recommandations au développement d'un service universel en matière de services postaux et de paiement moderne, qui réponde aux besoins de la population et de l'économie.

## **Membres du groupe de travail**

### **Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)**

- Thomas Egger, directeur

### **Association des Communes Suisses (ACS)**

- Gustave Muheim, vice-président, syndic de Belmont-sur-Lausanne
- Claudia Hametner, directrice suppléante

### **Union suisse des arts et métiers (USAM)**

- Dieter Kläy, chef de division

### **Poste suisse SA**

- Thomas Baur, chef Réseau postal
- Matthias Dietrich, chef Public Affairs und Internationales
- Markus Schumacher, chef Corporate Center

### **Union des villes suisses (UVS)**

- Martin Tschirren, Stv. Direktor

### **Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP)**

- Christoph Niederberger, secrétaire général

### **Secrétariat général du DETEC**

- Karin Schmitter

### **Office fédéral de la communication (OFCOM)**

- Philipp Metzger
- René Dönni Kuoni
- Annette Scherrer

## 10 Abréviations

ARE	Office fédéral du développement territorial
DETEC	Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
HAN	Habitants, actifs et nuitées
LPO	Loi sur la Poste
MIV	Transport individuel motorisé
MNTV	Modèle national de trafic voyageurs
MS	Mobilité spatiale
OFCOM	Office fédéral de la communication
OFS	Office fédéral de la statistique
OPO	Ordonnance sur la poste
PME	Petites et moyennes entreprises
PNR5	Projet de recherche sur la mobilité spatiale
RAT	Région d'aménagement du territoire
TP	Transports publics