



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement,
des transports, de l'énergie et de la communication DETEC

Office fédéral de la communication OFCOM
Division Services de télécommunication et poste
Section Poste

Berne, le 26 janvier 2026

Modification de l'ordonnance sur la poste (OPO; RS 783.01)

Inclusion de la distribution matinale dans l'aide indirecte à la presse

Rapport explicatif
en vue de l'ouverture de la procédure de consul-
tation

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

Le 21 mars 2025, le Parlement a approuvé une modification de la loi sur la poste (LPO; RS 783.0), qui vise à étendre l'aide indirecte à la presse en faveur des quotidiens et hebdomadaires en abonnement de la presse régionale et locale (FF 2025 1104). L'initiative parlementaire 22.423 « Pour une presse écrite indépendante, il faut adapter les montants de l'aide indirecte », à l'origine de cette aide supplémentaire, sera mise en œuvre en deux étapes. La première consiste à relever, au 1^{er} janvier 2026, de 10 millions de francs par année, pour atteindre 40 millions, la contribution fédérale destinée à la distribution régulière de la presse régionale et locale par la Poste suisse. La seconde prévoit d'étendre cette aide à la distribution matinale des exemplaires de journaux distribués. Pour ce faire, l'Assemblée fédérale a alloué 25 millions de francs annuels. Ces deux mesures se limitent à une durée de sept ans, après laquelle la réglementation actuelle s'appliquera de nouveau. La Confédération participe aussi, en allouant 30 millions de francs exclusivement à la distribution régulière par la Poste des quotidiens et hebdomadaires en abonnement de la presse régionale et locale. Le soutien à la distribution matinale est supprimé.

1.2 Nouvelle réglementation proposée

Le projet comprend les dispositions d'exécution qu'il convient d'introduire dans l'ordonnance sur la poste (OPO; RS 783.01) pour la mise en œuvre de l'extension de l'aide indirecte à la presse. Elles règlent les conditions qu'un titre doit remplir afin de bénéficier de cette aide pour la distribution matinale. Le projet fixe en outre les conditions relatives à l'enregistrement des organisations de distribution matinale. L'enregistrement et le respect des exigences qui y sont liées sont indispensables pour que ces organisations puissent exercer leur activité dans le cadre de l'aide indirecte à la presse. Il convient de s'appuyer autant que possible sur les pratiques éprouvées en matière d'aide indirecte à la presse pour la distribution régulière par la Poste. Les procédures d'évaluation de l'éligibilité, de calcul des rabais accordés par l'Office fédéral de la communication (OFCOM) et de versement des contributions par la Poste existent déjà. Celles qui concernent l'enregistrement des organisations de distribution matinale, la fourniture des services et leur facturation par ces organisations ainsi que le versement des subventions par l'organe de gestion (la Poste) sont nouvelles. Les procédures existantes se déroulent de façon simple et bien rôdée, exigeant peu de travail administratif pour tous les acteurs impliqués (éditeurs, Poste, OFCOM). En raison non seulement de la limitation de sept ans à partir de l'entrée en vigueur de l'ordonnance révisée, mais aussi des fortes similitudes entre les distributions régulière et matinale, il faut, autant que faire se peut, s'appuyer sur les procédures établies et les adapter si nécessaire.

2 Explications des articles

Art. 37, al. 6

Le rabais sur la distribution représente une subvention. Les dispositions de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions¹ s'appliquent dans tous les cas. L'alinéa peut être supprimé.

Art. 47, al. 5 et 6

Dans le droit en vigueur, il est incorrectement écrit que la Poste procède chaque année au calcul du rabais, alors que cette tâche incombe à l'OFCOM. Il est ensuite indiqué: « le Conseil fédéral [...] approuve les tarifs réduits ». En réalité, il approuve le rabais sur la distribution par exemplaire, à savoir le montant par exemplaire distribué ayant droit au rabais qui est déduit du tarif de distribution régulière sur la facture adressée par la Poste aux éditeurs. Les modifications clarifient formellement la pratique établie.

