

02.041

**Vue d'ensemble de l'évolution future  
du marché postal en Suisse – Rapport du Conseil fédéral  
et  
Message relatif à la modification de la loi fédérale  
sur l'organisation de la Poste**

du 22 mai 2002

---

Madame la Présidente,  
Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un arrêté fédéral relatif à la vue d'ensemble de l'évolution future du marché postal en Suisse, en vous proposant de l'adopter. Par le présent message, nous avons également l'honneur de vous soumettre, en vous proposant de l'adopter, un projet de modification de la loi du 30 avril 1997 sur l'organisation de la Poste (LOP; RS 783.1).

Par la même occasion, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

2002	M	01.3120	Fasel, Bureaux de poste. Financement du réseau
2002	M	01.3206	Epiney, Indemnisation des coûts non couverts dans le secteur de la poste et des télécommunications
2002	P	01.3168	Dupraz, Poste et service public
2001	P	01.3079	Hämmerle, Concession obligatoire pour les prestations privées de services postaux
2001	P	01.3075	Hassler, Concession obligatoire et taxe pour les prestations privées de services postaux
2001	P	01.3018	Gadient, Renoncer au démantèlement radical du réseau de bureaux de poste

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, 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

*En vertu du mandat de la Confédération visant à assurer une desserte de base suffisante par la fourniture de services postaux et de services de paiement dans tout le pays à des prix équitables, et compte tenu des mutations que connaît le marché postal, il incombe à la Poste de revoir constamment ses structures et ses modes de production. En outre, la Poste est tenue de s'adapter aux besoins de la population et de l'économie tout en s'appêtant à relever de nouveaux défis tels que l'évolution technologique et le processus de libéralisation en cours au niveau international.*

*Dans le présent rapport, le Conseil fédéral présente sa politique en la matière pour les prochaines années. Par ce biais, il souhaite fournir une analyse de la situation en vue des décisions à prendre tant au niveau politique qu'au niveau opérationnel et donner à la Poste, en sa qualité de garante du service universel, la sécurité nécessaire à son développement.*

*Le rapport aborde notamment les sujets suivants:*

- objectifs fixés et atteints suite à la réforme de la Poste de 1998 (bilan intermédiaire);*
- défis à relever pour le marché postal et la Poste suisse;*
- desserte de base (service universel et service public) dans le secteur postal: quelques notions pour comprendre son contenu et sa portée;*
- libéralisation du marché postal: échéances et portée;*
- financement de la desserte postale de base: les possibilités.*

*Dans l'ensemble, le Conseil fédéral dresse un bilan intermédiaire positif de la réforme de la Poste de 1998. La Poste a rempli les conditions légales tout en fournissant dans tout le pays une desserte de base d'excellente qualité. Cependant, elle doit pouvoir poursuivre l'optimisation des coûts et ouvrir de nouveaux champs d'activité si elle souhaite continuer à remplir pleinement son mandat en tant qu'entreprise autonome et économiquement saine. Sans pour autant négliger les obligations inhérentes à la desserte de base et à la compétitivité, elle saura alors – compte tenu des nouveaux défis qu'elle aura à relever – garantir durablement son autonomie financière et contribuer à assurer une bonne desserte de base dans le trafic postal et celui des paiements.*

*Le Conseil fédéral envisage une ouverture progressive et contrôlée du marché postal et présente ci-après trois scénarios. Il est d'avis que l'ouverture du marché doit tenir compte de la situation financière de la Poste, des attentes des régions périphériques et de la nécessité de procéder à des restructurations socialement acceptables. Par ailleurs, la Poste ne doit pas perdre de vue les exigences de l'économie à l'égard d'un service universel efficace et de qualité ainsi que l'obligation d'assurer le financement de la desserte de base. Avec l'ouverture du marché des colis dès 2004 et une libéralisation ultérieure et partielle du secteur des lettres (scénario III), le Conseil fédéral présente au Parlement un scénario qui prend en compte les besoins mentionnés tout en veillant à réduire l'écart par rapport à la réglementation*

---

*en vigueur dans l'UE. L'arrêté fédéral relatif à la vue d'ensemble de l'évolution future du marché postal en Suisse donnera au Parlement l'occasion de se prononcer sur les différents scénarios d'ouverture du marché.*

*Par ailleurs, le Conseil fédéral propose au Parlement d'inscrire dans la loi fédérale du 30 avril 1997 sur la poste (LPO)<sup>1</sup> des dispositions relatives au réseau des offices de poste. Alors que le réaménagement du réseau postal devra être poursuivi, il s'avère nécessaire – au vu des discussions les plus récentes – de définir un cadre légal clair pour la structure du réseau.*

*Le Conseil fédéral rappelle néanmoins que, ces prochaines années, la desserte de base devra continuer d'être assurée de manière rentable dans le cadre du processus d'ouverture qu'il a envisagé. Si, contrairement aux attentes, la Poste ne parvient pas, malgré une gestion rigoureuse, à couvrir les coûts de la desserte de base après l'ouverture du marché des colis et que les redevances de concession ne suffisent plus à assurer le financement du service universel, le Conseil fédéral soumettra alors au Parlement une disposition réglant l'indemnisation des coûts non couverts du service universel. Une telle mesure pourrait, si nécessaire, être envisagée avant la libéralisation du marché des lettres (abaissement à 100 g de la limite du monopole).*

*Outre le rapport sur l'évolution future du marché postal en Suisse, le Conseil fédéral présente également ci-après un message relatif à une modification de la loi fédérale du 30 avril 1997 sur l'organisation de la Poste (LOP)<sup>2</sup>, de manière à créer les bases légales d'une recapitalisation de la Poste et sa séparation de la trésorerie de la Confédération. Dans la foulée, il propose d'adapter les règles en matière de responsabilité des organes de la Poste aux critères applicables aux CFF et à Swisscom.*

*La Poste n'est pas en mesure de constituer les provisions nécessaires pour répondre à ses engagements à l'égard de la caisse de pensions. C'est la raison pour laquelle la Confédération devra prendre à sa charge les provisions requises par les nouvelles normes de présentation des comptes. Sans recapitalisation, la Poste devrait constituer des provisions par ses propres moyens, ce qui, compte tenu de la faible part des fonds propres, engendrerait un surendettement de l'entreprise. Une telle évolution diminuerait sensiblement les chances de la Poste de maintenir sa position sur un marché postal de plus en plus convoité.*

1 RS 783.0

2 RS 783.1

# **Rapport du Conseil fédéral «Vue d'ensemble de l'évolution future du marché postal en Suisse»**

## **1 Contexte**

### **1.1 La Confédération est tenue d'assurer le service universel par la fourniture de prestations relevant des services postaux et des services de paiement**

En vertu de l'art. 92, al. 2, de la Constitution (Cst.)<sup>3</sup>, la Confédération veille à ce qu'un service universel suffisant en matière de services postaux et de télécommunications soit assuré à des prix raisonnables dans toutes les régions du pays. Conformément à ce mandat, la réforme des PTT adoptée par le Parlement est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1998. Elle prévoyait, d'une part, une restructuration des entreprises dans la mesure où l'ancienne régie fédérale des PTT était scindée en deux sociétés autonomes, Swisscom SA et la Poste; d'autre part, elle envisageait également une réorganisation du marché, par le biais d'une libéralisation complète du secteur des télécommunications et d'une ouverture partielle de celui de la poste.

A la faveur de cette réforme, le service universel (service public) a été inscrit dans la loi, obligeant la Poste à assurer un service universel suffisant par la fourniture de prestations relevant des services postaux et des services de paiement. Elle est tenue d'offrir un service universel de qualité dans tout le pays selon les mêmes principes et à des prix équitables. Les prestations offertes par la Poste ne font néanmoins pas toutes partie intégrante du service public. En effet, les services libres de la Poste (par ex. envois exprès et services financiers) englobent des prestations que la Poste propose sans y être obligée par la loi.

### **1.2 Pourquoi une vue d'ensemble de l'évolution future du marché postal en Suisse?**

En proposant cette vue d'ensemble, le Conseil fédéral entend dresser un bilan intermédiaire de la réforme de la Poste engagée en 1998. Simultanément, l'évolution dynamique que connaît le secteur postal (évolution technologique, ouverture des frontières, regroupement au niveau international de grandes entreprises postales financièrement solides, libéralisation accrue au sein de l'UE, internationalisation des services postaux) exige une planification fiable et des orientations claires pour l'évolution future du marché postal et de la Poste suisse.

Suite à la réforme de la Poste, de nombreuses interventions parlementaires ont été déposées. Tandis que les unes exigeaient de nouveaux mandats de prestations, des prescriptions concernant la densité du réseau postal et un système d'indemnisation pour l'utilisation dudit réseau, d'autres demandaient une libéralisation forcée du marché postal et une révision complète de la loi sur la poste en vue de la transformer en une véritable loi sur le marché postal.

<sup>3</sup> RS 101

Le Conseil fédéral souhaite donc examiner les différentes requêtes dans le cadre de cette vue d'ensemble et présenter les lignes directrices de l'évolution du marché postal en Suisse.

## **2 La réforme de la Poste de 1998**

### **2.1 Objectifs et principes de la réforme**

La réforme de la Poste de 1998 devait permettre d'assurer et d'améliorer la desserte de la population et de l'économie, en fournissant dans tout le pays des prestations relevant des services postaux et des services de paiement de qualité et à des prix équitables. De cette manière, il était possible de répondre à des objectifs d'économie nationale tout en créant les conditions juridiques propices à la transformation de l'ancienne régie fédérale en une entreprise de services moderne, compétitive, capable de relever les défis et à l'écoute de ses clients.

La réforme concernait non seulement le marché (nouvelle loi sur la poste, LPO) mais également l'entreprise (nouvelle loi sur l'organisation de la Poste, LOP).

Le législateur a fondé sa réforme sur trois principes:

- les habitants de toutes les régions du pays ont droit à une desserte de base incluant des prestations de service public. Cette desserte de base est régie par les mêmes principes de qualité et d'équité des prix;
- il s'agit si possible de fournir les prestations de service public en privilégiant l'efficacité;
- l'Etat définit le contenu de la desserte de base dans des lois et ordonnances. Il lui incombe de garantir les prestations de service public dans tout le pays.

La libéralisation partielle du marché et la transformation de la Poste en une entreprise autonome de la Confédération n'étaient pas un but en soi, mais bien les moyens choisis par le législateur pour assurer une desserte postale de base de qualité et à des prix équitables. Parallèlement à ce mandat, on a créé les conditions-cadres correspondantes en matière de législation et de régulation, garantissant ainsi à l'institution politique en charge du dossier la possibilité de prescrire les offres qu'elle souhaite et d'en contrôler la fourniture par le biais de lois et ordonnances.

De manière générale, le service public s'articule autour des principes suivants qui ont également été déterminants pour la mise en oeuvre de la réforme de la Poste:

- accès général (obligation de fournir les prestations, obligation de contracter, principe de l'égalité de traitement): l'obligation de fournir les prestations signifie que toute la population doit pouvoir en bénéficier. De cette obligation découle pour le prestataire du service universel celle de contracter. Contrairement au principe de liberté contractuelle qui prévaut dans un régime de libre concurrence et dans les services libres de la Poste, celle-ci peut être contrainte de passer des contrats. Enfin, elle doit aussi respecter le principe de l'égalité de traitement de tous ses clients lorsqu'elle fournit le service universel;
- qualité: le service universel doit être de bonne qualité. Pour la Poste, cela implique notamment de respecter les temps d'acheminement garantis pour

les services postaux, de traiter avec soin la marchandise ainsi que d'en assurer la livraison tous les jours ouvrables, mais au moins cinq jours par semaine;

- prix équitables: les prestations relevant du service universel doivent être d'un coût raisonnable. Toutefois, la Poste doit fixer ses prix en fonction de critères économiques, c'est-à-dire de manière à couvrir au moins ses coûts;
- desserte de l'ensemble du territoire: en vertu de la loi sur la poste, celle-ci est tenue d'offrir le service universel dans tout le pays;
- permanence des prestations: la Poste est obligée de remplir son mandat même en temps de crise;
- efficacité des structures ainsi que capacité d'adaptation et d'évolution: étant donné que les prestations doivent être fixées selon des principes d'économie d'entreprise, la Poste est obligée de travailler de manière efficace. Cela implique notamment un contrôle continu de ses structures et processus ainsi que la possibilité de les adapter aux nouvelles conditions du marché;
- définition du service public par le législatif et l'exécutif: le législateur définit, dans les grandes lignes, l'étendue et la qualité souhaitées du service universel. En édictant la loi sur la poste, il a rempli ce mandat. La capacité d'adaptation et d'évolution du service public implique également que le législateur n'a pas à régler le service universel dans le moindre détail. C'est pourquoi, la loi sur la poste laisse une certaine marge de manœuvre au Conseil fédéral et à la Poste pour concrétiser le service universel.

Ces principes garantissent le libre accès aux prestations de la Poste. Ils doivent être respectés, non seulement vis-à-vis de la clientèle de la Poste mais aussi envers les fournisseurs privés de services postaux non réservés, en ce qui concerne le service universel.

## **2.2 La réforme du marché (loi sur la poste)**

La loi sur la poste (LPO) définit les prestations du service universel et libéralise certains secteurs du marché postal. Elle autorise également le Conseil fédéral à continuer d'abaisser la limite de poids, en tenant compte des normes européennes en la matière. En revanche, elle ne stipule rien concernant les infrastructures. Elle laisse à la Poste le soin de déterminer elle-même les moyens lui permettant de fournir les prestations le plus efficacement.

Dans l'ensemble, la réforme du marché s'articule autour des axes suivants:

- la nouvelle loi sur la poste doit garantir une desserte de la population et des entreprises fiable, abordable et englobant des prestations de service postal et de paiement de qualité dans toutes les régions du pays («service public»);
- le monopole doit, dans une première étape, fournir les moyens financiers propres à assurer la desserte de base. La Poste est tenue de couvrir ses coûts par ses propres moyens. Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation, elle ne peut plus financer ses prestations ou en abaisser le prix en recourant aux recettes dégagées par le secteur des télécommunications. Des indemnités ne sont pas prévues, à l'exception du transport des journaux par

la poste (acheminement des journaux et des périodiques à un tarif préférentiel) et des transports publics. Quant aux opérateurs privés, ils ne peuvent être appelés à participer au financement de la desserte de base que si la Poste n'arrive pas à en couvrir les coûts, ceci malgré une gestion conforme aux règles de l'économie de marché;

- un régime de concurrence doit être instauré sur le marché postal. Les clients doivent pouvoir choisir leurs opérateurs. De la sorte, on veut inciter la Poste et de nouveaux opérateurs à améliorer leurs offres et à accroître leur efficacité;
- des compétences doivent être déléguées au Conseil fédéral. Il pourra décider des nouvelles étapes de libéralisation du marché, en fonction de l'évolution de la situation en Europe, pour autant que le financement d'un service universel suffisant soit garanti.

### **2.2.1 Le service universel (service public)**

La loi sur la poste (LPO) et l'ordonnance sur la poste du 29 octobre 1997 (OPO)<sup>4</sup> définissent le service universel ainsi que les prestations relevant des services postaux et de paiement. Concernant le service universel, la loi distingue les services réservés (monopole de la Poste pour les colis pesant jusqu'à 2 kg) et les services non réservés, où la Poste se retrouve en concurrence avec des opérateurs privés (essentiellement colis de 2 à 20 kg et prestations relevant du trafic des paiements).

#### **a. Le service universel et les prestations postales**

En matière de services postaux, le service universel englobe le dépôt, la collecte, le transport et la distribution d'envois jusqu'à 20 kg, prestations qui sont assurées en règle générale tous les jours ouvrables, mais au moins cinq jours par semaine. Il comprend également le transport de journaux et de périodiques.

#### **b. Le service universel et les services de paiement**

Dans le trafic des paiements, le Conseil fédéral a attribué les prestations suivantes au service universel: versements, paiements et virements.

#### **c. Le service universel et le transport des voyageurs**

La Poste a également pour mandat d'assurer le transport régulier de voyageurs sur route. Pour ce faire, elle est indemnisée conformément à la législation sur les transports publics.

<sup>4</sup> RS 783.01

## 2.2.2 Services libres

La loi sur la poste autorise la Poste à offrir, en sus du service universel, d'autres produits et prestations relevant des services postaux ou des services de paiement ainsi que des produits et des prestations analogues. Ces prestations ne sont pas assimilées au service public de la Poste. Il s'agit de services qui ne relèvent ni des services réservés, en vertu de la loi sur la poste, ni de ceux non réservés définis par le Conseil fédéral. Dans ce secteur, la Poste apparaît comme une entreprise privée et est soumise à la législation ordinaire sur la concurrence. Dans le domaine de la logistique, les services libres comprennent notamment le transport d'envois en courrier accéléré (prestations de courrier express)<sup>5</sup> et de colis de plus de 20 kg. Les services libres englobent en outre les autres produits de Postfinance (p. ex. cash management ou cartes de crédit) et le nouveau domaine e-business de la Poste. Par ailleurs, celle-ci peut fournir des produits et des prestations pour le compte de tiers (p. ex. Fonds Jaunes ou autres produits bancaires).

## 2.2.3 Financement du service universel selon le droit actuel

La loi sur la poste prévoit de financer le service universel de la manière suivante:

- recettes des services réservés;
- recettes des services non réservés et des services libres;
- optimisation des coûts de la Poste;
- s'il est avéré que les coûts du service universel ne sont pas couverts: perception de redevances sur le chiffre d'affaires des opérateurs privés travaillant dans les services non réservés.

