ad 02.408

Initiative parlementaire
Réseau de bureaux postaux couvrant l'ensemble du pays
Modification de la loi sur la poste (CTT)

Rapport de la Commission des transports et des télécommunications
du Conseil national du 25 février 2002

Avis du Conseil fédéral

du 22 mai 2002

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 21^{quater}, al. 4, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), nous nous prononçons ci-après sur le rapport du 25 février 2002 de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national demandant qu'un réseau d'offices de poste couvre l'ensemble du pays et que la loi sur la Poste soit modifiée.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

22 mai 2002

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Kaspar Villiger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le 3 septembre 2001, la Commission des transports et des télécommunications (CTT-N) a décidé de présenter une initiative parlementaire demandant qu'un réseau d'offices de poste couvre l'ensemble du territoire. Rédigée de toutes pièces, elle propose de compléter la loi par des dispositions relatives à l'organisation du réseau et d'indemniser la Poste d'une partie des coûts du réseau postal.

Le Conseil fédéral partage l'avis de la commission qui estime que l'organisation dudit réseau doit faire l'objet d'un consensus politique. Une disposition correspondante dans la loi sur la Poste doit néanmoins laisser une marge de manoeuvre suffisante et être compatible avec le régime des compétences instauré par la réforme de la poste. Dans cette optique, le Conseil fédéral salue le libellé proposé par la commission pour le nouvel art. 2, al. 3, de la loi du 30 avril 1997 sur la poste (LPO; RS 783.0). Malgré ce nouveau mandat d'infrastructure, la Poste doit continuer d'adapter son réseau postal à l'évolution des besoins de sa clientèle et être en mesure de poursuivre la réorganisation de ce dernier tout en tenant compte des recommandations de la commission indépendante d'évaluation. A l'avenir, la Poste sera amenée à recourir davantage aux agences et à renforcer la coopération avec les communes et les régions. Par contre, le Conseil fédéral rejette le nouvel art. 2, al. 4, LPO, qui prévoit d'indemniser l'entreprise d'une partie des coûts non couverts du réseau postal. Il préconise plutôt une exploitation des possibilités de financement offertes par la loi sur la Poste (recettes provenant des services réservés, des services non réservés et des services libres, optimisation des coûts et perception de redevances conformément à l'art. 6 LPO). Si ces différents moyens devaient s'avérer insuffisants, le Conseil fédéral soumettra au Parlement les propositions qui s'imposent.

Avis

1 Contexte

Le 3 septembre 2001, la commission des transports et des télécommunications (CTT) a décidé de présenter une initiative parlementaire demandant qu'un réseau d'offices de poste couvre l'ensemble du pays. Rédigée de toutes pièces, elle propose de compléter l'art. 2 LPO (RS 783.0) comme suit:

³ La Poste exploite un réseau d'offices de poste couvrant l'ensemble du territoire. Dans toutes les régions, tous les groupes de population doivent impérativement avoir accès à un office de poste situé à une distance raisonnable, qui propose au moins les prestations du service universel.

⁴ La Confédération indemnise chaque année la Poste d'une partie des frais non couverts par l'exploitation du réseau d'offices de poste.

La commission laisse au Conseil fédéral le soin de préciser ces nouvelles dispositions. Par office de poste, la commission entend, au sens de la nouvelle réglementation, les offices de type PP et PPP ainsi que les succursales et agences. Alors que l'office de poste mobile doit en faire partie à certaines conditions, le service à domicile en est exclu. Un office de poste, tel qu'il est défini par la commission, est tenu de proposer au moins les prestations du service universel.

Conformément à la proposition, la Confédération indemnise la Poste d'une partie des coûts non couverts du réseau postal. La commission considère que la Confédération pourrait prendre à sa charge 10 à 20 % des coûts non couverts. Le montant des coûts non couverts par les facturations internes s'élevant actuellement à 500 millions de francs, cela représenterait une somme de 50 à 100 millions de francs.

Si la disposition proposée est intégrée dans la loi, il incombera à la Poste non seulement de garantir la fourniture de services postaux et de services de paiement dans tout le pays, mais également de mettre à la disposition de sa clientèle un réseau d'offices de poste couvrant l'ensemble du territoire. Ainsi, outre son mandat de prestations, la Poste se verra également confier un mandat d'infrastructure.