Chapitre 5a: Rabais sur la distribution matinale pour la presse régionale et locale

Section 1 Droit

Art. 52a

Les critères d'éligibilité sont les mêmes que ceux de l'aide indirecte à la presse pour la distribution régulière de la Poste (art. 36, *al. 1* et 2, OPO). Les journaux qui remplissent de manière cumulative les critères visés à l'art. 36, *al. 1, let. a* et *c à m*, et *al. 2*, OPO ont droit à un rabais sur la distribution matinale (*al. 1, let. a*). S'agissant des *let. a* et *c à m*, il est renvoyé aux explications sur l'art. 36, *al. 1*, OPO (voir rapport explicatif relatif à l'ordonnance sur la poste du 29.08.2012, p. 20/21).

Pour bénéficier d'un rabais en vertu du nouvel art. 19a LPO, les exemplaires de journaux doivent être distribués par une organisation de distribution matinale visée à l'art. 19b, *al. 1*, LPO. Selon l'art. 2, *let. a^{bis}*, LPO, la distribution matinale désigne la distribution des quotidiens et hebdomadaires en abonnement les jours ouvrables jusqu'à 6h30. Elle est assurée par des organisations de distribution matinale spécialisées. Ces organisations doivent non seulement s'annoncer comme fournisseur auprès de la Commission fédérale de la poste (PostCom) (voir art. 4 LPO), mais aussi s'enregistrer en tant qu'organisation de distribution matinale auprès de l'OFCOM (*al. 1, let. b*), de manière ordinaire (art. 3 OPO) ou simplifiée (art. 8 OPO).

Lier l'obligation d'enregistrement et l'obligation d'annonce visée à l'art. 4 LPO garantit notamment que les organisations de distribution matinale respectent les conditions de travail usuelles dans la branche et qu'elles ne bénéficient pas d'un avantage concurrentiel illicite par le biais de discrimination salariale ou d'autres pratiques anticoncurrentielles.

Une organisation n'est pas soumise à l'obligation d'enregistrement lorsqu'elle est engagée en tant que sous-traitante par une autre organisation de distribution matinale.

¹ RS 616.1

Ces organisations tierces n'agissent pas en leur propre nom vis-à-vis de la clientèle de l'organisation de distribution matinale qui les a mandatées. Celle-ci reste le prestataire principal contractuellement lié à l'ayant droit.

Section 2 Enregistrement des organisations de distribution matinale

Art. 52b Exigences

La présente disposition règle les exigences formelles qu'une demande d'enregistrement doit remplir. Pour cela, il convient de remettre différents documents à l'OFCOM. Outre le nom et l'adresse (*let. a*), le requérant doit notamment prouver qu'il est annoncé comme fournisseur auprès de la PostCom, conformément à l'art. 4 LPO (*let. b*). L'obligation s'applique à tous les fournisseurs, peu importe qu'ils se soient annoncés de manière ordinaire ou simplifiée (art. 3 ss et art. 8 ss OPO). Afin de prouver leur couverture géographique, les organisations de distribution matinale fournissent une liste des zones (code postal à 6 chiffres) dans lesquelles elles exercent leur activité (*let. c*).

Le requérant doit fournir à l'OFCOM les contrats de distribution conclus avec chacun des quotidiens et hebdomadaires ayant droit au soutien (*let. d*).

Les organisations de distribution matinale doivent démontrer à l'OFCOM, de façon appropriée, qu'elles ont pris ou prendront toutes les mesures pour que leur activité de distribution matinale soit séparée, sur le plan comptable, des autres activités commerciales, conformément à l'art. 52d. Ces mesures s'appliquent dès que les organisations de distribution reçoivent les rabais à reverser aux quotidiens et hebdomadaires ayant droit au rabais (déduction lors de la facturation; art. 52f) (*let. e*).

La demande contient en outre des informations sur les éventuels sous-traitants qui collaborent avec le requérant dans le domaine de la distribution matinale (*let. f*).

Toute modification concernant les conditions d'octroi du rabais sur la distribution doit être communiquée par écrit dans les 30 jours à l'OFCOM (*al. 2*).

Sur la base de l'art. 34, *al. 2*, LPO, l'OFCOM peut fixer les modalités administratives et techniques nécessaires au processus d'enregistrement ainsi que les formalités qui y sont liées, dans la mesure où l'ordonnance ne les règle pas déjà (*al. 3*).