L'art. 3, al. 1, LPO accorde à la Poste le droit exclusif d'acheminer des envois de la poste aux lettres et des colis adressés pesant jusqu'à 2 kg afin qu'elle puisse financer les coûts du service universel.

Les recettes des services non réservés et des services libres doivent également participer au financement du service universel. Le financement du service universel par le monopole autorise donc l'utilisation de contributions de couverture provenant de toutes les unités de la Poste. La loi sur la poste ne prévoit – à l'exception du transport des journaux et de celui des voyageurs – aucune indemnisation par l'Etat pour les prestations du service universel. En revanche, en vertu de l'art. 13 LOP<sup>6</sup> et de l'art. 10 de la loi fédérale du 26 mars 1934 sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération<sup>7</sup>, la Poste n'est pas imposée sur les bénéfices réalisés dans le service universel. De plus, la Confédération a jusqu'à présent renoncé à exiger le versement des bénéfices.

<sup>5</sup> La délimitation entre les envois en courrier accéléré et les services réservés est fonction des limites de prix. Actuellement celles-ci se montent à 5 fois le tarif de base pour les lettres (soit cinq fois le prix d'une lettre en courrier A = 4,50 fr.) et à 2 fois le tarif du premier échelon pour les colis (soit 10fr.).

<sup>6</sup> RS 783.1

<sup>7</sup> RS 170.21

En vertu de la LPO, la Poste doit en outre abaisser ses coûts et trouver de nouveaux champs d'activité pour financer le service universel. Dans le message relatif à la loi fédérale sur la poste, le Conseil fédéral mentionnait le développement du service de paiement, le repositionnement, largement réalisé dans l'intervalle, de la poste des colis et l'optimisation du réseau postal.

Si, malgré une gestion d'entreprise conforme aux règles de l'économie de marché, les recettes dégagées par le monopole, par les services non réservés et les services libres ne suffisent pas pour financer le service universel, le Conseil fédéral peut décider – conformément à l'art. 6 LPO – de percevoir des redevances sur les services postaux soumis à concession. Cette solution a été prévue dans le cas où – malgré une gestion du service universel conforme aux règles de l'économie de marché – la Poste apporte la preuve que les coûts ne sont plus couverts intégralement. Outre une couverture insuffisante des coûts du service universel, le système implique qu'il y ait suffisamment d'opérateurs privés actifs sur le marché des services non réservés et qu'ils génèrent assez de recettes. Les éventuelles recettes doivent être utilisées pour financer les services non réservés. Jusqu'à présent, la Poste a pu entièrement couvrir les coûts du service universel, si bien que les conditions légales pour prélever des redevances n'étaient pas remplies. Par ailleurs, en raison du degré de libéralisation trop faible, les chiffres d'affaires réalisables par les opérateurs privés n'étaient jusqu'à présent pas suffisants, de sorte que la perception de redevances ne se serait pas justifiée au vu des coûts liés à l'administration des concessions.

### **2.3 La réforme de l'entreprise (Loi sur l'organisation de la Poste)**

Il était impératif de lier la réforme du marché présentée à une réforme de l'entreprise. Celle-ci a été réalisée au niveau législatif par la nouvelle loi sur l'organisation de la Poste (LOP). En effet, sans une marge de manœuvre suffisante, la Poste ne saurait répondre avec toute la souplesse et la rapidité nécessaire aux nouveaux défis et à une demande en constante mutation. Ceci vaut également pour l'optimisation des coûts et l'ouverture de nouveaux champs d'activité. Cela signifie notamment que:

- les tâches de haute surveillance ont été confiées à l'administration fédérale;
- celles de gestion ont été attribuées à la Poste (mise au point de la stratégie d'entreprise, décision quant à l'affectation des ressources, modes de production, aménagement du réseau postal, etc.);
- la gestion financière a été confiée au conseil d'administration de la Poste. Cependant, la Confédération s'est réservée la gestion de la trésorerie centrale de la Poste, cela conformément à l'art. 25 de la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération<sup>8</sup>;
- la Poste s'est également vu accorder une large marge de manoeuvre pour aménager ses produits et les infrastructures, ce qui lui permet de réagir avec diligence et souplesse aux mutations du marché;

- elle a reçu la compétence de définir elle-même ses prix dans les services non réservés et les services libres. Elle peut donc les fixer en fonction des critères du marché et de l'économie d'entreprise et les adapter aux nouvelles conditions;
- seuls les prix des services réservés (monopole) et du transport des journaux et des périodiques en abonnement requièrent l'approbation du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), après consultation du Surveillant des prix.

### **2.3.1 But de l'entreprise et statut juridique**

Le législateur a confié à la Poste le mandat de prestations précédemment décrit dans les trois secteurs que sont la fourniture des services postaux, les services de paiement et le transport des voyageurs. Ce faisant, il a fixé le but de l'entreprise à l'art. 3 LOP. Parallèlement, la Poste a été transformée en un établissement autonome de droit public de la Confédération et dont l'organisation est régie par le droit des sociétés anonymes.

### **2.3.2 Objectifs stratégiques du Conseil fédéral et capital de dotation**

Le Conseil fédéral sauvegarde les intérêts de la Confédération en tant que propriétaire, en nommant le conseil d'administration et en assignant à l'entreprise des objectifs stratégiques tous les quatre ans. Le conseil d'administration est chargé de les réaliser dans le cadre de la stratégie d'entreprise. Le Conseil fédéral exige de la Poste qu'elle assure une desserte de base de qualité pour tous les usagers en Suisse en appliquant les mêmes principes. La Poste est tenue d'être compétitive, rentable et à l'écoute des besoins de la clientèle. Du point de vue financier, le Conseil fédéral attend d'elle un résultat approprié lui permettant d'augmenter la valeur de l'entreprise. Se référant aux objectifs de rentabilité fixés dans la loi sur la poste, il exige aussi que la Poste utilise en principe son cash-flow pour financer ses investissements. Enfin, il lui demande de mener une politique du personnel progressiste et sociale.

En outre, tout en tenant compte de son mandat de prestations et de ses possibilités, la Poste peut s'engager dans des coopérations en Suisse et à l'étranger en vue de consolider le raccordement du pays aux réseaux de distribution internationaux.

Un rapport sur la réalisation des objectifs est soumis chaque année au Conseil fédéral, qui approuve le rapport de gestion de la Poste (rapport annuel, bilan et annexe, compte de résultat, rapport de l'organe de révision et comptes consolidés avec rapport du réviseur des comptes consolidés).

La Confédération a fourni à la Poste un capital de dotation de 1,3 milliard de francs qui sert à couvrir les éventuelles pertes. La loi en vigueur prévoit en outre une garantie subsidiaire de la Confédération au cas où la Poste ne serait plus en mesure de respecter ses engagements.

Par ailleurs, selon l'art. 12 LOP, la Poste est tenue de verser le bénéfice restant à la Confédération, ceci après avoir procédé aux amortissements et aux corrections de valeur, constitué les provisions et affecté des fonds aux réserves. Jusqu'à présent, et avec l'accord du Conseil fédéral, la Poste n'a pas versé de bénéfice à la Confédération. Compte tenu de la faible part de fonds propres de la Poste, le Conseil fédéral a aussi fixé dans ses nouveaux objectifs stratégiques pour les années 2002 à 2005 que la Poste utilise ses bénéfices pour assurer en priorité l'augmentation progressive des fonds propres jugés nécessaires et en affecte une part convenable au capital de dotation mis à disposition par la Confédération.

### **2.3.3 Tâches du conseil d'administration de la Poste**

La loi sur l'organisation de la Poste (LOP) définit les organes responsables de l'entreprise, en fixe les attributions et régit l'organisation de la Poste en détail. Selon l'art. 9 LOP, le conseil d'administration a les attributions intransmissibles et inaliénables suivantes:

- a. réaliser les objectifs stratégiques du Conseil fédéral en les intégrant dans la stratégie d'entreprise de la Poste, et donner les instructions nécessaires;
- b. fixer l'organisation et édicter le règlement nécessaire;
- c. nommer et révoquer les membres de la direction chargés de la gestion et de la représentation;
- d. exercer la haute surveillance sur les personnes chargées de la gestion pour s'assurer notamment qu'elles observent la loi, les règlements et les instructions;
- e. établir le plan financier et fixer les principes de la comptabilité;
- f. établir le rapport de gestion (rapport annuel, bilan avec annexe, compte de profits et pertes, rapport de l'organe de révision, comptes du groupe assortis de leur rapport de vérification).

Ce règlement des compétences concrétisait simultanément la séparation entre les responsabilités de la gestion et les responsabilités politiques. Dans son message relatif à la loi sur l'organisation de la Poste<sup>9</sup>, le Conseil fédéral a par ailleurs souligné que la Poste devait remplir son mandat public tout en profitant des incitations économiques existantes et selon les principes présidant à une gestion d'entreprise moderne.

<sup>9</sup> FF 1996 1201

## 2.4

### **Objectifs atteints jusqu'à présent – un bilan intermédiaire**

Le Conseil fédéral est d'avis que les objectifs définis lors de la réforme de la Poste en 1998 ont largement été atteints. Il a ainsi été possible de garantir la desserte de la population et de l'économie dans tout le pays, conformément à la définition légale du service universel. La Poste a fourni des prestations de qualité et à des prix équitables. Par ailleurs, les mécanismes de financement inscrits dans la loi sur la poste ont bien fonctionné et la Poste a réussi jusqu'à présent à financer elle-même le service universel.

En revanche, l'analyse est plus nuancée concernant l'évolution financière de l'entreprise. Malgré des améliorations considérables, notamment dans le service des colis, la Poste n'a cependant pas été en mesure de baisser ses prix autant que l'envisageait la réforme de la Poste de 1998. Certes, elle a bien progressé, passant du statut d'ancienne régie fédérale à celui d'une entreprise de services concurrentielle, capable de relever les défis et à l'écoute des clients. Des efforts sont toutefois encore nécessaires. Si la Poste souhaite continuer à l'avenir de remplir son mandat d'une desserte de base étendue à tout le pays et les obligations qui lui incombent en tant qu'employeur important, elle doit améliorer son efficacité et poursuivre l'optimisation des coûts annoncée en 1998. Il lui faut également améliorer ses recettes. Outre l'examen d'interventions adéquates au niveau des tarifs, la Poste doit ouvrir de nouveaux champs d'activité et améliorer les recettes des services libres de manière à assurer à long terme son assise financière.

Notre appréciation positive de la réforme postale se fonde sur les domaines suivants:

- qualité, prix et satisfaction de la clientèle concernant la desserte postale de base (ch. 2.4.1 à 2.4.3);
- financement de la desserte de base (ch. 2.4.4);
- évolution de l'entreprise de la Poste (ch. 2.4.5).

### 2.4.1

#### **Qualité du service universel**

Conformément à l'art. 12 LPO, la Poste fait contrôler régulièrement par un organe indépendant la qualité des services réservés et publie les résultats de ces contrôles. Pour déterminer la qualité des prestations, les délais d'acheminement des envois postaux sont contrôlés régulièrement et des enquêtes annuelles sont menées auprès de la clientèle privée et commerciale. Pour contrôler le délai d'acheminement, on calcule le temps qui s'écoule entre la remise et la distribution d'un nombre donné d'envois.

**Contrôle des délais d'acheminement des envois postaux**

Unité	Produit/prestation	Délai d'acheminement respecté (en pour-cent)			
		2001	2000	1999	1998
Courrier <sup>1</sup>	Courrier A (E+1) <sup>5</sup>	97,6	97,1	96,6	96,5
	Courrier B (E+3)	98,4	97,9	98,2	98,8
Swiss Post International <sup>1</sup>	Courrier international (Import; E+1) <sup>3</sup>	94,1	93,4	93,1	91,3
Colis <sup>2</sup>	E+1 (1999: 1 <sup>er</sup> semestre)	92,6	–	90,6	94,5
	E+2 (1999: 1 <sup>er</sup> semestre)	93,4	–	94,8	96,9
	E+3		–	–	98,0
	Offre transitoire <sup>4</sup> (1999: 2 <sup>e</sup> semestre)		95,2	93,4	–

<sup>1</sup> Contrôles effectués par un organisme externe de la Poste

<sup>2</sup> Contrôles internes

<sup>3</sup> Objectif qualité selon l'accord international (REIMS): 93%

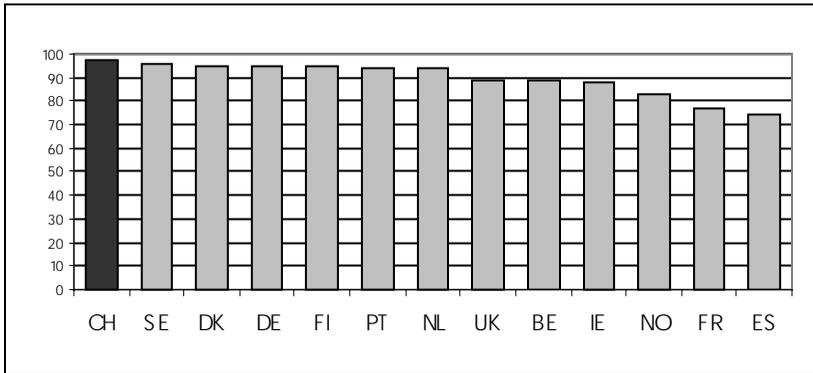
<sup>4</sup> Une offre transitoire existait dès le second semestre 1999, avant l'introduction au 1<sup>er</sup> janvier 2001 de la nouvelle prestation (PostPac Priority, PostPac Economy). Dès lors, il faut comparer les chiffres avec circonspection.

<sup>5</sup> E: jour de remise du courrier ou du colis

Les résultats fournis par ces contrôles montrent que la Poste a atteint un excellent niveau qualitatif pour ses prestations de trafic intérieur, notamment pour le courrier. Après les difficultés passagères rencontrées dans ses nouveaux centres de colis, la poste des colis a de nouveau été en mesure d'améliorer ses prestations.

Le tableau 2 permet de comparer les délais d'acheminement en courrier national de différentes entreprises postales étrangères.

### Comparaison des délais d'acheminement en courrier national, Suisse/ pays de l'UE



Concernant le courrier international, la qualité est définie en fonction d'une procédure appliquée uniformément dans toute l'Europe. Selon la directive européenne concernant la poste, les Etats membres doivent garantir que 85 % du courrier international à l'intérieur de l'Europe et entrant dans la catégorie de courrier la plus rapide soient acheminés dans un délai de trois jours (E+3). De plus, 97 % de ce courrier doivent arriver à destination dans un délai de cinq jours (E+5). Le tableau ci-dessus laisse clairement apparaître que la Poste suisse dépasse toujours les critères européens en la matière, prouvant ainsi qu'elle travaille aussi de manière rapide et sûre au niveau du courrier international.

La technologie des codes-barres appliquée aux colis et donc indiquant leur date d'envoi permet aussi de connaître les délais d'acheminement. En 2001, l'offre «PostPac Priority» (E+1) a satisfait à 92,6% aux objectifs, celle de «PostPac Economy» (E+2) à 93,4%. Malgré les difficultés initiales qu'a connues le secteur, les capacités des nouveaux centres de colis se sont considérablement accrues, spécialement en 2000 et 2001. L'introduction de la nouvelle offre début 2001 a permis de résoudre presque entièrement les problèmes initiaux et, depuis octobre 2001, les capacités de traitement des trois nouveaux centres de colis sont supérieures à celles qui avaient été prévues initialement.

On constate donc que la Poste satisfait aux exigences élevées de qualité en matière de service universel:

- les contrôles des délais d'acheminement confirment l'excellente qualité des services du courrier national et international;
- après avoir résolu les difficultés initiales dans les nouveaux centres de traitement, la poste des colis a amélioré les délais d'acheminement et atteint également un bon niveau quantitatif;
- de même, la qualité des services de paiement peut être qualifiée de bonne, au vu du degré de satisfaction constamment élevé des clients privés et commerciaux.

## 2.4.2 Prix pratiqués dans le service universel<sup>10</sup>

Une étude comparative effectuée en 2000 dans 15 Etats membres de l'UE ainsi qu'en Norvège et en Suisse a montré que la Poste était en bonne position question prix. Cette comparaison se base sur la parité des pouvoirs d'achat. Par ailleurs, une autre étude comparative effectuée à la demande du Surveillant des prix en 2000 et basée sur les cours du change a montré que les prix du courrier soutenaient bien la comparaison au niveau européen. Du reste, les récentes comparaisons présentées ci-après viennent confirmer ces propos.

### *Courrier intérieur selon différentes catégories de poids*

En Europe, le prix d'une lettre pesant *jusqu'à 20 g* et acheminée à l'intérieur du pays en courrier A est compris entre 0,60 fr. (Espagne) et 1,42 fr. (Italie)<sup>11</sup>. Avec 0,90 fr.<sup>12</sup>, la Poste suisse se situe dans la moyenne. Huit pays pratiquent des tarifs plus élevés alors que dans huit autres les prix sont égaux ou inférieurs aux tarifs suisses.

Si l'on compare des lettres acheminées en courrier A et interne et pesant *jusqu'à 50 g*, il apparaît que seuls deux pays pratiquent des tarifs inférieurs à la Suisse, soit la Grande-Bretagne (0,77 fr.) et l'Irlande (0,86 fr.).