2 Le Conseil fédéral dresse un bilan intermédiaire positif de la réforme de la Poste

Dans son rapport «Vue d'ensemble de l'évolution future du marché postal en Suisse», le Conseil fédéral a dressé un bilan intermédiaire positif de la réforme de la Poste de 1998. Jusqu'à présent, la Poste a toujours rempli son mandat en assurant la desserte de base sur l'ensemble du territoire ainsi que la rentabilité du service universel. La qualité des prestations de la Poste est élevée et les prix sont compétitifs en comparaison internationale. Ces différents aspects ont contribué à maintenir tant la satisfaction du personnel que celle des clients. Lors de restructurations, il incombe également à la Poste de tenir compte des exigences régionales dans la mesure où la gestion de l'entreprise le permet.

3

Les défis de la Poste

La Poste aura à relever des défis (nouveaux besoins de la clientèle, processus de consolidation sur le marché postal, pression accrue de la concurrence, processus de substitution et évolution technologique, poursuite de la libéralisation, etc.) qui l'obligeront à faire des efforts en matière d'optimisation. Par conséquent, l'entreprise devra réexaminer ses structures et moderniser ses processus de production (notamment le traitement des lettres). Par ailleurs, elle devra procéder à des restructurations. Alors que, dans les années à venir, la fermeture de certains centres de traitement du courrier conduira inévitablement à des suppressions d'emplois, l'ouverture de nouveaux champs d'activité (dans le domaine financier ou logistique) permettra d'en créer de nouveaux (cf. explications au ch. 3 du rapport du Conseil fédéral du 22 mai 2002¹ relatif à la vue d'ensemble de l'évolution future du marché postal en Suisse).

4

Ouverture progressive et contrôlée du marché

Le Conseil fédéral a l'intention d'ouvrir le marché postal de manière progressive et mesurée. Le marché des colis sera libéralisé en 2004. Quant à la limite du monopole, elle sera abaissée à 100 g à partir de 2006. Le Parlement aura la possibilité de se prononcer sur ce scénario.

5

Résultats d'un sondage concernant la réorganisation du réseau postal

Comme annoncé dans la réponse du Conseil fédéral à la motion Rennwald (01.3300: Moratoire sur le plan de la restructuration des bureaux de poste), la Poste a chargé un institut indépendant de mener une enquête sur la satisfaction de la population concernée dans les communes et les localités où les prestations de la poste sont désormais assurées par un service à domicile, une poste mobile, des succursales ou des agences. Les résultats ont été évalués par une commission indépendante réunissant des représentants des organisations de défense des consommateurs, des régions périphériques et de montagne ainsi que des communes et des cantons. Ils montrent que les nouveaux modèles d'office postal (succursales, agences, poste mobile) sont bien acceptés. Les clients qui ont recours au service à domicile l'apprécient également. Nombreux sont toutefois ceux qui ne l'utilisent pas de sorte que la commission d'évaluation indépendante a recommandé à la Poste de mettre l'accent sur d'autres formes et d'améliorer la coopération avec les communes. La commission a également conclu du sondage qu'il fallait aménager plus souplesment les horaires d'ouverture des nouvelles formes, notamment aux heures marginales. La Poste s'est déclarée disposée à suivre ces recommandations en mettant en place davantage d'agences et en examinant les possibilités de combiner différentes sources de revenu. Enfin, la Poste collaborera plus étroitement avec les communes en ce qui concerne la restructuration du réseau et s'efforcera de mieux répondre aux besoins des régions.

¹ FF 2002 ...

6 Appréciation de l'initiative

6.1 Le nouveau mandat d'infrastructure

Force est de constater que les exigences de la clientèle par rapport à des prestations de qualité resteront prioritaires. Quant au réseau postal, il doit être organisé en fonction de ces besoins. Un office de poste sera ouvert ou maintenu uniquement là où il est indispensable pour assurer la bonne qualité des prestations et pour garantir l'accès au service universel. Le nouveau mandat d'infrastructure proposé par la commission se justifie pour les raisons suivantes: le libre accès aux prestations du service universel est une composante essentielle du service public. Un réseau suffisamment dense de points d'accès et de vente est nécessaire pour en garantir la qualité. L'accès aux prestations du service universel sur l'ensemble du territoire peut toutefois être assuré de plusieurs manières: par les offices traditionnels gérés par la Poste, les succursales ou les postes mobiles, ainsi que par des partenariats avec des tiers du secteur privé (agences). Le Conseil fédéral estime que le service à domicile peut également remplir cette fonction.

Le Conseil fédéral est donc en principe d'accord avec la formulation de l'art. 2, al. 3, LPO proposée par l'initiative parlementaire de la CTT-N. Voici l'interprétation qu'il en donne :

Solution offrant une marge de manœuvre suffisante

L'intégration d'une telle disposition dans la loi sur la Poste répond à un besoin réel de participation politique concernant l'organisation du réseau postal. Le libellé de cette nouvelle disposition laisse en outre une marge de manœuvre suffisante en vue d'une adaptation ultérieure du réseau. La commission reconnaît d'ailleurs la nécessité de procéder à de telles adaptations dans son rapport du 25 février 2002.