Art. 52c Procédure

Les organisations de distribution matinale qui emandent leur enregistrement ont le droit d'être enregistrées si les conditions prévues à l'article 52b sont remplies. L'enregistrement est validé par voie de décision (*al. 1*).

L'OFCOM peut en tout temps vérifier par sondage si les exigences d'octroi du rabais sont toujours remplies. Les ayants droit sont soumis à l'obligation de renseigner. Lorsqu'une organisation de distribution matinale enregistrée communique à l'OFCOM toute modification des informations et des preuves à fournir conformément à l'art. 52b, celui-ci vérifie si les conditions d'enregistrement sont toujours remplies et si le droit subsiste (*al. 2*).

Pour que la Poste puisse exécuter correctement les tâches qui lui incombent relatives à la gestion des organisations de distribution matinale (art. 52f), elle a besoin d'une

liste actuelle de ces organisations. L'OFCOM annonce aussi par conséquent à la Poste si une organisation de distribution matinale enregistrée ne remplit plus les conditions (*al.* 3).

Section 3 Obligations des organisations de distribution matinale

Art. 52d Séparation comptable et droit de consultation

Avec le nouvel art. 19b, *al.* 3, de la loi sur la Poste, le législateur souhaite éviter que les rabais accordés aux éditeurs sur la distribution matinale des journaux et périodiques ne servent à réduire les tarifs d'autres activités des organisations de distribution matinale par le biais d'une subvention croisée.

En ce qui concerne les rabais accordés aux éditeurs sur la distribution matinale des journaux et périodiques, il se peut que les organisations de distribution matinale soient tentées de gonfler leurs tarifs dans le but de bénéficier indirectement de cette aide. Il s'agirait alors d'une augmentation injustifiée des tarifs d'acheminement. Afin d'éviter cela, l'OFCOM doit pouvoir contrôler les prix en vigueur et les éventuelles augmentations des tarifs appliqués pour la distribution matinale. Le tarif appliqué par les organisations de distribution matinale ne doit en aucun cas être influencé par le fait que certains titres bénéficient d'une aide à la presse et d'autres non. A cette fin, dans leur comptabilité d'entreprise, les organisations de distribution matinale garantissent que la distribution est séparée des autres activités commerciales. Elles doivent donc tenir un compte séparé pour la distribution matinale et rédiger un rapport d'activité indépendant. La manière concrète de séparer les comptes n'est pas prescrite, mais elle peut se faire, par exemple, en créant des sous-comptes ou des centres de coûts pour l'activité de distribution matinale (*al.* 1).

Les organisations de distribution matinale accordent à l'OFCOM, sur demande, l'accès à tous les documents pertinents concernant le calcul des tarifs pour la distribution (*al.* 2), dont par exemple une description des coûts déterminants provenant de la comptabilité analytique (coûts de personnel, de tri, de véhicules, de distribution), les tarifs de distribution du titre des cinq dernières années pour comparaison, ainsi qu'un calcul détaillé des tarifs de distribution.

Art. 52e Annonce

Les organisations de distribution matinale sont tenues de fournir les informations nécessaires pour le calcul correct du rabais et son versement (*al.* 1 et 2). Elles doivent annoncer chaque mois à la Poste le nombre d'exemplaires ayant droit au rabais à distribuer ce mois. La Poste décide sous quelle forme les chiffres doivent lui être transmis.

Art. 52f Versement des rabais

Lors de la facturation, les organisations de distribution matinale déduisent les montants des rabais qui leur sont versés par la Poste pour les quotidiens et hebdomadaires ayant droit au rabais. « Intégralement » signifie, d'une part, que la somme correspondante est entièrement reversée aux ayants droit et, d'autre part, que les organisations de distribution matinale ne doivent pas bénéficier d'autres avantages financiers liés à

leur activité de distribution matinale et non explicables par des facteurs externes, notamment sous la forme d'une augmentation des prix qui ne se justifie pas par l'évolution du marché (voir art. 52d).

Section 4 Octroi du rabais sur la distribution

Art. 52g Demande

Le rabais sur la distribution matinale des journaux et périodiques en abonnement est octroyé sur demande. La demande doit être soumise par écrit à l'OFCOM (*al.* 1), qui l'approuve si tous les critères visés à l'art. 52a sont remplis. Le droit au rabais débute le premier jour du mois suivant le dépôt de la demande (*al.* 2).