Enfin pour les catégories de lettres acheminées en courrier A et interne pesant *jusqu'à 100 g* et pour les lettres en courrier A *jusqu'à 250 g*, la Suisse offre les meilleurs prix en comparaison internationale.

La comparaison des tarifs pratiqués pour le courrier B acheminé à l'intérieur du pays est encore plus parlante. Avec son tarif de 0,70 fr. pour les lettres pesant jusqu'à 20 g, voire 50 g, la Suisse se positionne au second rang derrière la Grande-Bretagne, s'avérant même la plus avantageuse pour les lettres pesant jusqu'à 100 g (0,70 fr.) ou 250 g (1,10 fr.).

### *Courrier international*

Concernant le courrier international, les tarifs des lettres acheminées en courrier A ou B se trouvent dans la bonne moyenne. Seule exception: les lettres en courrier A pesant jusqu'à 20 g. Alors que cinq pays pratiquent un tarif supérieur au tarif suisse (1,30 fr.) onze autres sont plus avantageux.

### *Comparaison des prix pour les colis*

En comparaison internationale, la Poste suisse continue de pratiquer des prix très avantageux dans le service des colis, alors même que la réforme des PTT a entraîné la suppression des importantes subventions croisées émanant du secteur des téléphones (800 millions de francs en 1990).

En courrier international, les tarifs des colis Economy et Priority se situent dans la moyenne supérieure des pays les plus avantageux. A titre d'exemple, dans onze pays, il revient plus cher d'acheminer des colis prioritaires pesant jusqu'à 2 kg, alors que seuls quatre pays pratiquent un tarif plus avantageux que la Poste.

<sup>10</sup> Comparaison des prix au 15 mars 2002. Source: La Poste.

<sup>11</sup> La comparaison des prix se base sur les lettres acheminées en courrier intérieur et pesant jusqu'à 20 g.

<sup>12</sup> Prix unique pour les lettres en courrier A jusqu'à 100 g.

### 2.4.3 Satisfaction de la clientèle

Depuis la réforme de la Poste de 1998, la Poste analyse chaque année la satisfaction de la clientèle. Les résultats des quatre dernières années sont repris dans les tableaux suivants.

Tableau 3

**Satisfaction de la clientèle (échelle allant de 0 à 100; 0–50: clients insatisfaits; 50–80: clients satisfaits; 80–100: clients très satisfaits):**

Unité	Clients	Indice			
		2001	2000	1999	1998
Courrier	Commerciaux	71	71	71	73
Expresspost	Commerciaux	71	66	58	72
Timbres-poste et philatélie	Privés	80	83	80	82
Colis	Commerciaux	67	65	61	75
Swiss Post International	Commerciaux		65	69	70
	Documents	70			
	Messagerie	68			
	Marchandises	69			
Réseau postal et vente	Commerciaux		1	71	73
	PME	79	81	78	82
	Privés	85	87	85	87
Postfinance	Commerciaux	74	80	79	78
	Privés	78	81	81	82
Car postal	Touristes	78	77	78	82
	Trafic de loisirs	75	74	75	79
	Pendulaires	74	71	71	71

<sup>1</sup> Clients commerciaux ventilés dès août 2000 dans les unités de produits.

Le tableau laisse apparaître que les clients sont dans l'ensemble satisfaits des prestations de la Poste. Ces dernières années, les clients privés ont par ailleurs été plus satisfaits que la clientèle commerciale. Puisque cette dernière est à l'origine de la plus grande partie des recettes de la Poste, des mesures s'imposent.

Concernant le courrier, la satisfaction de la clientèle commerciale se maintient à un bon niveau; elle s'est aussi à nouveau améliorée après un épisode plutôt maussade dans le service des colis.

On constate également que dans les domaines entièrement libéralisés (Expresspost, courrier et certains secteurs de Postfinance) il a été possible de maintenir la satisfaction de la clientèle à un bon niveau, voire de l'améliorer. Il est en effet réjouissant de constater que les hausses de tarif d'Expresspost n'ont pas porté atteinte à la fidélisation des clients, en hausse, ni à leur satisfaction également en augmentation après une baisse en 1999.

## 2.4.4 Coûts et financement du service universel

### 2.4.4.1 Financement du service universel garanti

A l'exception du transport à prix réduit des journaux, la Poste pouvait assumer le service universel de manière rentable. Les coûts de ce dernier se composent des coûts des prestations du secteur réservé ou du secteur non réservé:

Tableau 4

#### Recettes des services réservés et non réservés, des services libres/maison mère

En mio. de fr.	Services réservés (1)		Services non réservés (2)		Service universel (3=1+2)		Services libres (4)	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Produit d'exploitation	2758	2748	1893	1902	4651	4650	1132	1207
Coûts	2692	2726	1867	1834	4559	4560	1233	1263
Résultat	66	22	26	68	92	90	-101	-56
Rendement CA	2%	2%	1%	4%	2%	2%	-9%	-5%

<sup>1</sup> rendement CA = résultat \*100/(produit d'exploitation)

Le tableau montre qu'au cours des dernières années, la Poste (maison mère) a toujours réussi à réaliser un résultat au moins équilibré dans le service universel. Il en est allé de même en 1998 et 1999.

### 2.4.4.2 Financement du réseau postal

Les montants indiqués ci-dessus englobent également les coûts du réseau postal qui se montent à 2 milliards de francs. Cela représente environ 40% des frais d'exploitation de la Poste. Ceux-ci sont facturés aux différentes unités bénéficiant des prestations sur la base des prix de transfert fondés sur les coûts usuels et les conditions du marché. Avec ce système, les recettes internes pour l'utilisation du réseau postal se montent à 1,5 milliard de francs. Conformément à la LPO, les coûts de réseau non couverts, soit environ 500 millions de francs, sont imputés au secteur du monopole au titre de contributions d'infrastructure. Partant, l'unité Courrier a payé en 2001, outre les prix de transfert, 400 millions de francs au titre de contributions d'infrastructure, la part de la poste des colis atteignant 80 millions de francs.

En 2002, la participation de l'unité Courrier à l'infrastructure se montera vraisemblablement à 480 millions de francs.

## **2.4.5 Evolution de l'entreprise de la Poste**

Les résultats présentés ci-dessus montrent que les coûts du service universel ont été couverts jusqu'à présent. La Poste a donc satisfait au mandat conféré par la LPO. Toutefois, les résultats obtenus ne suffisent pas pour réaliser la consolidation de la valeur de l'entreprise, nécessaire au bon développement de l'exploitation, ni pour investir dans de nouveaux produits et champs d'activité. A preuve, la Poste n'est pas arrivée jusqu'à présent à couvrir ses frais financiers, ni même à verser un bénéfice à la Confédération.

### **2.4.5.1 Evolution financière de la Poste**

Certes, depuis la réforme de 1998, la Poste a été chaque année en mesure de présenter un résultat positif à la clôture des comptes. Cependant le principe de la rentabilité exige plus qu'un résultat juste positif, compte tenu d'un chiffre d'affaires total de 6 milliards de francs. Il implique aussi la constitution de réserves minimales afin d'améliorer la base de capital propre ainsi qu'un taux de rendement adéquat. De la sorte, la Poste sera en mesure de procéder aux investissements nécessaires pour moderniser et entretenir ses installations tout en développant de nouveaux produits.

Certes, avec un bénéfice du groupe de 194 millions de francs (maison mère: 192 millions de francs), la Poste a réalisé en 2001 un résultat positif, toutefois insuffisant pour garantir à long terme son indépendance financière. De plus, malgré des améliorations, les résultats des services libres restent insuffisants. Jusqu'à présent, à l'exception de l'unité Colis, le service universel (services réservés et non réservés ainsi que services de paiement) a été le seul à contribuer au résultat positif de l'entreprise. La Poste est pleinement consciente des difficultés dans le secteur des services libres et a pris des mesures en conséquence.

Partant, la situation financière de la Poste doit encore être améliorée. Du côté des recettes, il s'agira d'examiner des adaptations des prix. Parallèlement, la Poste doit accroître sa productivité et chercher des sources de financement dans de nouveaux champs d'activité. Du reste, le Surveillant des prix l'a explicitement souligné en commentant l'augmentation des tarifs pour la poste aux lettres<sup>13</sup> refusée en juillet 2000 par le DETEC. Dans sa recommandation de juin 2000, il rappelait que les problèmes financiers de la Poste relèvent des unités Réseau postal et vente ainsi que Colis, et qu'il y a lieu de résoudre les problèmes là où ils surgissent.

### **2.4.5.2 Compétitivité de la Poste**

L'évolution des parts de marché des différentes unités donne une idée de la compétitivité de la Poste. Au cours des dernières années, le marché des lettres n'a dans

<sup>13</sup> Cf. Droit et politique de la concurrence en pratique (DPC) 2000/5, p. 776.

l'ensemble que peu progressé. Certes, la poste aux lettres (journaux compris) dans son ensemble a réussi à accroître son chiffre d'affaires net, en revanche le résultat d'exploitation a continuellement reculé.

Par rapport au nombre d'envois, le marché des colis s'est asséché ces dernières années. En raison du durcissement de la concurrence, la Poste a perdu des parts de marché, celles-ci s'établissant à 78% en 2001 (contre 82 et 85% les années précédentes). En revanche, le marché totalement libéralisé des express et du courrier a progressé et la Poste y a amélioré sa position, continuant de se profiler comme leader de la branche en Suisse. De même, Postfinance a connu jusqu'à présent une évolution réjouissante, puisqu'elle a su aussi bien accroître son chiffre d'affaires qu'améliorer globalement ses parts de marché grâce à des produits déjà existants ou nouvellement commercialisés (épargne, placements, prévoyance).

De manière générale, la Poste est compétitive pour ce qui relève de la qualité, des prix et des parts de marché. Cependant, elle doit faire des efforts supplémentaires dans les unités Colis, «Réseau postal et vente» ainsi que dans les services libres. Cela s'avère d'autant plus nécessaire que les filiales des deux entreprises présentes sur l'ensemble du marché européen, à savoir Deutsche Post World Net et «La Poste» française, ont gagné des parts de marché dans le secteur des colis et que les entreprises étrangères ont continué d'améliorer tant la qualité de leurs prestations que la productivité. Avec la mise en service de ses nouveaux centres colis, la Poste a pris les mesures nécessaires dans ce domaine pour pouvoir rester compétitive par rapport aux opérateurs étrangers.

L'internationalisation croissante des marchés postaux se reflète également dans l'évolution du secteur international de la Poste. Ces dernières années, l'unité Swiss Post International (SPI) a d'ailleurs été en mesure d'augmenter son chiffre d'affaires et son résultat d'exploitation. Particulièrement active sur le marché libéralisé, cette unité est devenue un des secteurs-clés de la Poste. Compte tenu de l'internationalisation des services postaux, cette unité devrait encore gagner en importance.

### **2.4.5.3 Politique du personnel de la Poste**

Le Conseil fédéral exige de la Poste qu'elle applique une politique du personnel moderne et sociale, objectif que la Poste s'est efforcée d'atteindre ces dernières années. Le 1<sup>er</sup> janvier 2002 marque l'entrée en vigueur d'une nouvelle convention collective de travail (CCT), comprenant un système salarial adapté au marché et une nouvelle réglementation des allocations et des vacances (5 semaines dès 2003). En outre, les collaborateurs bénéficieront d'une garantie de salaire jusqu'à fin 2004. Fondée sur la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)<sup>14</sup>, la CCT contient par ailleurs des dispositions relatives à la protection contre le licenciement, la sécurité au travail, un accord social ainsi que les grandes lignes d'un plan social. Elle concerne quelque 50 000 collaborateurs de la Poste. Les partenaires sociaux ont également négocié une CCT Auxiliaires, qui concerne quelque 6000 personnes. Par ailleurs, la Poste offre actuellement 1200 places d'apprentissage dans les professions les plus diverses.

<sup>14</sup> RS 172.220.1

Dans l'ensemble, la satisfaction du personnel de la Poste est bonne. A noter que les restructurations n'ont engendré aucun licenciement et qu'il en ira de même pour la prochaine réorganisation du réseau postal. En outre, la Poste continuera d'offrir des emplois dans toute la Suisse.

#### **2.4.5.4 Stratégie internationale de la Poste**

Au travers de la stratégie qu'elle développe au plan international, la Poste vise à asseoir sa position sur le marché domestique. Elle entend demeurer leader sur le marché du trafic postal international entrant et sortant de Suisse. L'intégration de la place économique suisse dans le marché globalisé rend nécessaire le raccordement de la Poste aux réseaux internationaux dans les secteurs du courrier, des colis, des messageries et des envois exprès. C'est pourquoi, la Poste a conclu ces dernières années un certain nombre d'alliances. En collaboration avec TNT, elle exploite par exemple une co-entreprise en Suisse, assurant ainsi son ancrage dans le réseau mondial d'envois exprès de TNT. Grâce à sa stratégie internationale prudente, fondée sur la couverture des coûts, la Poste s'assure l'accès à des réseaux existants sans avoir à consentir d'importants investissements dans des infrastructures à l'étranger. Par ce moyen, elle est à même de répondre à la demande de sa clientèle opérant à l'international en lui proposant des prestations d'un seul tenant. L'internationalisation des services postaux oblige la Poste à développer de manière ciblée ses activités internationales, à tirer profit des possibilités de croissance sur des marchés étrangers intéressants ou encore à conclure de nouvelles alliances. Ces facteurs joueront également un rôle quand il s'agira d'envisager la question de l'ouverture progressive du marché postal en Suisse.

#### **2.4.6 Résumé**

Dans l'ensemble, la réforme de la Poste a été couronnée de succès, entraînant une transparence accrue des coûts de la desserte de base, de la satisfaction de la clientèle et de la qualité. Quant au service public, il a été assuré à des prix équitables dans tout le pays. A l'exception de quelques problèmes passagers dans le secteur des colis, la qualité des prestations de la Poste est bonne. Les résultats de l'évaluation de la satisfaction du personnel et de la clientèle, mesurée depuis la réforme de la Poste de 1998, sont bons et la Poste a su – sauf dans le secteur des colis – défendre ses parts de marché. Elle a fait d'importants progrès en vue de devenir une entreprise compétitive, à l'écoute de ses clients et capable de s'adapter. Néanmoins, sa situation financière, notamment sa base de fonds propres, n'est pas assurée de manière suffisante, compte tenu des nouveaux défis que l'entreprise devra relever.

### **3 Défis**

#### **3.1 Contexte**

Depuis la réforme de la Poste de 1998, le marché postal mondial a continué d'évoluer. Les anciens établissements postaux étatiques ont partout été remplacés

par des entreprises de prestation et de logistique modernes, dynamiques, prêtes à affronter la concurrence, offrant une large gamme de produits et opérant à l'international. En Europe plus spécialement, on a vu se profiler trois à quatre grands opérateurs internationaux (Deutsche Post; la poste néerlandaise TPG, «La Poste» française et l'entreprise anglaise Consignia, autrefois Royal Mail), qui ont conquis de nouveaux marchés avec des moyens financiers considérables. Il devient de plus en plus difficile de délimiter les services postaux traditionnels des nouveaux «services spéciaux». L'ouverture des marchés postaux qui se poursuit à l'échelon mondial, les processus de consolidation du marché postal et logistique international ainsi que les développements technologiques obligent les entreprises postales à améliorer constamment leurs prestations et à réexaminer leurs structures. Les entreprises étrangères ont considérablement amélioré leur productivité, réduisant leurs effectifs dans les secteurs-clés existants (courrier et colis) mais les augmentant dans les nouveaux champs d'activité (essentiellement dans la logistique).

Pareille évolution à l'échelon mondial se répercute directement sur la Suisse, située au cœur de l'Europe. Le Conseil fédéral doit donc en tenir compte pour définir sa future politique postale. De même, la Poste doit examiner et adapter ses anciennes structures. Elle doit prendre en considération les changements techniques et les nouvelles attentes des clients, faute de quoi ses prestations seront très rapidement considérées comme mauvaises, comparées à celles de la concurrence, aussi bien en Suisse qu'à l'étranger. L'économie suisse en pâtirait également et les conséquences seraient fatales: diminution de la clientèle, chute des recettes, rentabilité en perte de vitesse, mesures d'économie douloureuses, suppression d'emplois, etc.

De l'avis du Conseil fédéral, les principaux défis que le secteur postal et la Poste doivent relever sont les suivants:

- les développements technologiques (ch. 3.2);
- l'évolution du marché et des besoins des clients (ch. 3.3);
- les nouvelles étapes de la libéralisation du marché en Europe (ch. 3.4);
- les exigences politiques posées à la Poste (ch. 3.5).

## **3.2 Nouvelles technologies**

Les nouvelles formes de communication (e-mail, Internet) représentent un enjeu de taille pour la poste aux lettres traditionnelle. A moyen terme, de nouvelles technologies de communication remplaceront vraisemblablement toujours plus le courrier. De même, les récentes possibilités existant dans le trafic des paiements (opérations financières entièrement gérées de manière électronique) augmentent le risque de substitution pour la poste aux lettres.

Mais ces nouvelles technologies sont aussi synonymes d'opportunités pour la Poste. Malgré les désillusions provoquées par le commerce électronique, on continue d'escompter une croissance des services de messagerie, des envois exprès et des colis, ne serait-ce qu'en raison des commandes toujours plus nombreuses de produits via Internet. Par ailleurs, les nouvelles technologies représentent des potentiels d'optimisation considérables pour la production des prestations de la Poste et plus particulièrement dans le traitement du courrier.