Définition des «offices de poste»

Le Conseil fédéral salue l'avis de la commission, en vertu duquel la notion d'office de poste peut aussi recouvrir les formes nouvelles que sont les succursales et les agences. Il lui semble indispensable que la Poste puisse exploiter son réseau postal en collaboration avec des tiers. Il est notamment concevable que, comme en Suède, un plus grand nombre d'offices soient exploités sous forme d'agences (dans des magasins, des stations-service, des gares, des administrations communales, etc.).

Contrairement à la commission et sur la base des résultats du sondage susmentionné, le Conseil fédéral est d'avis que la «poste mobile» pourrait aussi être considérée comme un office de poste «à part entière». Des bureaux de poste mobiles à des emplacements donnés et à heures d'ouverture régulières permettent de garantir une offre de prestations semblable à celle qui est fournie aujourd'hui par de petits offices de poste «fixes» mais plus coûteux.

Le service à domicile ne doit pas être remis en question

Le Conseil fédéral se réjouit en outre de ce que, de l'avis de la commission, le service à domicile puisse continuer d'être offert aux endroits qui s'y prêtent. En effet, ce service peut constituer une solution valable en vue d'assurer l'accès au service universel ou d'améliorer la qualité des prestations pour les groupes de population les moins mobiles. Il doit donc aussi, en vertu de la nouvelle disposition, pouvoir remplacer un office de poste. A ce sujet, le Conseil fédéral édictera des dispositions

d'exécution dans l'ordonnance en se laissant guider par les recommandations de la commission d'évaluation relatives à la restructuration du réseau postal, suivant lesquelles un service à domicile peut être introduit si la région concernée dispose toujours d'un établissement traditionnel proposant une offre au moins équivalente au service universel. De son côté la Poste s'est déclarée disposée à s'efforcer de recourir davantage aux agences tout en renforçant la coopération avec les communes et régions concernées.

Dispositions d'exécution du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral salue l'intention de la commission de renoncer à fixer dans la loi le nombre d'offices de poste ou à en définir la répartition géographique. Il établira à ce sujet les dispositions d'exécution nécessaires, en tenant compte notamment des besoins réels de la clientèle qui souhaite disposer d'un service universel de qualité. Par ailleurs, il partage l'avis de la commission selon lequel la nouvelle disposition ne confère aucun droit d'exiger l'établissement ou le maintien d'un office de poste. Enfin, il envisage de faire évaluer séparément la satisfaction des clients par rapport aux nouveaux modèles proposés par la Poste.

6.2 Pas d'indemnisation des coûts du réseau postal

Dans son initiative parlementaire, la CTT-N propose d'indemniser chaque année la Poste d'une partie des coûts non couverts du réseau postal. Le Conseil fédéral rejette cette proposition.

Outre le fait qu'il ne lui paraît guère sensé de financer des infrastructures superflues au lieu des prestations du service universel, voici les arguments qui s'opposent à la proposition de la CTT-N:

Mauvaise incitation pour la Poste

Les indemnités ont, en général, des effets négatifs sur l'économie nationale. Elles créent une fausse incitation pour la Poste qui préférera en obtenir davantage plutôt que d'optimiser ses coûts. Ainsi, la Poste ne serait plus tenue d'organiser son réseau d'offices de poste en fonction des besoins des clients et risquerait bien plus de renoncer à réduire les coûts dudit réseau aux dépens de la Confédération. On ferait ainsi croire aux collaborateurs que l'entreprise n'est pas tenue de s'adapter, ou uniquement dans une moindre mesure. Cela nuirait au développement ultérieur de la Poste et, par conséquent, également à la qualité des prestations.

Faux signal pour les cantons et les communes

L'allocation d'indemnités constituerait également un faux signal pour les cantons et les communes. S'ils apprenaient que la Confédération indemnise la Poste des coûts du réseau, ils ne toléreraient plus aucune adaptation, quelle qu'elle soit. Or, la CTT-N estime aussi que le réseau postal doit encore être modernisé.

Frein à l'endettement

Selon l'art. 126 Cst., la Confédération équilibre à terme ses dépenses et ses recettes. Les indemnités allouées pour le réseau postal constitueraient de nouvelles dépenses et seraient donc contraires aux objectifs des dispositions constitutionnelles. Elles se-

raient d'autant plus problématiques que de nouvelles optimisations permettraient à la Poste de réduire les coûts de la desserte de base et du réseau postal.