Art. 52h Annonce quotidienne du nombre d'exemplaires à distribuer

Les éditeurs communiquent chaque jour (du lundi au samedi) aux organisations de distribution matinale qui délivrent leurs journaux et périodiques le nombre d'exemplaires qui leur ont été remis et qui doivent être distribués.

Art. 52i Contrôles

Les modifications concernant les conditions d'octroi du rabais sur la distribution doivent être communiquées à l'OFCOM par écrit dans les 30 jours. Si elles ne sont plus remplies, le droit au rabais prend fin le dernier jour du mois durant lequel les conditions n'ont plus été remplies. Le moment de la communication des modifications à l'OFCOM n'est par conséquent pas déterminant (*al.* 1).

Les éditeurs ayant droit au rabais sont tenus de remettre périodiquement à l'OFCOM une déclaration indiquant si les informations fournies dans la demande de rabais sur la distribution matinale sont toujours d'actualité. L'OFCOM fixe la date de remise de la déclaration. Toute omission de soumettre la déclaration ou toute déclaration lacunaire peut entraîner la suspension du rabais (*al.* 2).

L'OFCOM peut en tout temps vérifier par sondage si les conditions pour l'octroi du rabais sont toujours remplies. Les ayants droit sont soumis à l'obligation de renseigner (*al.* 3).

Art. 52j Consultation

Les quotidiens et hebdomadaires ayant droit au rabais doivent permettre en tout temps à l'OFCOM de consulter les documents dont il a besoin pour l'exercice de ses tâches liées au rabais sur la distribution matinale.

Section 5 Calcul et versement du rabais sur la distribution matinale

Art. 52k Calcul

Le rabais accordé sur la distribution matinale des journaux et périodiques en abonnement est une aide sous forme de rabais sur la distribution par exemplaire (*al.* 1). Le

calcul s'effectue sur le volume total d'envois distribués avec un rabais lors de la distribution matinale. Le montant légalement accordé pour l'aide à la distribution matinale s'élève à 25 millions de francs par année.

La méthode de calcul est la même que celle appliquée pour le calcul de l'aide à la distribution régulière (voir art. 47, *al.* 5, OPO). Le calcul s'effectue en divisant le montant de la subvention accordée par le nombre total d'exemplaires éligibles à l'aide indirecte à la presse pour la distribution matinale. Le montant obtenu détermine le rabais par exemplaire. Les éventuelles différences sont compensées l'année suivante et prises en compte lors de la fixation du nouveau rabais sur la distribution (*al.* 2).

L'OFCOM effectue les calculs et prépare la décision du Conseil fédéral. Le Conseil fédéral approuve chaque année le rabais accordé (*al.* 3).

Art. 52/ Tâches de la Poste

S'agissant de la gestion des rabais sur la distribution, pour des raisons d'efficacité, il convient de s'appuyer autant que possible sur les processus mis en place par la Poste pour l'aide indirecte à la presse dans le cadre de la distribution régulière. La Poste dispose de systèmes informatiques pouvant servir de base pour la gestion de la distribution matinale ainsi que d'une expertise en matière de validation et de plausibilisation des volumes annoncés. Comme les processus issus de la distribution régulière peuvent s'appliquer également à la distribution matinale, la Poste est particulièrement bien positionnée pour exécuter cette tâche. Un autre organisme devrait créer de zéro les processus et systèmes nécessaires et ne pourrait pas, comme la Poste, utiliser les synergies résultant de la gestion des rabais pour les journaux remis dans le cadre de la distribution régulière. Recourir à deux « organes de gestion » différents augmenterait inutilement la charge administrative et les exigences liées aux contrôles. Il faut comparer les volumes dans la distribution régulière avec ceux annoncés dans la distribution matinale et vérifier qu'aucun surnombre d'exemplaires n'existe dans ces deux catégories. Le Conseil fédéral charge donc l'OFCOM de confier cette tâche à la Poste (*al.* 1). La gestion des rabais sur la distribution constitue une activité administrative auxiliaire. La responsabilité de l'octroi des rabais incombe en tout temps à l'OFCOM.