### 3.2.1 **Conséquences des nouvelles technologies pour la correspondance**

Actuellement, les avis des experts divergent quant aux répercussions des nouvelles technologies sur l'acheminement classique du courrier. Ainsi les spécialistes de l'Union postale universelle (UPU) s'attendent à un recul moyen du volume de courrier de 8,4 % d'ici 2005 en raison des moyens de substitution électroniques. L'étude réalisée en 1996 par Coopers & Lybrand indique les taux de substitution suivants en fonction des flux entre les différents segments du marché: de privé à privé: 5 à 15 %; de privé à entreprise: 8 à 18 %; d'entreprise à privé: 15 à 28 %; d'entreprise à entreprise: 20 à 35 % (données pour chaque année jusqu'en 2005). Cette étude montre que les effets de substitution les plus importants se feront surtout sentir au niveau de la clientèle commerciale, donc dans un segment qui génère actuellement les plus grands volumes de courrier.

Dans cette étude, les experts rappellent aussi que la substitution peut avoir des effets complémentaires. C'est ainsi qu'un usage accru d'Internet pourrait aussi générer une croissance supplémentaire de la poste aux lettres. Partant, Internet et les nouvelles formes de communication ne remplaceraient pas, mais compléteraient la communication sur support papier.

Jusqu'à présent, il n'a pas été évident de suivre et de déceler les effets de la substitution. Il est vrai que des évolutions antagonistes telles la croissance démographique et la croissance économique ont contribué à une stabilité globale des volumes de courrier acheminés depuis l'introduction des tarifs différenciés A et B en février 1991<sup>15</sup>. Cependant, la demande en prestations de la poste aux lettres devrait vraisemblablement augmenter plus lentement à l'avenir en comparaison des autres formes de communication.

La Poste se retrouve donc confrontée à des quantités d'envois en stagnation, voire en légère baisse dans sa principale unité d'affaire, ceci également parce que ses clients cherchent à économiser. Ceux-ci regroupent toujours plus leurs envois, concentrent leurs activités dans d'autres pays européens ou se tournent vers des produits plus avantageux (soit poste B1 et B2).

Les nouvelles technologies limitent également les possibilités qu'a la Poste de moduler ses tarifs. Actuellement par exemple, les clients du marketing direct (représentant plus de 20 % du volume de courrier) peuvent trouver d'autres débouchés en cas de baisse du rapport prix/prestation. En réalité, une part importante du chiffre d'affaires de la poste aux lettres est déjà soumise à la concurrence d'autres moyens de communication, que ce soit dans le secteur de la publicité non adressée ou dans celui des envois en nombre.

<sup>15</sup> Toutefois la quantité de lettres acheminées a par exemple connu une croissance moins forte en 2001 que le produit national brut.

### **3.2.2 Conséquences des nouvelles technologies sur le trafic des paiements**

Les nouvelles technologies simplifient toujours plus le trafic des paiements via l'électronique. Actuellement, 42 % des 3,1 millions de ménages suisses disposent d'une connexion à Internet (environ 1,3 million de raccordements). Selon une enquête<sup>16</sup>, la moitié des ménages suisses effectueraient leurs paiements via Internet. A elle seule, la Poste avec sa prestation «yellownet» couvre quelque 40 % de ces transactions. Toujours selon la même enquête, l'autre moitié des ménages s'imaginerait également effectuer ses paiements mensuels en recourant à l'électronique. Les réserves à l'encontre de l'«Internet banking» portent sur la sécurité des systèmes considérée encore comme insuffisante, les coûts d'acquisition du matériel informatique et des logiciels ainsi que l'absence de contacts personnels avec l'opérateur. Mais le trafic des paiements par voie électronique devrait également bénéficier de l'apparition de prestations telles que les services de présentation et de paiement électroniques des factures (système EBPP Electronic Bill Presentment and Payment), qui permettent au créancier de présenter sous forme électronique sa facture au débiteur et de se faire payer de la même façon.

A l'évidence, les nouveaux médias électroniques (Internet) ont changé le comportement de la clientèle en matière de paiements, entraînant ainsi une baisse du trafic des paiements traditionnel. Pareille évolution conduira en outre à réduire notablement la correspondance générée actuellement par les services financiers, jouant ainsi un rôle déterminant dans l'évolution de la poste aux lettres.

## **3.3 Evolution du marché et des besoins des clients**

### **3.3.1 Internationalisation du trafic postal**

Partout, le trafic international de marchandises augmente. Cette évolution est particulièrement importante pour la Poste, puisque la réglementation actuelle a déjà libéralisé le trafic postal à destination de l'étranger. A titre d'exemple, la Poste française peut se charger de tout le trafic postal à destination de l'étranger des organisations internationales basées à Genève. Dès lors, la Poste suisse est en concurrence dans ce secteur avec d'autres opérateurs, financièrement solides et présents dans le monde entier (Deutsche Post, TPG, UPS, La Poste, Fedex).

L'internationalisation apparaît aussi dans l'évolution du chiffre d'affaires de Swiss Post International qui présente une tendance à la hausse depuis quelques années (passant de 638 millions de francs en 1998 à 668 millions en 2001). Durant cette période, le secteur international s'est profilé comme le troisième pilier de la Poste, à côté de l'unité Courrier et de Postfinance. Avec les recettes dégagées dans le secteur international, la Poste contribue de manière non négligeable à couvrir ses coûts et à améliorer son résultat. Parallèlement, elle garantit à la Suisse l'accès aux réseaux internationaux de distribution. En outre, par sa stratégie internationale, elle peut espérer conclure d'autres d'alliances, comme par exemple avec TNT dans le secteur de la messagerie, alliances nécessaires pour renforcer sa position sur le marché

<sup>16</sup> IHA-GfM (étude publiée dans: Elektronische Zukunft der Schweiz – E-Focus 2001).

intérieur. L'importance de telles alliances et coopérations devrait aller croissant à l'avenir pour garantir la pénétration des marchés internationaux.

### **3.3.2 Concurrence croissante et processus de consolidation**

Partout les marchés postaux sont soumis à une concurrence de plus en plus vive, même si les processus de consolidation se sont passagèrement ralentis suite aux événements du 11 septembre 2001. Jusqu'à présent, ce sont surtout les services déjà largement libéralisés de messagerie, d'express et de colis qui ont été concernés. Ces marchés (courrier, express, colis) ne sont plus organisés à l'échelon national mais au plan international et les nouvelles entreprises développent des réseaux nouveaux et efficaces, faisant fi des frontières nationales.

Suite à l'ouverture de ces marchés, toutes les entreprises postales se préparent à une libéralisation accrue du secteur du courrier en Europe et cherchent à se protéger contre cette probable concurrence, en établissant des coopérations ou en rachetant des sociétés afin de réaliser des économies d'échelle. Elles proposent également de nouvelles prestations. Elles se transforment en véritables entreprises de logistique qui non seulement cherchent, trient, transportent et remettent lettres et colis mais s'occupent également de gérer les stocks de leurs clients, veillent à distribuer ponctuellement les envois, gèrent la comptabilité de leur clientèle ou s'occupent des réclamations à adresser aux entreprises de production, etc.

Par ailleurs, les entreprises postales cherchent à compenser les risques de perdre des parts de marché en étendant leurs activités à l'étranger. A preuve, La Poste française qui participe à raison de 80 % à l'entreprise de colis Direct Parcel Distribution (DPD) et pénètre ainsi les marchés allemand et suisse.

### **3.3.3 Evolution des besoins de la clientèle**

L'émergence des nouvelles technologies a modifié les habitudes et le comportement de la clientèle. Désormais, téléphone, fax, portable, courrier électronique et SMS sont autant d'outils remplaçant les prestations classiques. Et notamment les clients commerciaux ont de moins en moins besoin d'un office de poste, étant nombreux à faire chercher lettres et colis à domicile ou les remettant directement au centre de tri. Les clients exigent en outre de la Poste des prestations de plus en plus spécifiques ainsi que des solutions davantage sur mesure. Il ne s'agit plus d'acheminer les colis dans un délai donné mais de les livrer à une heure précise et à l'endroit souhaité. Plusieurs clients souhaitent en outre connaître précisément les différentes étapes du transport et être informés du moment de la distribution, si possible via un SMS (track and tracing). Dans le secteur financier, on recourt toujours plus souvent à l'électronique pour les prestations. Il existe ainsi pour les clients différentes manières d'établir le contact avec les instituts financiers.

En raison d'une désaffection des canaux de vente traditionnels, la Poste a envisagé de nouvelles formes d'offre des prestations. Clients commerciaux et privés peuvent ainsi commander directement des prestations postales via Internet et en assurer le suivi (p. ex. transmission de e-mails sous forme de courrier à des personnes qui ne peuvent pas être atteintes par e-mail).

Au vu de cette évolution, la Poste devra encore mieux répondre aux nouveaux besoins de la clientèle et réagir à une situation internationale en constante mutation en proposant de nouveaux produits et offres. Du reste, les évaluations de la satisfaction de la clientèle prouvent que la Poste est en mesure de réussir le lancement de nouveaux produits.

### **3.4 Libéralisation accrue des marchés postaux européens**

#### **3.4.1 Processus en cours dans l'UE**

##### **3.4.1.1 Similitudes et différences entre la Suisse et l'UE**

A travers sa politique postale, l'UE suit en principe des objectifs similaires à ceux de la Suisse:

- à l'échelon communautaire, le service universel en matière de prestations postales est un droit garantissant à tous les citoyens de l'UE l'accès aux services postaux. Il comprend une série de services répondant à une certaine norme qualitative, services que les Etats membres doivent assurer à un prix abordable à tous les clients, indépendamment de leur lieu de séjour;
- vraisemblablement jusqu'en 2009, les Etats membres peuvent réserver certains secteurs afin de financer le service universel;
- il s'agit d'améliorer la qualité des services postaux, en imposant des normes de qualité à l'ensemble de l'UE pour les services internationaux;
- selon la directive postale en vigueur, le secteur postal doit s'adapter rapidement et efficacement aux avancées technologiques et à l'évolution des besoins de la clientèle.

Après l'ouverture du marché des colis intervenue en 1998, l'UE s'est décidée à libéraliser le secteur postal progressivement et de manière contrôlée, en combinant un renforcement de la concurrence avec le maintien d'un service universel durable assuré par les Etats membres. Les principes directeurs en sont l'orientation des tarifs sur les prix et la transparence dans le financement du service universel.

Toutefois, il existe certaines différences par rapport à la réglementation suisse:

- tel que défini dans la loi sur la poste, le service universel comprend des prestations relevant des services postaux et des services de paiement. Le législateur suisse a donc élargi la notion du service universel par rapport à celle inscrite par la Commission de l'UE dans la directive concernant les règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la CE et l'amélioration de la qualité du service<sup>17</sup>. Comme son titre l'indique, cette directive régit uniquement l'évolution des services postaux ainsi que l'amélioration de la qualité de ces services;

<sup>17</sup> Directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la communauté et l'amélioration de la qualité du service («Directive sur les services postaux»)

- autre différence de taille: le mandat de la Poste qui, en Suisse, doit assurer le transport régulier de personnes. Dans ce secteur, le service public ne relève pas de la loi sur la poste, mais est régi par la législation concernant les transports publics;
- enfin, dans les Etats membres de l'UE, le marché des colis est totalement libéralisé tandis que celui des lettres l'est plus ou moins dans plusieurs pays; en Suisse, la limite du monopole est fixée à 2 kg.

### 3.4.1.2 La directive européenne en vigueur pour les services postaux

La directive 97/67/CE de l'UE prescrit un service universel offrant aux consommateurs une sélection de services de qualité déterminée, ceci à un prix abordable et dans tous les Etats membres. La directive établit une distinction du service universel entre les services réservés et les services non réservés. L'acheminement de courrier en correspondance intérieure, pesant moins de 350 g et dont le prix est inférieur à cinq fois le tarif d'une lettre standard en courrier A (1<sup>er</sup> échelon de prix) peut être réservé à l'opérateur garantissant le service universel. En fonction des mêmes critères, l'acheminement du courrier transfrontière peut également être réservé. Les services non réservés englobent l'acheminement des colis pesant jusqu'à 10 kg, les envois recommandés ainsi que les envois valeur. Les prestations du service universel doivent être fournies tous les jours ouvrables, mais au moins cinq jours par semaine.

### 3.4.1.3 Comparaison entre la Suisse et les pays de l'UE

Le tableau suivant permet de comparer la réglementation suisse actuelle avec celles de certains pays européens. Il apparaît que la limite de poids en vigueur en Suisse est de loin la plus élevée en comparaison avec les autres pays. En revanche, la limite de prix pour délimiter les services réservés des services libres correspond aux réglementations en vigueur dans les autres pays.

Tableau 5

#### Comparaison «services réservés/publicité directe/envois à destination de l'étranger» Suisse/pays de l'UE (état au 1<sup>er</sup> janvier 2002)

Pays	Services réservés Poids/Prix	Publicité directe	Envois à destination de l'étranger
BE	350 g/5×	350 g/5×	350 g/5×
DK	250 g/5×	250 g/5×	√
DE	200 g/5×	50 g	200 g/5×
FL	√	√	√
FR	350 g/5×	350 g/5×	350 g/5×
GR	350 g/5×	350 g/5×	350 g/5×
UK	350 g/1 £ avec licence	350 g/1 £ avec licence	√
IE	350 g/5×	350 g/5×	350 g/5×

Pays	Services réservés Poids/Prix	Publicité directe	Envois à destination de l'étranger
IT	350 g/5×	350 g/5×	350 g/5×
NL	100 g/3×	√	√
NO	350 g/5×	350 g/5×	350 g/5×
AT	350 g/5×	350 g/5×	350 g/5×
PT	350 g/5×	350 g/5×	350 g/5×
SE	√	√	√
CH	2 kg	2 kg	√
ES	350 g/5×*	√	350 g/5×

√ entièrement libéralisé

\* Libéralisation uniquement dans les villes

#### 3.4.1.4 Evolution prévisible en Europe

En octobre 2001, les ministres des Etats membres de l'UE en charge du dossier se sont mis d'accord sur une libéralisation accrue du marché postal européen. Cette proposition a été avalisée en décembre 2001 par le Conseil des ministres. En outre, le 11 mars 2002, le Parlement européen en a approuvé plusieurs éléments. Le tableau suivant présente les résultats de cette décision.

Tableau 6

#### Aperçu: Libéralisation accrue du marché postal européen (aucune décision quant à une libéralisation totale avant 2009)

	Envois	Publicité directe	Envois à destination de l'étranger
01.01.2003	100 g/3×	100 g/3×	0 g*
01.01.2006	50 g/2,5×	50 g/2,5×	0 g**
30.06.2006	Etude de la Commission quant aux conséquences d'une libéralisation totale du marché pour le service universel		

\* Réglementation spéciale 100 g/3×

\*\* Réglementation spéciale 50 g/2,5×

#### 3.4.1.5 Conséquences de la libéralisation dans l'UE

##### Aperçu

Selon des études menées dans l'UE depuis la libéralisation partielle du marché postal, on constate que la desserte de base a continué d'être assurée en matière de services postaux dans tous les Etats membres. Selon un rapport de la Commission de

l'UE du 7 décembre 2001<sup>18</sup>, la libéralisation n'a pas influencé, ou alors uniquement de manière très limitée, la position dominante des opérateurs traditionnels dans le secteur du courrier. Dans la plupart des pays<sup>19</sup>, la desserte de base est financée par les recettes des services réservés. Selon l'étude réalisée, la population des pays membres considère généralement comme bon l'accès aux services postaux, exception faite de certaines régions. En revanche, dans toute l'Europe, les opérateurs traditionnels ont dû adapter leurs structures aux nouveaux besoins et habitudes, accroître leur productivité et procéder à des licenciements. Selon les analyses effectuées, la libéralisation des marchés n'est pas l'unique responsable des suppressions d'emplois chez les prestataires de services postaux traditionnels, l'automatisation croissante de la production jouant également un rôle. Parallèlement, les nouveaux opérateurs ont créé des emplois durant le même laps de temps.

### *Maintien de la position dominante des opérateurs traditionnels*

Il est difficile de se prononcer sur l'évolution des parts de marché qu'a précisément connue le secteur des colis. Dans la plupart des pays européens, le marché des colis était déjà totalement libéralisé avant 1998; l'entrée en vigueur de la directive susmentionnée a complètement supprimé le monopole restant. Ajoutons que depuis l'ouverture de ce secteur, les marchés ont énormément évolué. Dès lors, on ne parle plus en Europe d'un marché spécifique des colis mais d'un marché «courrier, express, colis». Ce segment a connu ces dernières années et à travers toute l'Europe une croissance considérable qui profite également aux opérateurs privés. Concernant le secteur du courrier, on constate que, malgré une baisse de la limite de monopole à 350 g, les entreprises nationales de poste des pays membres de l'UE ont conservé 85 à 90% de leurs parts de marché, que ce soit par rapport au volume de courrier ou au chiffre d'affaires.