Critiques en raison d'une réduction illicite du prix des services libres

En octroyant de telles subventions, il faudrait s'assurer qu'elles seront uniquement utilisées pour réduire le coût des services réservés et non réservés, mais non celui des services libres. Si l'on ne parvient pas à maintenir cette distinction, la Poste se verra constamment reprocher la réduction illicite du prix de ses services libres.

Pour ces raisons, nous proposons de renoncer à l'heure actuelle à l'allocation d'indemnités et d'exploiter tout d'abord les possibilités de financement existantes. Si celles-ci devaient s'avérer insuffisantes, nous présenterons au Parlement un projet de loi à ce sujet.

7 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Pour pouvoir mettre en application cette disposition, une augmentation des effectifs s'avère nécessaire de manière à pouvoir remplir le mandat de haute surveillance de la Poste. Il est d'ores et déjà prévu d'augmenter les effectifs au sein du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), dans la perspective de l'ouverture progressive et contrôlée du marché ainsi que de l'introduction de l'obligation pour les prestataires privés de services postaux non réservés d'obtenir une concession. Pour ce faire, cinq postes ont déjà été autorisés à partir de 2003.

L'art. 2, al. 4, P-LPO tombe sous le coup du frein aux dépenses, prévu à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst.. Selon cet article, les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs, doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil.

8 Rapports avec le droit européen

Comme le précise le rapport du Conseil fédéral «Vue d'ensemble de l'évolution future du marché postal en Suisse», les dispositions légales relatives au réseau postal sont compatibles avec le droit européen. La jurisprudence récente des instances de l'UE autoriserait également l'indemnisation de certaines prestations dans l'intérêt notamment de la collectivité. Par conséquent, la disposition proposée par la CTT-N serait en principe compatible avec le droit européen. Une libéralisation plus poussée du marché postal européen risquerait néanmoins d'entraver sa mise en application dans la mesure où la fixation du montant précis des coûts à indemniser risque d'être problématique, voire attaquant.

La proposition de la CTT-N est compatible avec l'art. 92 Cst.

10

Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral partage l'avis de la commission qui estime que l'organisation dudit réseau doit faire l'objet d'un consensus politique. Une disposition inscrite dans la loi sur la Poste doit néanmoins laisser une marge de manoeuvre suffisante, tenir compte des besoins réels de la clientèle et être compatible avec le régime des compétences instauré par la réforme de la poste. Dans ce sens, le Conseil fédéral approuve la nouvelle réglementation proposée par l'art. 2, al. 3, P-LPO. Toutefois, le Conseil fédéral estime que la Poste doit poursuivre la réorganisation de son réseau tout en tenant compte des recommandations de la commission indépendante d'évaluation. A l'avenir, l'entreprise sera amenée à recourir davantage aux agences et à améliorer la coopération avec les régions et les communes. En outre, le Conseil fédéral prévoit d'imposer à la Poste de nouvelles obligations concernant l'évaluation de la qualité du service universel. Une fois la réorganisation achevée, la Poste disposera toujours d'un des réseaux les plus denses d'Europe. Si la Poste ne poursuit pas cette réorganisation, elle sera forcée d'investir dans des secteurs non productifs au détriment du développement de nouveaux produits et de la modernisation de ses installations. En outre, elle devrait concevoir son réseau de distribution en fonction d'un réseau postal surdimensionné. Cette évolution irait à l'encontre de l'intérêt du pays à disposer de services postaux de qualité et à des prix avantageux.

Outre les offices traditionnels gérés par la Poste, des succursales ou des postes mobiles ainsi que des partenariats avec le secteur privé (agences) peuvent assurer l'accès aux prestations du service universel sur l'ensemble du territoire. De l'avis du Conseil fédéral, le service à domicile peut également remplir cette fonction. La Poste devra néanmoins veiller à ce que les régions dans lesquelles il est prévu d'introduire ce service continuent de disposer d'un établissement traditionnel proposant une offre de prestations et des heures d'ouverture suffisantes.

Par ailleurs, le Conseil fédéral propose de supprimer le nouvel art. 2, al. 4, LPO, qui prévoit d'indemniser la Poste d'une partie des coûts non couverts du réseau postal. Il préconise plutôt une exploitation des possibilités de financement prévues par la loi sur la Poste (recettes provenant des services réservés, des services non réservés et des services libres, optimisation des coûts et perception de redevances conformément à l'art. 6 LPO). Si celles-ci devaient s'avérer insuffisantes, il sera toujours possible de créer ultérieurement les bases légales permettant une telle indemnisation.