L'OFCOM conclut un contrat de prestations avec la Poste. Par ce contrat, il s'assure qu'elle met en place, avec les organisations de distribution matinale, un système garantissant une gestion correcte des rabais dans le cadre de la distribution matinale. La Poste est tenue de contrôler la crédibilité des informations fournies par ces organisations et par les ayants droit au moyen d'une procédure appropriée, et de créer ainsi les conditions nécessaires pour le calcul correct des rabais et leur versement. Elle doit également prendre toutes les mesures requises pour que les rabais sur la distribution soient traités correctement et sans problème (*al.* 2).

Avant le début de la première année d'aide à la presse pour la distribution matinale, les éditeurs doivent communiquer à la Poste le nombre d'abonnement, les grands tirages ainsi que la fréquence de distribution prévue pour l'année à venir. Ceci afin que la Poste puisse réaliser une estimation de la quantité d'exemplaires en abonnement et des grands tirages par titre et par mois. Si les titres soutenus sont remis également sous forme de grands tirages à tous les ménages, l'éditeur doit indiquer à la Poste la zone de distribution, les volumes par lieu de distribution et la fréquence de parution. La Poste précise quelles informations doivent lui être fournies. Une enquête externe peut être ordonnée en cas de suspicion de fausses déclarations concernant les grands

tirages. Ainsi, les organisations de distribution matinale communiquent une fois par mois à la Poste le nombre d'exemplaires qu'elles ont distribués pour chaque titre (Art. 52e *al.* 1). La Poste peut effectuer un contrôle aléatoire pour vérifier que le nombre d'exemplaire communiqué par les organisations de distribution matinales correspond aux nombres d'exemplaire effectivement remis par les éditeurs (*al.* 3).

La Poste verse une fois par mois le montant de la subvention accordée pour la distribution matinale aux organisations de distribution matinale accréditées (*al.* 4).

Section 6 Protection des données

Art. 52m

Lors de la gestion des rabais sur la distribution matinale, la Poste doit garantir que les parties concernées puissent transmettre en toute sécurité les communications transmises via la Poste. Pour cela, elle doit respecter les directives, conformément à la législation suisse sur la protection des données (*al.* 1). Elle est tenue de garantir, par des mesures appropriées, un traitement conforme des données communiquées par les organisations de distribution matinale (*al.* 2).

Les données communiquées par les organisations de distribution matinale et les ayants droit au rabais doivent être utilisées exclusivement aux fins liées à l'activité d'« organe de gestion ». Elles ne doivent pas être divulguées à des tiers, ni aux filiales de la Poste (*al.* 3).

Art. 83c Disposition transitoire relative à la modification du ...

Les dispositions entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2027. Afin que les ayants droit puissent bénéficier du rabais dès cette date, une réglementation transitoire est prévue pour la période entre l'entrée en vigueur et le dépôt des demandes auprès de l'OFCOM.

Le dépôt et le traitement des demandes nécessitent du temps tant pour les requérants que pour l'OFCOM, qui sera chargé de les évaluer. Le rabais par exemplaire ne peut être calculé que lorsque les volumes sont annoncés. Le Conseil fédéral doit approuver le rabais calculé par exemplaire. Afin que les retards qui en résultent ne portent pas préjudice aux requérants, le droit à l'aide, une fois approuvé, est fixé rétroactivement à la date d'entrée en vigueur des modifications pendant une période transitoire. Les requérants qui soumettent leur demande d'octroi du rabais rapidement après l'entrée en vigueur, à savoir jusqu'au 31 mars 2027, bénéficient, en cas d'approbation, d'un versement rétroactif pour la période durant laquelle l'OFCOM examine la demande. Il faut toutefois que l'organisation de distribution matinale soit déjà enregistrée auprès de l'OFCOM. Les demandes d'octroi du rabais sur la distribution matinale et d'enregistrement peuvent être déposées simultanément. La réglementation transitoire tient compte de la situation financière tendue des éditeurs.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

Le Parlement a approuvé un crédit annuel de 25 millions de francs pour le financement du rabais sur la distribution matinale (FF 2025 1104).