Les études réalisées dans différents pays de l'UE dans la perspective d'une libéralisation accrue du marché ont montré que 80 à 90 % des lettres pèsent moins de 100 g, 70 à 80 % pesant même moins de 50 g. Concernant la publicité directe, 90 % des envois pèsent moins de 100 g et environ 70 % moins de 50 g. Selon ces mêmes études, l'abaissement de la limite de monopole à 100 g fait que 10 à 15 % du volume des lettres et entre 10 et 20 % du chiffre d'affaires réalisé avec les envois et la publicité directe sont libéralisés. En abaissant cette limite à 50 g, la libéralisation concernerait environ 20 à 30 % des lettres et des envois publicitaires. Partant du principe que, malgré l'ouverture du marché, la concurrence ne s'exercera pas uniformément dans tous les secteurs du marché postal, l'UE estime qu'un abaissement de la limite de monopole à 100 g, puis ultérieurement à 50 g, entraînerait pour les opérateurs actuels un recul de 5 % de leur chiffre d'affaires en moyenne<sup>20</sup>. Néanmoins, ils seraient en mesure de compenser leurs pertes en augmentant leur efficacité.

<sup>18</sup> Performances des marchés des industries de réseaux prestataires de services d'intérêt général: première évaluation horizontale, Bruxelles 2001.

<sup>19</sup> Exceptions: la Suède, la Finlande et l'Italie, pays dans lesquels des indemnités annuelles, voire des fonds sont prévus pour participer au financement de la desserte de base. Actuellement, l'Espagne étudie également un modèle de fonds. Par ailleurs, l'Irlande et l'Angleterre prévoient des aides étatiques ponctuelles pour le réseau postal. Dans ces pays, la limite de poids est fixée à 350 g maximum. Enfin, le marché postal est entièrement libéralisé en Finlande et en Suède.

<sup>20</sup> Il ne faut donc pas établir de parallèles entre le recul du chiffre d'affaires et le degré de libéralisation du marché.

Une autre raison du maintien d'importantes parts de marché pour les opérateurs traditionnels réside dans les avantages qu'ils possèdent par rapport aux nouveaux venus: expérience, image de marque, avantages liés à la taille et à la diversification, réseau existant ainsi que clientèle fidélisée. Enfin, ils ont souvent réagi à la libéralisation en élargissant leur offre.

#### *Autofinancement du service universel*

Même avec une limite de monopole inférieure à 350 g, les Etats membres de l'UE ont pu renoncer jusqu'à présent à introduire des modèles de compensation, c'est-à-dire à prélever des redevances auprès des opérateurs privés en vue de financer le service universel. Seules exceptions, la Suède et la Finlande où le marché postal est totalement libéralisé ainsi que l'Italie. A noter qu'en Suède, l'Etat verse parfois des indemnités à la poste pour remplir son mandat de service universel. La Finlande a introduit un modèle de fonds, qui fait que les opérateurs privés versent des redevances à l'Etat pour cofinancer le service universel. L'Italie dispose également depuis 2001 d'un fonds de compensation, dans lequel les opérateurs privés doivent reverser jusqu'à 10 % de leurs chiffres d'affaires, fonds qui est également alimenté par les impôts.

Les expériences menées dans les autres pays de l'UE montrent que, depuis la libéralisation totale du marché des colis et la libéralisation partielle de celui du courrier, il n'a pas été nécessaire d'introduire de véritables modèles de compensation ou des indemnités pour assurer le financement de la desserte de base. En effet, les fournisseurs actuels du service universel ont optimisé les coûts et procédé à des mesures de rationalisation. Quant à la suppression de postes de travail ainsi induite, elle a été en partie compensée par l'arrivée de nouveaux opérateurs. C'est ainsi que, selon des sondages de l'autorité allemande de régulation, la Poste allemande a supprimé quelque 12 850 emplois à plein temps (8,5 % des effectifs) entre 1997 et 2000 alors qu'elle gagnait des parts de marché. Durant la même période, les opérateurs privés créaient 20 000 nouveaux emplois, concentrés non pas dans les grands centres économiques mais dans les régions structurellement faibles.

### **3.4.2 Conséquences pour la Suisse**

Selon le régime actuel, le Conseil fédéral peut exclure d'autres prestations des services réservés ou réduire la limite de poids de 2 kg. Ce faisant, il doit tenir compte des normes européennes en la matière et veiller à ce que le financement du service universel reste assuré.

De l'avis du Conseil fédéral, l'évolution du marché européen appelle également une ouverture progressive du marché postal en Suisse. De par sa position au cœur de l'Europe et au vu de l'internationalisation croissante des flux postaux, la Suisse ne saurait faire cavalier seul. A l'évidence, même avec une libéralisation accrue, il faut assurer le service universel dans la même mesure qu'aujourd'hui. En outre, il s'agit alors de tenir compte des spécificités helvétiques, notamment concernant les intérêts des régions périphériques, ainsi que des résultats de la consultation menée au printemps 2001 au sujet du Paquet Poste/Swisscom en vue de trouver un compromis. Les différentes étapes de la libéralisation prévues par le Conseil fédéral sont détaillées au ch. 4.

### **3.5 Revendications politiques divergentes**

Outre les défis mentionnés précédemment, le débat politique actuel sur la Poste revêt une importance capitale. Depuis le début de l'année 2001, de nombreuses interventions parlementaires concernant la Poste et le réseau postal ont été déposées. De manière générale, elles se focalisent sur les questions d'emploi et de politique régionale, la restructuration du réseau postal ou la libéralisation. Présentons brièvement ces différentes revendications, sur lesquelles le Conseil fédéral prend position en détail au chapitre 4. Simultanément, il se prononce également dans un document séparé sur l'initiative parlementaire présentée par la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-N) sous le titre «Réseau de bureaux postaux couvrant l'ensemble du pays. Modification de la loi sur la poste».

#### **3.5.1 Exigences concernant le réseau postal**

Tant la loi sur la poste (LPO) que l'ordonnance sur la poste (OPO) ne régissent que les services que la Poste doit fournir. A noter que la LPO ne précise pas par quel canal de distribution ces prestations doivent être fournies, si bien que l'aménagement concret du réseau postal relève de la compétence de la Poste. Les motions concernant le réseau postal sont brièvement commentées ci-après. A noter qu'il existe encore d'autres interpellations parlementaires abordant le même sujet.

La motion Fasel Hugo «Bureaux de poste, Financement du réseau»(01.3120), adoptée le 6 mars 2002, demande notamment au Conseil fédéral:

- de revoir le mandat qu'il a confié à la Poste, à savoir être rentable tout en assurant une desserte de base sur tout le territoire suisse;
- dans le but de garantir l'efficacité de sa politique régionale, d'indemniser la Poste pour les frais non couverts que lui occasionne l'exploitation de son réseau de bureaux de poste dans les campagnes et dans les régions périphériques; et/ou
- de percevoir des redevances, conformément à l'art. 6, al. 1, de la loi fédérale sur la poste, pour combler le déficit du réseau des bureaux de poste.

Dans le développement, il est précisé qu'un réseau couvrant tout le pays joue un rôle essentiel pour une desserte de base de toutes les régions du pays. Les plans de la Poste concernant la restructuration du réseau postal ne seraient à long terme dans l'intérêt ni de la Poste, ni de la population. Par ailleurs, ils seraient en contradiction avec les intérêts de politique régionale.

La motion Epiney«Indemnisation des coûts non couverts dans le secteur de la poste et des télécommunications» (01.3206), adoptée le 4 mars 2002, va dans la même direction. Elle demande que le Conseil fédéral propose au Parlement les modifications législatives nécessaires en vue de financer un service public performant au moyen d'un système de compensation, d'indemnisation ou de redevances. Dans le développement, il est expliqué qu'un service public offrant des conditions équivalentes est une condition de base pour favoriser le développement harmonieux du pays. Les raccordements pour le trafic, les connexions téléphoniques, l'accès pour tous aux nouvelles technologies de l'information, la distribution postale régulière et

sûre sont indispensables à la prospérité d'une région. La Confédération s'est de tout temps engagée en faveur du maintien d'un service public, garant d'une desserte de base semblable pour toutes les régions du pays. Mais le mandat de prestations confié aux opérateurs publics montre ses limites. A la lumière des expériences faites, force est de constater qu'on ne peut défendre un service public financièrement autonome.

De même, la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-N) a déposé une initiative parlementaire sous le titre «Réseau de bureaux postaux couvrant l'ensemble du pays. Modification de la loi sur la poste» (02.408), par laquelle elle demande que des dispositions soient prises concernant la densité du réseau et l'indemnisation partielle de ses coûts d'infrastructures. L'art. 2, LPO devrait être complété comme suit:

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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 sous réserve de certaines conditions, le service à domicile ne constitue pas un office postal. 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 prend en charge 10 à 20% des coûts non couverts résultant de l'exploitation du réseau postal. Le montant desdits coûts s'élevant actuellement à 500 millions de francs, cela représenterait une somme de 50 à 100 millions de francs.

Si la disposition proposée était inscrite dans la loi, la Poste se verrait confier, outre son mandat de prestations, également un mandat d'infrastructure.

Par ailleurs, une initiative populaire demande une révision de l'art. 92 Cst. Elle exige que la Confédération garantisse un réseau d'offices de poste qui couvre l'ensemble du pays et qu'elle veille à ce que les communes soient associées aux décisions s'y rapportant. En outre, la Confédération devrait prendre en charge les coûts occasionnés par le service postal universel qui ne sont couverts ni par les recettes des services réservés, ni par les redevances de concession.

### **3.5.2 Exigences liées au marché de l'emploi et à la politique régionale**

Plusieurs interventions exigent que la Poste offre des emplois et des places de formation dans toutes les régions du pays ou qu'elle aménage son réseau postal en tenant compte autant que possible des critères de politique régionale. A titre d'exemple, certains estiment qu'il faut considérer l'offre d'emplois comme un élément de la desserte de base, voire du service public. Il s'agirait alors d'indemniser la Poste pour un service public défini comme une desserte de base également au niveau des places de travail.

### **3.5.3 Exigences quant à une libéralisation progressive du marché**

D'autres interventions exhortent le Conseil fédéral à rattraper si possible rapidement le retard pris en matière de libéralisation du marché par rapport à l'UE. Pour ce faire, il devrait notamment s'inspirer du calendrier établi par cette dernière. Par ailleurs, le marché postal devrait s'ouvrir aux opérateurs privés dans le secteur du service universel, en leur octroyant des concessions gratuites et en fixant les règles d'accès de tiers à certaines parties de l'infrastructure de la Poste suisse. A ce titre, il s'agirait de créer – à l'image de ce qui existe dans plusieurs pays européens – une autorité de surveillance indépendante du Conseil fédéral dont les compétences seront multiples: adjudication des concessions, contrôle du respect de l'interdiction de subventionnement croisé entre le secteur du monopole et les services libres ainsi que des règles d'accès à l'infrastructure de la Poste suisse. En outre, cette autorité devrait se prononcer en cas de litige entre les différents concurrents et elle aurait à définir la politique des prix des services réservés.

## **4 La politique future du Conseil fédéral concernant la poste**

### **4.1 Situation initiale**

Nous estimons que les réformes touchant le marché et l'entreprise de la poste ont porté leurs fruits et que les objectifs de la réforme de 1998 ont été largement atteints, notamment en ce qui concerne la garantie d'un service universel suffisant. Par contre, la Poste doit encore entreprendre des efforts en vue de consolider durablement sa situation financière. Le mandat de prestations actuel de la Poste reste approprié et nous continuerons de veiller à ce que le service universel soit offert dans l'ensemble du pays conformément aux lois en vigueur. Par ailleurs, nous sommes d'avis que, si elle veut faire face aux enjeux décrits ci-dessus (ch. 3), la Poste devra renforcer sa compétitivité, notamment en optimisant ses coûts et en ouvrant de nouveaux champs d'activité.

Nous présenterons ici nos intentions futures concernant la poste et aborderons les conditions qui nous paraissent nécessaires en vue de l'évolution ultérieure de la poste. Nous nous prononcerons donc sur les questions suivantes:

- la desserte de base de la poste et son étendue (ch. 4.2);
- les prochaines étapes de la libéralisation et les projets de régulation du marché postal (ch. 4.3);
- les règles applicables au réseau postal (ch. 4.4).

Dans un autre chapitre, nous aborderons encore les mécanismes prévus pour financer la desserte de base (ch. 5).

## 4.2

### **La desserte de base de la poste et son étendue**

Le service universel comprenant les services postaux et les services de paiement est défini dans la loi sur la poste et l'ordonnance qui en découle. Une desserte de base de qualité doit continuer d'être garantie dans tout le pays selon les mêmes principes et à des prix équitables. La qualité figure donc toujours au centre de notre politique. A cet égard, nous considérons que les principes du service public, décrits au ch. 2.1, restent déterminants (accès général, qualité, prix équitables, desserte de l'ensemble du territoire, permanence des prestations, efficacité des structures, capacité d'adaptation du service public et nécessité d'une définition du service public par le législatif et l'exécutif). Le service public n'est toutefois pas une notion immuable, mais évolue en permanence, devant s'adapter aux nouveaux comportements de la clientèle, aux évolutions du marché et aux progrès techniques. Les conditions de ces changements figurent dans la loi sur la poste, qui offre la marge nécessaire à la prise en compte des nouveaux besoins. On peut donc maintenir en l'état le «mandat de prestations» de la Poste.

La garantie des prestations doit rester prioritaire. Nous préciserons toutefois deux points essentiels:

- nous veillerons davantage à la qualité du service universel et à la satisfaction des clients concernant le réseau et les services postaux en chargeant un organe indépendant de les évaluer;
- nous estimons par ailleurs que la qualité des prestations est liée aux moyens fournis pour y accéder. C'est pourquoi nous estimons que des mesures s'imposent afin de pouvoir garantir à l'avenir la qualité des prestations. Nous reviendrons sur cette question plus en détail au chiffre 44 consacré aux offices de poste.

## 4.3

### **Libéralisation progressive et contrôlée en Suisse**

#### 4.3.1

#### **Les raisons de poursuivre la libéralisation progressivement et de manière contrôlée**

Comme cela a été évoqué précédemment, le marché postal a continué d'évoluer au niveau mondial depuis la réforme de la poste de 1998. Pour les raisons suivantes, nous voulons libéraliser le marché suisse de manière mesurée.

La libéralisation progressive ne constitue pas une fin en soi, mais un moyen d'accroître la qualité et la diversité de l'offre. L'ouverture contrôlée et limitée du marché postal suisse vise donc à garantir et, si possible, à améliorer la qualité des prestations et la liberté de choix des clients. Finalement, des services postaux avantageux et de qualité renforcent la place économique suisse.

L'intégration européenne et les mesures de libéralisation des marchés envisagées par l'UE rendront les frontières nationales plus perméables. Les marchés s'unissent en même temps que les réglementations nationales et les conditions générales se rapprochent continuellement les unes des autres en raison des efforts entrepris sur le plan international pour harmoniser la qualité, les prescriptions applicables à la présentation des comptes, la définition des produits etc. Située au cœur de l'Europe, la Suisse est économiquement liée à ses voisins; il n'est donc guère possible de mener

une politique complètement différente de la leur. Enfin, il faut s'attendre à ce que, lors des négociations bilatérales, l'UE insiste pour que la Suisse libéralise davantage son marché postal.

Vu l'évolution économique du marché postal, les limites du monopole en vigueur sont de moins en moins respectées. Il est ainsi pratiquement impossible de contrôler le monopole des colis. Les coûts administratifs d'un tel contrôle seraient disproportionnés par rapport aux avantages qu'on en retirerait. En outre, les fournisseurs de services postaux ne se laissent guère plus freiner par des limites de monopole lorsqu'ils établissent des liens avec de gros clients. L'instauration d'une «police» chargée de veiller au respect du monopole coûterait trop cher et ne servirait pas à grand-chose.

Finalement, la libéralisation renforce la position de la Poste au niveau international. En effet, vu l'internationalisation des services postaux, la Poste doit de plus en plus pouvoir accéder aux réseaux internationaux, sans quoi elle risque de perdre la clientèle opérant à l'international. A cette fin, elle doit être en mesure de conclure des alliances. Les activités de la Poste à l'étranger et l'assurance de pouvoir accéder aux réseaux de distribution internationaux servent aussi notre économie, qui doit pouvoir accéder à ces réseaux. En outre, ces éléments contribuent à améliorer l'attrait de la Suisse. Il n'est guère concevable que l'étranger tolère longtemps les activités que la Poste devra déployer à cet effet sur des marchés étrangers libéralisés si la Poste continue d'être fortement protégée par son monopole sur le marché domestique.

Pour laisser à la Poste suffisamment de temps pour s'adapter, le marché devra être libéralisé de manière progressive et mesurée.

### **4.3.2 Scénarios envisageables – le Parlement invité à se prononcer**

Au vu de ce qui précède, nous nous sommes déjà prononcés dans notre rapport mis en consultation «Paquet Poste/Swisscom SA» (janvier 2001), en faveur d'une poursuite progressive de la libéralisation du marché postal suisse. Une majorité des organismes consultés en avait fait de même. Toutefois, certains n'ont pas manqué de rappeler que la baisse de la limite du monopole ne devait pas menacer le financement du service public. Par ailleurs, il faudra dûment prendre en considération la situation économique de la Poste si cette mesure est décidée.

Nous présenterons ci-dessous trois scénarios possibles de la libéralisation. Puis nous indiquerons celui que nous privilégions en expliquant nos motifs. Tous les scénarios peuvent être combinés avec tous les mécanismes prévus pour financer la desserte de base. Enfin, nous présenterons encore notre position concernant le financement futur de la desserte de base (ch. 5).

Nous voulons que le Parlement soit impliqué dans cette étape importante. En se prononçant sur l'arrêté fédéral concernant la vue d'ensemble de l'évolution ultérieure du marché postal en Suisse, il pourra donc débattre des différents scénarios et exprimer sa volonté, le cas échéant en modifiant cet arrêté.

### **4.3.3 Scénario I: alignement immédiat sur l'UE**

#### **4.3.3.1 Aperçu**

Ce scénario prévoit de reprendre immédiatement le calendrier adopté par l'UE pour libéraliser le marché. Il faudrait alors abaisser la limite du monopole des services réservés à 100 g en 2003 et à 50 g en 2006.

#### **4.3.3.2 Répercussions possibles**

En vertu du scénario I, le marché des lettres serait d'abord libéralisé dans une mesure restreinte en 2003, puis davantage en 2006.

La reprise du calendrier de l'UE au 1<sup>er</sup> janvier 2003 encouragerait en outre fortement les opérateurs privés, dès qu'ils auraient connaissance de l'arrêté du Conseil fédéral, à s'implanter rapidement sur le marché. Dans la perspective d'une libéralisation accrue en 2006, ils tenteraient dès 2003 d'attirer une clientèle triée sur le volet dans les agglomérations urbaines attrayantes et de mettre en place leurs propres canaux de distribution et centres de tri.

La pression de la concurrence sur la Poste s'accroîtrait trop rapidement et l'entreprise devrait mettre en œuvre beaucoup plus vite les mesures de réorganisation qu'elle prévoit, notamment celles concernant le traitement du courrier. Il en résulterait des coûts de restructuration élevés et la réduction des effectifs devrait être accélérée. Il faudrait licencier du personnel, ce qui avait pu être évité jusqu'ici.

#### **4.3.3.3 Résultats de la consultation concernant le «Paquet Poste/Swisscom SA»**

Les résultats de la consultation sur le paquet «Poste/Swisscom SA» plaident également contre un alignement immédiat sur le calendrier de l'UE. Une majorité des cantons, des partis politiques et des organisations intéressées ont approuvé la démarche que nous avons proposée dans le projet que nous leur avons soumis. Seule une minorité a demandé que l'on accélère l'allure alors que, pour la majorité, la Suisse n'a pas à jouer le rôle de pionnier en matière de libéralisation. En modérant l'allure, la Suisse peut aussi bénéficier des expériences faites à l'étranger, un atout qu'elle compromettrait inutilement en voulant s'aligner immédiatement sur l'UE.

#### **4.3.3.4 Cadre légal nécessaire**

Vu les dispositions juridiques actuelles, la Poste ne serait pas non plus prête à faire face à la concurrence (elle a le statut d'un établissement de droit public). Pour mettre en œuvre le scénario I, il faudrait transformer pour 2006 déjà l'actuelle loi sur la poste en une loi sur le marché postal. En effet, seule une telle loi permettrait de régler de manière appropriée les moyens de financer la desserte de base que requerrait le changement de système et de confier des tâches liées au service universel à d'autres opérateurs que la Poste suisse. De plus, pour garantir que les différents fournisseurs du service universel trouvent les mêmes conditions-cadres lors de la

mise en place du marché postal, il faudrait déjà transformer pour 2006 la loi sur l'organisation de la Poste en une loi sur l'entreprise de la poste selon le modèle de la loi sur l'entreprise de télécommunication (Swisscom SA). En effet, le durcissement de la concurrence pousserait encore davantage les entreprises à conclure des accords de coopération. Vu son statut juridique actuel d'établissement de droit public, la Poste serait confrontée ici à des difficultés considérables.

### **4.3.3.5 Indemnités éventuellement nécessaires**

Les mécanismes de financement prévus par l'actuelle loi sur la poste sont, pour l'essentiel, fondés sur le monopole. Si celui-ci était substantiellement réduit, ils seraient fondamentalement remis en question. Il deviendrait dès lors d'autant plus urgent de réduire les effectifs, voire de procéder à une nouvelle restructuration du réseau postal. Enfin, la qualité de la desserte de base pourrait pâtir de la précipitation dans laquelle la restructuration devrait s'effectuer.

Par ailleurs, les exemples de la Suède et de la Finlande montrent que, suite à la libéralisation complète de leur marché, il a été nécessaire de subventionner la desserte de base ou de créer un fonds pour la financer. En Espagne aussi, on prévoit d'allouer des subventions (par le biais d'un fonds); ce pays a ouvert à la concurrence les envois de lettres à l'intérieur des localités.

## **4.3.4 Scénario II: pas de libéralisation avant 2006**

### **4.3.4.1 Aperçu**

D'après le scénario II, la Suisse attendrait au moins 2006 – c'est-à-dire le moment où l'UE abaissera la limite de monopole à 50 g – pour libéraliser davantage le marché des colis.

Ce scénario prévoit donc de laisser la limite du monopole à 2 kg jusqu'en 2006.

### **4.3.4.2 Conséquences pour la Poste**

Selon ce scénario, la Poste aurait plus de temps pour procéder à des réorganisations. Or, l'évolution qui se dessine au sein de l'UE et les défis décrits au ch. 3 justifient déjà à eux seuls qu'elle poursuive ces mesures. Dans le cas du scénario II, le report des mesures de libéralisation condamnerait les efforts qu'elle a entrepris pour améliorer sa compétitivité. La Poste ne serait plus motivée à rentabiliser au plus vite le secteur des colis. Enfin, elle n'exploiterait pas les potentiels d'innovation et de rendement liés à la concurrence, ou seulement dans une moindre mesure. Elle courrait ainsi le risque de ne pas être prête – ou de l'être trop tard – à faire face à la concurrence.

Cette évolution serait d'autant plus néfaste que la limite du monopole des colis est de moins en moins respectée et que ce secteur est d'ores et déjà largement ouvert à la concurrence.

De plus, les perspectives de la Poste sur le plan international s'amenuiseraient. Les autres pays ne toléreraient à la longue guère que la Poste suisse, protégée par un puissant monopole sur son marché domestique, cherche à s'implanter sur les marchés étrangers intéressants.

#### **4.3.4.3 Différences de plus en marquées par rapport à l'UE**

Située au cœur de l'Europe, la Suisse ne peut guère se permettre de creuser encore l'écart qui la sépare de ses voisins. L'UE prévoit déjà de libéraliser le marché des lettres en 2003 (abaissement de la limite du monopole à 100 g). Si elle attendait jusqu'en 2006 pour libéraliser le marché des colis, la Suisse créerait une différence difficilement justifiable par rapport à ses pays voisins et principaux partenaires économiques.

La place économique suisse devrait ainsi s'attendre à être défavorisée. Comme l'UE a déjà partiellement libéralisé le marché des colis en 1998, les concurrents étrangers de la Poste ont d'ores et déjà réalisé d'amples mesures de réorganisation en axant leurs prestations davantage sur les besoins des clients. Ces mesures ont abouti à de nouvelles offres, notamment dans le marché des colis, des messageries et des envois exprès. La Suisse a donc tout intérêt à ce que son économie puisse également profiter de ce potentiel d'innovation. C'est notamment la clientèle commerciale qui réclame des offres d'un seul tenant et le libre choix des opérateurs. Maintenir la limite du monopole à 2 kg reviendrait à négliger cette revendication.

### **4.3.5 Scénario III: libéralisation progressive dès 2004**

#### **4.3.5.1 Aperçu**

Ce scénario prévoit d'abord d'ouvrir entièrement le marché des colis aux opérateurs privés en 2004. Dans une deuxième étape, la limite de poids valable pour les services réservés serait ramenée à 100 g en 2006 .

#### **4.3.5.2 Première étape: libéralisation du marché des colis**

Le transfert des services des colis jusqu'ici réservés (colis jusqu'à 2 kg) au secteur non réservé libéralisera l'ensemble de ce marché en 2004. Celui-ci, estimé entre 800 et 900 millions de francs, sera dès lors entièrement ouvert aux opérateurs privés. Ce montant estimatif résulte des prestations du service des colis de plus de 2 kg, déjà libéralisé, et du transport des colis jusqu'à 2 kg, qui le sera alors aussi. Toutefois, cette mesure n'aura pas d'incidence sur la définition du service universel, puisque la Poste aura toujours l'obligation de transporter les colis jusqu'à 20 kg. Elle entraînera en outre un certain rapprochement par rapport à l'UE. Contrairement au régime valable dans l'UE, qui a fixé la limite du monopole à 350 g en 1998<sup>21</sup>, l'ache-

<sup>21</sup> Cela correspond à une libéralisation de 5% des envois acheminés par la poste aux lettres. Le volume des lettres dans l'UE représente un chiffre d'affaires estimé à 41 milliards d'euros, dont la majeure partie est réalisée par les opérateurs traditionnels.

minement des lettres adressées continuera de faire intégralement partie des services réservés.

La Poste estime que ses pertes en terme de volume resteront dans l'ordre de grandeur des années précédentes après la disparition du «monopole des colis». En optimisant encore ses coûts et en adaptant ses tarifs de manière ciblée, la Poste compte pouvoir améliorer ses revenus et espère franchir le seuil de rentabilité dans le secteur des colis en 2005. Cet objectif paraît réaliste pour autant que l'entreprise réduise ses coûts et prenne des mesures en matière de prix. Elle doit assurément faire face à deux concurrents d'envergure sur le marché suisse: «EUROEXPRESS» (filiale de la *Deutsche Post*) et «DPD» (filiale de la Poste française). La Poste Suisse est néanmoins parvenue à maintenir sa position sur le marché à un niveau élevé (en 2000: 82 %; estimation pour 2001: 78 %). Même s'il est vraisemblable que les parts de marché de la Poste diminueront continuellement en cas de libéralisation accrue, elle sera néanmoins en mesure de rentabiliser le secteur des colis, moyennant certaines adaptations. A preuve, les entreprises qui, à l'étranger, ont été confrontées aux lois du marché après avoir perdu leur monopole.

Relevons enfin que, du moment où la poste des colis sera intégrée au secteur non réservé, l'unité Colis de la Poste ne devra plus participer aux coûts d'infrastructure non couverts du réseau postal compris entre 40 et 80 millions de francs. Selon ce scénario, ces derniers seraient uniquement financés par l'unité Courrier. Cette modification a toutefois déjà été prise en compte lors de la réorganisation du réseau postal de sorte que la libéralisation du marché des colis n'entraînera pas de nouvelles mesures de restructuration. Enfin, l'unité Colis devra naturellement continuer de payer pour l'utilisation du réseau postal en fonction des prix orientés sur le marché et les coûts (facturations internes de l'unité Réseau postal et vente à l'unité Colis; cf. ci-dessus le ch. 2.4.4.2 pour le financement du réseau postal).

#### **4.3.5.3 Deuxième étape: libéralisation partielle du marché des lettres**

Il est prévu d'abaisser à 100 g la limite de poids applicable aux services réservés dans le secteur des lettres en 2006. Une libéralisation limitée de ce marché sera ainsi éventuellement synchronisée avec l'UE. En Suisse, la limite restera toutefois plus élevée que dans l'UE, qui prévoit de l'abaisser alors à 50 g (350 g actuellement, 100 g dès 2003)<sup>22</sup>. En Suisse, la limite de 100 g permettra d'ouvrir à la concurrence entre 10 et 15 % des lettres. Les expériences faites dans les pays qui appliquent déjà une limite du monopole inférieure à 350 g tout en ayant encore un secteur réservé<sup>23</sup> laissent supposer que cette libéralisation limitée du marché des lettres n'entraînera d'abord qu'un lent recul des parts de marché détenues par la Poste et que l'ensemble du volume libéralisé ne passera pas à la concurrence. Cette évolution est notamment due au fait que les nouveaux opérateurs ne seront pas en mesure d'offrir des solutions d'un seul tenant et devront dans un premier temps adopter une stratégie de

<sup>22</sup> En abaissant la limite de poids à 100 g le 1<sup>er</sup> janvier 2003, l'UE ouvrira à la concurrence 20 % des envois acheminés par la poste aux lettres en plus des services des colis déjà libéralisés. Dans les pays de l'UE, 50 % du marché des lettres et des colis sera ainsi ouvert à la concurrence en 2006.

<sup>23</sup> Notamment la Hollande, le Danemark et l'Allemagne.

niches. Par ailleurs, à défaut de disposer des moyens nécessaires dans le domaine «mécanisation, automatisation», ils auront de la peine à accéder au marché de masse, surtout si les lettres doivent être distribuées le jour suivant leur remise ou le lendemain.

L'abaissement de la limite actuelle du monopole pour les services de la poste aux lettres se répercutera sur le financement du réseau postal. En effet, seul le secteur réservé réduit (selon les informations de la Poste, environ 85 % du volume des lettres) financera les coûts du réseau postal non couverts par les facturations internes. Comme la Poste devrait déjà avoir achevé son plan de restructuration en 2005 et réduit de près de 100 millions de francs les coûts du réseau postal, l'ouverture limitée du marché des lettres ne devrait pas rendre nécessaires de nouvelles mesures de restructuration.

#### **4.3.6 Evaluation des scénarios par le Conseil fédéral**

Nous estimons que le marché postal doit être ouvert à la concurrence, à condition que celle-ci soit contrôlée. En cas de libéralisation, il faudra prendre en compte tant les intérêts de la clientèle et de l'économie à pouvoir bénéficier de prestations performantes et de qualité que la situation économique de la Poste et la nécessité de réaliser des restructurations de manière socialement acceptable.

Cela étant, voici notre appréciation des différents scénarios:

##### **4.3.6.1 Pas d'alignement sur le calendrier de l'UE**

Tous comptes faits, nous estimons qu'un alignement sur le calendrier de l'UE comporterait à l'heure actuelle trop d'incertitudes. Les désavantages l'emporteraient, notamment en raison de la libéralisation précipitée. La Poste devrait avoir le temps de mieux se préparer à la concurrence et la Suisse celui d'attendre de voir les répercussions de la libéralisation dans l'UE et d'en tirer les conclusions. Relevons également que, dans le cas d'une libéralisation partielle selon le scénario I, les entreprises de poste opérant à l'international devraient être en mesure dès 2003 de mettre en place des centres de tri en Suisse en l'espace de 12 à 18 mois, de s'y implanter avec leurs réseaux de distribution et d'offrir leurs prestations et leurs produits à une clientèle commerciale triée sur le volet. Nous souhaiterions toutefois que la Poste puisse réaliser ses plans de restructuration dans le traitement du courrier en assumant ses responsabilités sociales, et ce avant que des opérateurs privés n'apparaissent sur ce marché avec des installations modernes.

##### **4.3.6.2 Ne pas attendre jusqu'en 2006**

Le scénario II ne nous semble guère adéquat. En effet, les expériences au sein de l'UE montrent que ni la libéralisation du marché des colis ni la libéralisation restreinte du marché des lettres ne menacent la desserte de base et son financement. Au contraire, la libéralisation a conduit à une diversification des produits et à l'apparition de nouveaux concurrents, offrant ainsi aux clients une plus grande

liberté de choix. Enfin, si ce scénario était retenu, l'assurance de la Poste de pouvoir respecter sa planification serait compromise et la compétitivité réduite.

### **4.3.6.3 Libéralisation progressive à partir de 2004**

Cela étant et compte tenu des résultats de la consultation relative au paquet Poste/Swisscom SA, nous proposons une libéralisation mesurée conformément au scénario III. Nous voulons ainsi éviter que la Suisse soit contrainte de suivre le rythme de libéralisation adopté par l'UE et qu'elle reprenne, de manière différée, le régime aujourd'hui en vigueur dans l'UE. Rappelons encore que, dans l'UE, le marché des colis a déjà été entièrement libéralisé en 1998 et que de nombreux pays européens avaient déjà supprimé le monopole des colis antérieurement.

#### *Aperçu*

A notre avis, une libéralisation progressive et contrôlée permettra d'assurer des prestations performantes et de qualité, répondant ainsi aux besoins de l'économie et de la population. En optant pour une libéralisation mesurée par rapport à l'UE, nous voulons aussi apaiser les craintes des régions périphériques et de montagne pour lesquelles une libéralisation trop rapide aurait des effets préjudiciables. Les mesures prévues tiennent en outre suffisamment compte de l'évolution économique de la Poste. Si elle dispose d'une période de transition de deux ans au moins avant la libéralisation partielle de la poste aux lettres, l'entreprise devrait être en mesure de mener à bien les restructurations nécessaires (notamment la réorganisation des centres de courrier) et de procéder de manière socialement acceptable aux réductions d'effectifs qui en résulteront dans certaines unités. En même temps, elle pourra mettre sur pied de nouveaux champs d'activité et créer ainsi des emplois d'avenir. Même après une libéralisation partielle, elle continuera d'offrir des emplois dans tout le pays en raison de sa structure décentralisée.

Par ailleurs, la limite du monopole de 100 g prévue dès 2006 correspond à un échelon tarifaire déjà en vigueur en Suisse. Tel ne serait pas le cas si la limite était fixée à 350 g ou à 50 g.

Comme le monopole sera largement maintenu dans la poste aux lettres, le financement de la desserte de base continuera d'être garanti pour les prochaines années. L'introduction d'une concession obligatoire, déjà prévue par la loi sur la poste, fournira une nouvelle source de financement. Enfin, ce scénario permettrait le cas échéant de définir, sur la base des expériences faites avec la libéralisation du marché des colis, des critères pour indemniser les coûts non couverts de la desserte de base, et ce encore avant de libéraliser partiellement le marché des lettres (au sujet du financement de la desserte de base, cf. ch. 5).