L'OFCOM chargera la Poste de verser les subventions accordées pour la distribution matinale. Il conclura avec elle un contrat de prestations. Le traitement des rabais sur la distribution matinale engendrera pour la Poste des coûts informatiques initiaux et des frais de personnel récurrents annuels, qui seront financés par le budget de l'OFCOM.

Une nouvelle procédure d'enregistrement des organisations de distribution matinale auprès de l'OFCOM doit encore être créée. Elle entraînera temporairement une augmentation des charges administratives et de personnel, que l'OFCOM compensera en interne par une planification d'abandon de tâches.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Le paysage des médias suisse est composé principalement de la radio, de la télévision et de la presse écrite. Cette dernière souffre fortement de la concurrence numérique, qui se fait toujours plus rude. Ainsi, pour soutenir les journaux et périodiques en abonnement, le législateur souhaite octroyer une aide plus importante à la presse écrite, en soutenant notamment la distribution matinale. Ce soutien financier représente une aide transitoire pour une durée déterminée de sept ans, afin que les journaux et périodiques puissent opérer leur transition numérique plus sereinement.

Actuellement, un rabais est accordé uniquement sur la distribution régulière aux journaux et périodiques en abonnement ayant un tirage moyen se situant entre 1'000 et 40'000 exemplaires par diffusion. La Poste est légalement tenue de distribuer, dans les régions sans distribution matinale, les quotidiens en abonnement jusqu'à 12 h 30.

En soutenant financièrement les exemplaires distribués lors de tournées matinales, le législateur compte préserver la diversité d'opinion et des médias. Il se peut que, lorsque les journaux sont distribués par la Poste aux alentours de 12 h 30, les articles en format papier ne correspondent plus à l'actualité.

3.3 Conséquences pour les ménages

L'aide financière attribuée à la distribution matinale ne va ni augmenter, ni diminuer les coûts des abonnements pour la distribution à domicile. Néanmoins, il est possible que l'offre proposée en distribution matinale soit élargie et que de nouvelles régions puissent acquérir ce service de distribution matinale. L'impact pour les cantons et les communes pourrait être positif, puisque les zones rurales bénéficieraient d'une meilleure couverture pour la distribution matinale, ce qui est pertinent en termes de politique régionale. L'aide à la distribution matinale permettra également d'éviter que les titres suppriment cette option, beaucoup plus chère que la distribution régulière.

3.4 Conséquence pour la Poste

Par son mandat de service universel, la Poste est tenue de distribuer 6 jours par semaine et, dans les régions sans distribution matinale, jusqu'à 12 h 30, les journaux et périodiques en abonnement auprès des ménages suisses. La Poste supporte de manière indépendante les coûts liés au service universel. L'extension de l'aide à la distribution matinale pourrait mener à un déplacement des exemplaires soutenus de la distribution régulière vers la distribution matinale. Un tel déplacement pourrait entraîner une augmentation des coûts de la distribution régulière et donc menacer le financement du service universel. Cependant, comme le rabais par exemplaire sur la distribution régulière est plus élevé que celui sur la distribution matinale et que les tarifs de la distribution régulière sont nettement inférieurs à ceux de la distribution matinale, ce déplacement n'est pas certain. Il faut plutôt s'attendre à ce que l'augmentation du rabais résultant de la hausse du montant de l'aide à la distribution régulière, de 30 à 40 millions de francs, ait un effet positif sur la distribution régulière.

Le projet a également des répercussions sur la Poste, dans la mesure où la gestion des rabais sur la distribution matinale entraîne des coûts informatiques initiaux et des frais de personnel annuels récurrents. L'OFCOM compensera ces coûts dans le cadre de la convention de prestations (voir à ce sujet art. 52/).

3.5 Conséquences pour les organisations de distribution matinale

Le soutien apporté par la Confédération aux journaux et quotidiens en abonnement est bénéfique pour la diversité de la presse écrite, de plus en plus concurrencée par les technologies numériques. Des régions qui ne sont aujourd'hui pas desservies par la distribution matinale pourraient se voir offrir ce type de prestation dans le cas où les organisations de distribution matinale élargiraient leur zone de distribution. Il est également possible que des journaux et périodiques en abonnement qui ne proposent actuellement pas à leur clientèle une distribution matinale puissent désormais financièrement le faire, les tarifs de livraison devenant accessibles grâce à l'aide allouée par la Confédération).