#### *Evolution financière probable de la poste des colis*

La libéralisation du marché des colis accroîtra certainement la pression de la concurrence sur la Poste. Cette dernière espère cependant rester leader sur le marché et ne s'attend pas à ce que ses pertes de parts de marché s'aggravent considérablement, étant donné la qualité de ses prestations, les relations avec ses clients, sa longue expérience et, enfin, le fait que le marché est de facto d'ores et déjà largement libéralisé. Notons encore qu'en ouvrant ses trois nouveaux centres de colis, la Poste a

déjà réalisé des restructurations importantes et qu'elle est donc bien préparée à une libéralisation de ce secteur. La Poste estime que la libéralisation ne l'empêchera pas de rentabiliser le secteur des colis dans un délai raisonnable si elle prend les mesures nécessaires en matière de prix et de produits.

#### *Réalisation socialement acceptable de nouvelles mesures de réorganisation*

Vu la concentration du traitement des colis dans trois centres (fermeture des centres de Berne et de Mülligen), il faut s'attendre à une réduction des effectifs. Rappelons que les frais de personnel constituent deux tiers des charges de la Poste et que la pression sur ce poste de dépenses va de toute façon s'accroître en raison du durcissement de la concurrence et de l'apparition de nouvelles technologies. Lors des prochaines restructurations, il incombera à la Poste d'éviter dans toute la mesure du possible de prononcer des licenciements, conformément à la CTT et aux directives du Conseil fédéral. Selon ses estimations et vu les expériences faites à l'étranger, l'option proposée devrait permettre de réaliser cet objectif. Du reste, la Poste continuera d'offrir des emplois dans l'ensemble du pays. En outre, il s'est révélé dans d'autres pays que les opérateurs privés ont aussi créé des emplois dans les régions périphériques. En Suisse, il faudra veiller à ce que les nouveaux opérateurs respectent des standards minimaux en matière de droit du travail lors de l'octroi de la concession obligatoire (cf. ch. 4.3.7).

#### *Desserte de base: mandat inchangé*

La desserte de base couvrant l'ensemble du pays, telle qu'elle est prescrite par la loi sur la poste, restera garantie même après la libéralisation du marché des colis et la libéralisation partielle de celui des lettres. La Poste aura toujours l'obligation de transporter les lettres et les colis jusqu'à 20 kg dans toute la Suisse.

### **4.3.7 Réglementation future du marché postal**

La libéralisation rendra nécessaires de nouvelles réglementations. Tous les scénarios décrits ci-dessus pourraient, en principe, être réalisés sur la base de l'actuelle loi sur la poste. Pourtant, dans le cas du scénario I, il deviendrait pratiquement impératif de procéder déjà pour 2006 à une refonte des lois sur la poste et sur l'organisation de la Poste afin de les adapter aux nouvelles conditions du marché.

Les explications suivantes se fondent, pour l'essentiel, sur le scénario III, mais sont aussi valables pour les deux autres. Les dispositions nécessaires pour une libéralisation mesurée (marché des colis dès 2004 et abaissement à 100 g de la limite du monopole des lettres dès 2006) figurent déjà dans la loi sur la poste actuellement en vigueur ou peuvent être complétées par le Conseil fédéral dans l'ordonnance sur la base de la loi. Ceci vaut notamment pour l'octroi d'une concession obligatoire aux fournisseurs de services postaux non réservés.

#### **4.3.7.1 Introduction d'une concession obligatoire**

La première étape de la libéralisation, qui concerne le marché des colis, devrait entraîner l'apparition de nouveaux concurrents. Nous envisageons donc de soumettre à concession, comme le prévoit la loi sur la poste, la fourniture de services non

réservés (colis jusqu'à 20 kg). Cette obligation vise à assurer que les opérateurs privés ne pourront offrir des services postaux non réservés qu'à condition de respecter le droit et les clauses de la concession. Cette mesure permettra d'exercer un certain contrôle sur le marché postal et d'acquérir de l'expérience en vue des prochaines étapes de libéralisation.

Il est en outre prévu d'obliger les entreprises concessionnaires à communiquer le chiffre d'affaires réalisé dans le secteur non réservé, ce qui permettra par la suite de mieux évaluer l'importance. L'octroi de la concession sera aussi lié au respect de certains standards minimaux en matière de droit du travail de manière à interdire dans toute la mesure du possible toute forme de dumping salarial et de soumettre tous les fournisseurs de services non réservés aux mêmes conditions de concurrence.

Par ailleurs, il est prévu d'élaborer les bases légales des redevances qui contribueront à financer la desserte de base au cas où la Poste ne parviendrait effectivement plus à en couvrir les coûts.

Nous nous prononcerons sur la perception de telles redevances au cas où, malgré une gestion du service universel conforme aux règles de l'économie de marché, la Poste ne parviendrait effectivement plus à couvrir les coûts du service universel.

#### **4.3.7.2 Evaluation des répercussions d'une libéralisation progressive**

Nous examinerons les effets qu'auront les mesures de libéralisation en Suisse et dans l'UE sur les régions périphériques et de montagne, sur les emplois, les clients et les finances de la Poste. Sur la base de cet examen, nous soumettrons au Parlement les propositions qui s'imposent dès 2006. Dans la perspective de nouvelles adaptations à l'évolution au sein de l'UE, une refonte des lois sur la poste et l'organisation de la Poste est également concevable.

S'il s'avère que, en raison de la libéralisation du marché des colis - donc encore avant 2006 en vertu du scénario III - la Poste n'est plus en mesure de couvrir les coûts de la desserte de base et que même le financement conformément à l'art. 6 LPO n'est pas suffisant, nous pourrions proposer au Parlement d'adopter les bases légales permettant d'indemniser les prestations de service public effectivement fournies par la Poste et/ou de différer la seconde étape de la libéralisation (à savoir l'abaissement à 100 g de la limite du monopole des lettres).

### **4.4 Règles applicables au réseau postal**

#### **4.4.1 Situation initiale**

Comme nous l'avons déjà dit, la qualité des prestations figure au centre des préoccupations liées au service public. Il appartient avant tout à la Poste de déterminer les moyens et les ressources nécessaires à la fourniture des prestations. Partageant l'avis exprimé dans plusieurs interventions parlementaires concernant le réseau postal, nous estimons que la qualité des prestations est aussi liée aux infrastructures disponibles. En effet, la cohésion sociale et l'accès des petites et moyennes entreprises au reste de l'économie dépendent notamment du réseau postal dans les campagnes.

Nous estimons toutefois aussi que les infrastructures doivent sans cesse être adaptées aux nouvelles réalités. En effet, le maintien, voire l'agrandissement forcé d'installations devenues inutiles, financées le cas échéant par des fonds publics, serait un non-sens du point de vue économique. Ces fonds seraient mieux utilisés en étant investis dans le développement de nouveaux produits et prestations. C'est pourquoi nous soutenons le programme de restructuration de la Poste.

#### **4.4.2 Le programme de restructuration de la Poste**

Dans le cadre de sa restructuration, la Poste classe les offices de poste en trois groupes (P, PP, PPP), tous fournissant au moins les prestations du service universel. Les offices PP qui offrent des prestations supplémentaires à celles du service universel (notamment des produits d'Expresspost, des services financiers et des produits pour le compte de tiers) constitueront l'ossature du réseau. En plus de cette offre, les offices PPP (PostCenters) conseilleront les clients pour les transactions financières. Les quelque 1500 offices P garantiront le service universel en fournissant leurs prestations dans une succursale, une poste mobile, une agence ou encore par le biais du service à domicile. Dans les villes, la Poste s'efforcera de garantir la même qualité avec moins d'offices, mais qui seront mieux situés. Une fois achevée – vers 2005/2006 –, la modernisation du réseau permettra des économies de 100 millions de francs par année. Ce plan devrait se réaliser sans licenciement, la suppression de 500 emplois, répartie sur cinq ans, s'effectuant au gré des départs naturels.

La restructuration du réseau postal a été notamment conçue dans la perspective des prochaines mesures de libéralisation. Le plan tient également compte de la future augmentation de la participation de l'unité Courrier aux frais d'infrastructure. La libéralisation mesurée proposée par le scénario III ne devrait donc pas avoir de répercussions supplémentaires sur le réseau postal. Ci-dessous, les autres raisons qui ont motivé la restructuration de ce dernier.

#### **4.4.3 Nécessité d'adapter le réseau postal suisse**

##### **4.4.3.1 Histoire du réseau postal**

Lorsque la Poste a été fondée, 90 % de la population vivait encore à la campagne. Il fallait donc prévoir des bureaux de poste dans le plus grand nombre possible de villages et de hameaux. En 1914, il y avait 4095 offices de poste en Suisse. En 1950, on en comptait encore 4000. L'exode rural (près de 80 % de la population vit aujourd'hui dans des agglomérations) a entraîné une réduction du nombre des offices qui s'élevait à env. 3400 à la fin de l'an 2000. Cette baisse n'a toutefois pratiquement pas eu d'incidence sur la structure du réseau. Avec des offices situés à l'écart des flux de la clientèle et des coûts élevés non compensés par les recettes, le réseau actuel correspond de moins en moins aux exigences de la société moderne.

#### **4.4.3.2 Demande de nouveaux produits et prestations**

Comme exposé ci-dessus, l'apparition de nouvelles technologies modifie les habitudes et les besoins des clients. Ainsi, les paiements sont de plus en plus réglés de manière électronique et seul un tiers des colis nationaux sont encore déposés à la poste. La fréquentation des offices est donc en baisse et près d'un quart d'entre eux, soit 800 offices de poste, suffisent à assurer 70 % des prestations. Alors qu'un réseau fondé exclusivement sur des critères de gestion économique pourrait être géré par 800 offices de poste, l'entreprise veut en maintenir entre 2500 et 2700.

#### **4.4.3.3 Nouveaux réseaux de vente mis en place par des fournisseurs privés de services postaux**

La Poste doit déjà faire face aujourd'hui à la concurrence d'entreprises postales nationales comme la *Deutsche Post* et la Poste française ainsi que des opérateurs privés tels que UPS et Fedex. Ces concurrents peuvent mettre sur pied des structures souples et s'appuyer, le cas échéant, sur des réseaux de vente et de distribution déjà en place. Ces nouvelles conditions commerciales appellent aussi une adaptation du réseau postal.

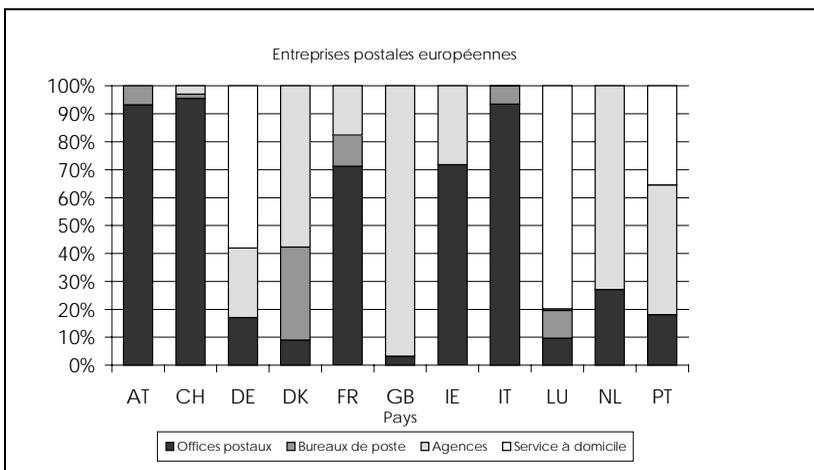
#### **4.4.4 Evolutions du réseau postal au niveau international**

Avant d'exposer notre politique concernant le réseau postal, nous souhaiterions donner un bref tour d'horizon des évolutions à l'étranger.

##### **4.4.4.1 Densité du réseau postal**

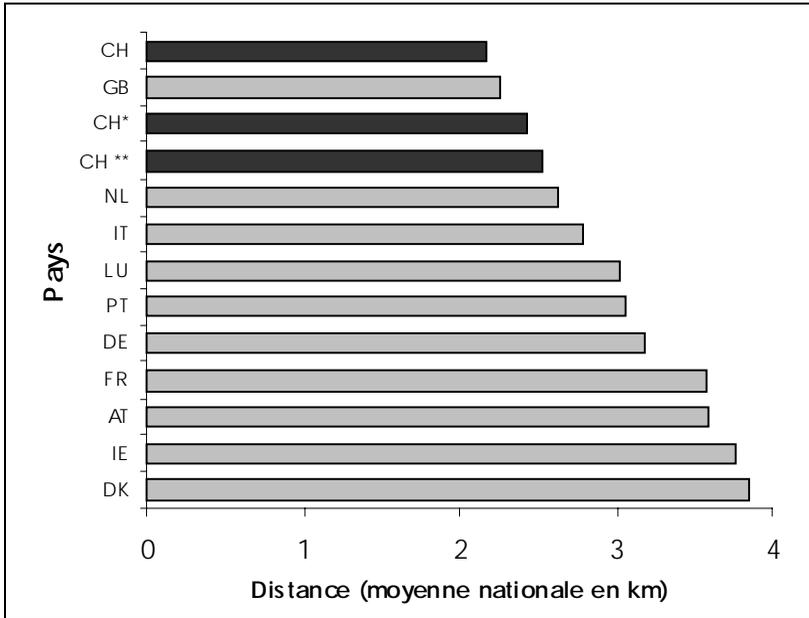
Si elles ne l'ont pas déjà fait, les entreprises postales européennes, confrontées aux mêmes problèmes, sont en train d'adapter leur réseau aux nouvelles conditions. En règle générale, elles réduisent substantiellement le nombre des offices qu'elles gèrent elles-mêmes en les remplaçant par un service à domicile ou par des points de réception qu'elles sous-traitent. Ainsi, de 1995 à 2001, le nombre des offices postaux a été réduit en Allemagne de 21 % et au Danemark de 12 %. Le phénomène s'est aussi produit aux Pays-Bas, en Autriche, en Grande-Bretagne et en Irlande, toutefois dans une moindre mesure. Le réseau est non seulement réduit, mais aussi réorganisé. L'Allemagne fournit à cet égard un exemple intéressant: 58 % du réseau sont assurés par un service à domicile, 25 % par des agences et seulement 17 % par des offices de poste proprement dits. Le service à domicile est surtout offert dans les régions périphériques. Dans les villes et les zones à forte densité démographique, le nombre des offices de poste est fixé par la loi. Pourtant, comme dans la plupart des autres pays européens, la poste tend aussi en Allemagne à remplacer ses offices traditionnels par des agences.

## Structure du réseau postal/Comparaison CH et pays de l'UE



Le tableau 8 fait apparaître, en comparaison européenne, la distance moyenne qu'un client doit parcourir pour se rendre au bureau de poste le plus proche (c'est-à-dire office de poste proprement dit, succursale ou agence). En Suisse, cette distance est actuellement de 2,2 km. Elle passera à 2,4 ou à 2,5 km après la réorganisation, selon que 700 ou 900 offices seront remplacés par un service à domicile.

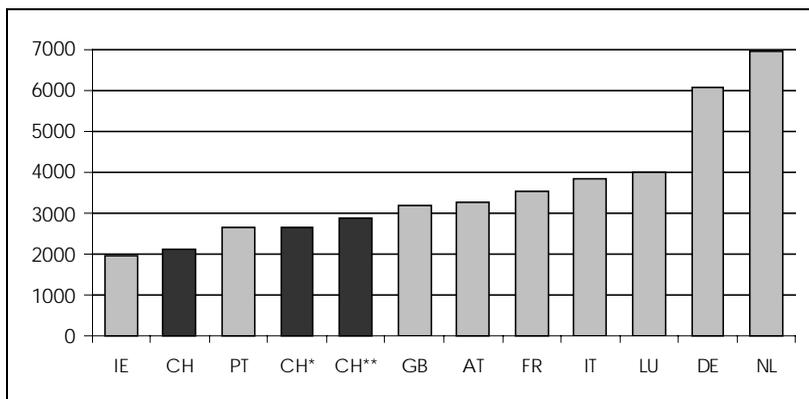
**Distance moyenne pour se rendre au bureau de poste le plus proche  
(calculs selon l'Union postale universelle en 2000)**



CH avant la réorganisation  
 CH\* avec 2700 offices de poste  
 CH\*\* avec 2500 offices de poste

En 1999, la Suisse comptait 2100 habitants pour un office de poste, la Grande-Bretagne environ 3200, la France 3490, l'Autriche 3360, l'Allemagne 5960 et l'Espagne 9870. Même après la réorganisation décrite ci-dessus, la Suisse continue d'avoir l'un des réseaux les plus denses (un office pour 2700 habitants).

### Nombre d'habitants par office de poste/Comparaison CH et pays de l'UE



CH avant la réorganisation  
 CH\* avec 2700 offices de poste  
 CH\*\* avec 2500 offices de poste

Les tableaux ci-dessus se fondent soit sur la distance moyenne à parcourir pour se rendre au bureau de poste le plus proche, soit sur le nombre d'habitants par bureau de poste. Ils permettent d'évaluer la densité du réseau postal. Comparée aux autres pays, la distance à parcourir jusqu'au bureau de poste le plus proche est tout à fait acceptable. Le nombre d'habitants par office de poste l'est aussi. Les offices de poste suisses resteront donc facilement accessibles même après la réorganisation du réseau.

#### 4.4.4.2 Dispositions juridiques applicables à la densité du réseau postal à l'étranger

Selon la directive européenne sur la poste (97/67 UE), les prestataires du service universel doivent disposer de suffisamment de points d'accès au réseau postal. Il appartient aux Etats membres de l'UE de transposer cette disposition dans le droit national.

L'Angleterre, l'Allemagne, l'Autriche et les Pays-Bas ont défini des règles différentes pour leur réseau postal. Aux Pays-Bas, les régions d'au moins 5000 habitants doivent disposer d'un office de poste dans un rayon de 5 kilomètres. L'Allemagne prescrit un nombre absolu d'offices postaux (12 000) en plus des critères de distance et de densité démographique. Toutefois, l'ordonnance allemande n'exige pas de la *Deutsche Post* qu'elle exploite l'ensemble des 12 000 offices, mais elle doit en doter 5000 de personnel propre, les autres pouvant être sous-traités, par exemple sous forme d'agences. La *Deutsche Post* a aussi mis en place un vaste réseau de succursales partenaires où des tiers, en général des commerces de détail, offrent des services postaux.

Aucune disposition relative à la densité du réseau postal dans ces pays ne s'oppose à une modernisation. Ainsi, la poste hollandaise pourra ces prochaines années réduire à 900 le nombre des offices de son réseau, qui en compte actuellement 1700. De même, l'ordonnance autrichienne sur le service universel autorise la fermeture de 638 des quelque 2300 bureaux de poste existants, ces bureaux ne parvenant pas à couvrir leurs coûts. Elle permet cependant de renoncer à une fermeture si des partenaires (privés) sont disposés à gérer les bureaux concernés et à réaliser les investissements nécessaires à cet effet.

La Poste suisse serait tout à fait en mesure de satisfaire aux conditions valables à l'étranger, même après sa réorganisation.

#### **4.4.4.3 Financement du réseau postal à l'étranger**

La plupart des pays environnants ne disposent pas de mécanismes de financement particuliers et n'allouent pas de subventions pour leur réseau postal. Les coûts de ce réseau sont donc dans la plupart des cas couverts par les moyens ordinaires, c'est-à-dire principalement les recettes provenant des prestations postales. Seules la Suède et la Norvège subventionnent leurs réseaux. Comme déjà évoqué, la poste suédoise reçoit ainsi 24 millions d'euros pour gérer des offices non rentables. Le réseau suédois compte près de 1750 bureaux desservis (état 2000), dont la plupart sont aménagés dans des commerces de détail. Par ailleurs, près de 700 000 ménages bénéficient d'un service à domicile. La Suède va cependant aussi bientôt réformer son réseau postal, qui sera organisé de la manière suivante:

- environ 300 bureaux traditionnels seront gérés par la poste suédoise;
- environ 1800 bureaux seront aménagés dans des magasins ou des stations d'essence qui offriront les services de la desserte de base;
- 1000 points de vente situés dans des magasins, aéroports, gares, hôpitaux, etc. offriront des timbres et des enveloppes affranchies.

En Norvège, l'Etat peut prendre à sa charge les coûts non couverts du réseau postal si les recettes de la Poste sont insuffisantes.

#### **4.4.5 Résultats d'un sondage concernant la réorganisation du réseau postal**

Comme annoncé dans notre réponse 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, la 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 (succursales, agences, poste mobile) sont bien acceptés. Les clients qui ont recours au service à domicile l'apprécient également. Ils sont toutefois nombreux à ne pas l'utiliser de sorte que la commission d'évaluation indépendante a recomman-

dé 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 soupagement 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 revenus. 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.

#### **4.4.6 Politique future du Conseil fédéral concernant le réseau postal**

Nous continuerons d'axer notre politique sur la qualité des prestations du service universel. Il nous semble donc important que la Poste puisse réaliser les investissements nécessaires pour améliorer les prestations actuelles et en développer de nouvelles. Un réseau postal couvrant l'ensemble du pays constitue à cet égard un moyen important pour assurer la desserte de base. A notre avis, l'aménagement concret du réseau postal devrait rester une tâche incombant en premier lieu à la Poste, qui connaît le mieux les besoins de sa clientèle. Des dispositions légales rigides et restrictives entraveraient les modernisations nécessaires du réseau. Par ailleurs, la Poste lierait des fonds à des secteurs non productifs et ne pourrait pas les investir pour développer de nouveaux produits ou moderniser ses installations. En outre, elle devrait aménager son réseau de distribution en fonction d'un réseau postal surdimensionné. Cette évolution ne saurait être dans l'intérêt du pays à bénéficier de services postaux de qualité au prix le plus avantageux. Nous estimons donc que la réorganisation prévue du réseau postal doit, en principe, être poursuivie conformément aux recommandations précitées de la commission indépendante d'évaluation.

Nous reconnaissons toutefois aussi que cette question revêt une importance politique majeure. C'est pourquoi nous avons accepté la demande de l'initiative parlementaire de la Commission des transports et des télécommunications (CTT) du Conseil national. Celle-ci vise à compléter l'actuel «mandat de prestations» décrit dans la loi sur la poste par un «mandat d'infrastructure» relatif au réseau postal. La Poste se verrait donc prescrire de nouvelles obligations. Des directives concernant le réseau postal ne sont toutefois pas une fin en soi. Ce sont la qualité des prestations et l'accès à celles-ci qui comptent. La densité du réseau postal doit donc être déterminée en fonction de la nécessité de pouvoir fournir à la population et à l'économie des prestations de qualité aux meilleures conditions possibles. Un office de poste sera ouvert ou maintenu uniquement lorsqu'il est indispensable pour assurer la bonne qualité des prestations et l'accès au service universel. Contrairement à la CTT, nous estimons donc que la réorganisation prévue par la POoste permettra de satisfaire à l'exigence d'un réseau postal couvrant l'ensemble du pays. Néanmoins, nous pensons qu'une disposition régissant le réseau postal se justifie pour autant qu'elle laisse une marge de manœuvre suffisante pour l'adapter aux nouveaux besoins.

#### 4.4.6.1

### **Proposition d'un nouveau mandat de prestations constituant en même temps une réponse à l'initiative de la CTT-N**

Le nouveau mandat d'infrastructure se justifie pour les raisons suivantes: le libre accès aux prestations du service universel est un élément essentiel du service public; un réseau suffisamment dense de points d'accès et de vente est nécessaire pour en garantir la qualité. L'accès au service universel dans l'ensemble du pays peut toutefois être garanti de plusieurs manières: par les offices traditionnels gérés par la Poste, par des succursales ou des postes mobiles, ainsi que des partenariats avec des tiers privés (agences). Enfin, nous sommes d'avis qu'il peut l'être aussi par le service à domicile. Nous pouvons donc nous déclarer en principe d'accord avec la formulation de l'art. 2, LPO proposée par l'initiative parlementaire de la CTT (cf. ci-dessus ch. 3.5.1). L'art. 2 LPO serait donc complété par un nouvel al. 3:

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

#### *Solution offrant une marge de manœuvre suffisante*

L'intégration d'une disposition correspondante dans la loi sur la poste répond à un besoin réel de participation politique concernant l'organisation du réseau postal. Ce libellé laisse une marge de manœuvre suffisante pour adapter le réseau postal par la suite. La commission reconnaît d'ailleurs la nécessité de telles adaptations dans son rapport du 25 février 2002.

#### *Définition des «offices de poste»*

Nous nous réjouissons de ce que, de l'avis de la commission, la notion d'office de poste peut aussi recouvrir des formes nouvelles telles que les succursales et les agences. Il nous 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 soit exploité sous forme d'agences (donc dans des magasins, des stations d'essence, des gares, des administrations municipales, etc.).

Contrairement à la commission et sur la base des résultats du sondage susmentionné, nous pensons que la «poste mobile» pourrait aussi jouer le rôle d'office de poste «à part entière». Des bureaux de poste mobiles à des emplacements fixes et à heures d'ouverture régulières permettent de maintenir la même offre que les actuels petits offices de poste «immobiles», mais plus coûteux.

#### *Le service à domicile doit rester possible*

Nous nous réjouissons 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 constitue 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, nous édicterons des dispositions d'exécution dans l'ordonnance en nous 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 offert si la région concernée dispose toujours d'un

établissement stationnaire proposant une offre au moins équivalente au service universel. La Poste s'est déclarée disposée à s'efforcer de créer plus d'agences et à renforcer sa collaboration avec les régions et les communes concernées.

#### *Dispositions d'exécution du Conseil fédéral*

Nous saluons l'intention de la commission de renoncer à fixer dans la loi le nombre d'offices de poste ou à en définir leur répartition géographique. Nous établirons à ce sujet les dispositions d'exécution nécessaires en tenant compte, en plus des explications ci-dessus, des besoins réels de la clientèle qui souhaite disposer d'un service universel de qualité. Par ailleurs, nous partageons l'avis de la commission que la nouvelle disposition ne confère aucun droit d'exiger l'établissement ou le maintien d'un office de poste. Il appartiendra à l'autorité de surveillance compétente de contrôler le respect des nouvelles dispositions de la loi sur la poste. Les modalités à ce sujet seront définies dans les dispositions d'exécution.

Enfin, nous envisageons de faire évaluer séparément la satisfaction des clients concernant les nouveaux modèles d'offre des services postaux.

#### **4.4.6.2 Pas d'indemnité pour le réseau postal à l'heure actuelle**

Dans son initiative parlementaire, la CTT-N propose d'indemniser entre 10 et 20 % des coûts non couverts du réseau postal (soit un montant compris entre 50 et 100 millions de francs). Nous rejetons cette proposition. Comme nous reviendrons plus en détail au ch. 5 sur le financement de la desserte de base, nous nous limiterons ici à quelques réflexions de principe.

Outre le fait qu'il ne nous 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:

#### *Fausse incitations pour la Poste*

Les indemnités ont, en général, des effets défavorables sur l'économie générale. Elles créent de mauvaises incitations puisque la poste voudra en obtenir le plus possible au lieu d'optimiser ses coûts. La Poste ne serait plus obligée d'organiser son réseau postal en fonction des besoins des clients. Elle risquerait de renoncer, aux dépens de la Confédération, à réduire les coûts de son réseau. Les collaborateurs seraient aussi maintenus dans l'illusion que l'entreprise ne doit pas s'adapter, ou seulement dans une faible mesure. Cet effet nuirait au développement ultérieur de la Poste et finalement aussi à la qualité du service universel.

#### *Mauvais signal donné aux cantons et aux communes*

L'allocation d'indemnités donnerait aussi de faux signaux aux cantons et communes qui ne toléreraient plus aucune adaptation, la Confédération finissant toujours par indemniser les coûts du réseau. Or, la CTT-N estime aussi que le réseau doit 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 constitutionnels. Elles seraient 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 allouant des subventions, il faudrait s'assurer qu'elles soient 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'épuiser d'abord les possibilités de financement existantes. Si celles-ci s'avèrent insuffisantes, nous présenterons au Parlement un projet de loi.

## **4.4.6.3 Conclusions concernant le réseau postal**

Nous partageons l'avis de la CTT-N que l'organisation du réseau postal doit faire l'objet d'un consensus politique. Une disposition inscrite dans la loi sur la poste doit cependant laisser une marge de manœuvre suffisante, tenir compte des besoins réels de la clientèle et être compatible avec le régime de compétences instauré par la réforme de la poste. Dans cette optique, nous approuvons la réglementation de l'art. 2, al. 3, P-LPO. En revanche, nous proposons de supprimer l'art. 2, al. 4, P-LPO – qui prévoit d'indemniser une partie des coûts non couverts du réseau postal – et d'épuiser plutôt les possibilités légales de financement (recettes des services réservés et non réservés, recettes des services libres, optimisation des coûts). C'est par ces moyens qu'il est prévu de réaliser la restructuration du réseau postal en tenant compte des recommandations de la commission d'évaluation. En plus, il sera possible de percevoir des redevances dès qu'il y aura un potentiel de chiffre d'affaires suffisant. S'agissant des possibilités de financer la desserte de base, nous renvoyons le lecteur au ch. 5 ci-après.

## **5 Les intentions du Conseil fédéral concernant le financement de la desserte de base**

Les explications suivantes se fondent sur le scénario III décrit ci-dessus (libéralisation du marché des colis en 2004; abaissement à 100 g de la limite du monopole des lettres dès 2006). Si le Parlement, contrairement au souhait du Conseil fédéral, se prononce en faveur d'une libéralisation forcée (alignement sur l'UE), les conditions s'en trouveront considérablement changées. Il faudra dès lors entièrement revoir la législation sur la poste en vue d'une limite du monopole fixée à 50 g (introduction d'un modèle de marché) et prévoir la possibilité de subventions pour financer la desserte de base.

## 5.1 **Aperçu**

### *Instruments envisagés*

La desserte de base peut, en principe, être financée par les instruments suivants:

1. recettes du secteur réservé;
2. recettes du secteur non réservé;
3. mesures de rationalisation et optimisation au niveau de la Poste;
4. ouverture de nouveaux champs d'activité (recettes des services libres);
5. redevances;
6. indemnisation des prestations d'intérêt général.

### *Instruments actuels*

Le service universel, qui comprend les services postaux et les services de paiement, coûte environ 4,5 milliards de francs par année. En vertu de l'actuelle loi sur la poste, ces coûts sont couverts par les recettes des secteurs réservés. Toutefois, toujours selon cette loi, l'optimisation des coûts de la Poste ainsi que les recettes des services non réservés et des services libres doivent aussi contribuer à financer la desserte de base. Les mécanismes de financement ont prouvé leur bon fonctionnement. Néanmoins, l'unité des colis a jusqu'à maintenant enregistré des déficits et les services libres n'ont pas encore obtenu les résultats requis.

Des indemnités ne sont actuellement allouées que pour le service du transport des journaux (encouragement de la presse) et, en vertu de la législation sur les transports publics, pour les services des cars postaux. Précisons que les indemnités du service du transport des journaux, qui se montent actuellement à près de 100 millions de francs par an, seront réduites de 20 millions au moins à partir de 2003.

### *Consultation concernant le paquet «Poste/Swisscom SA»*

Les explications qui suivent au sujet des possibilités de financer le service universel tiennent compte de la consultation menée au printemps 2001 sur le paquet «Poste/Swisscom SA». Elle avait montré que le principe de l'autofinancement de la Poste était globalement accepté. L'intention de la Poste de cofinancer la desserte de base par les recettes provenant de nouveaux champs d'activité avait aussi été généralement approuvée. Le principe des mesures d'économies envisagées par la Poste a été salué. Les optimisations de coûts et l'ouverture de nouveaux champs d'activité sont donc présentées ci-dessous. Puis, nous nous exprimerons sur les possibilités de percevoir des redevances et d'allouer des indemnités pour les prestations de service public.

## 5.2 **Rationalisations et optimisations**

La Poste révisé en permanence les processus d'exploitation et les activités administratives tant à la centrale que dans les régions. Des mesures appropriées doivent permettre d'améliorer de manière ciblée le résultat de la Poste. Elles impliqueront des réductions d'effectifs et des centralisations dans certains secteurs (notamment dans celui du traitement du courrier). En même temps, l'entreprise créera des em-

plois dans les nouveaux secteurs d'activité (notamment dans les services financiers) et continuera d'offrir des emplois dans toute la Suisse en maintenant son organisation décentralisée et sa présence dans tout le pays. Les changements envisagés sont toutefois nécessaires si la Poste veut continuer d'assurer une desserte de base suffisante et de qualité.

Outre la réorganisation du réseau postal évoquée ci-dessus, voici quelques autres projets importants:

### **5.2.1 Réorganisation du traitement du courrier (REMA)**

La Poste projette de réorganiser le traitement du courrier. Les 20 centres Courrier existants devront être réorganisés au cours d'un processus de plusieurs années et mis à jour sur le plan technique. Les procédures du traitement du courrier seront également optimisées, la Poste souhaitant les moderniser et améliorer la qualité des prestations afin de réaliser à long terme des économies substantielles. Au vu des connaissances actuelles, le projet entraînera une réduction de l'effectif que la Poste réalisera de manière socialement acceptable et qui sera compensée, si possible, par l'ouverture de nouveaux champs d'activité.

Les 20 centres de traitement du courrier actuels seront regroupés, certains d'entre eux sur de nouveaux sites. De nouvelles installations de tri, plus performantes, seront progressivement mises en place, sans doute à partir de 2004. Les centres actuels sont en partie difficilement accessibles, manquent de place ou ne sont pas équipés pour fournir de nouvelles prestations telles que HybridPost (l'expéditeur transmet les lettres par voie électronique, la Poste les imprime, les met sous pli, les adresse et les expédie). A l'heure actuelle, il est encore impossible de dire avec précision quel sera le nombre des centres de courrier, étant donné que le projet durera jusqu'en 2009 et que les travaux préliminaires de planification sont encore en cours.

### **5.2.2 Fin de la réorganisation des centres Colis**

La Poste a bientôt fini de réorganiser ses centres Colis. Une grande partie des colis est maintenant traitée dans les centres de tri de Härkingen, Daillens et Frauenfeld. L'entreprise dispose des installations les plus modernes et les plus performantes d'Europe. Lorsque la concentration du traitement des colis dans les trois centres sera terminée (et que les anciens centres de Berne et de Mülligen seront fermés), la Poste sera bien préparée pour faire face aux évolutions à venir dans ce secteur.

L'amélioration sensible des finances de l'unité Colis le confirme. Alors que le déficit s'élevait en 2000 encore à 255 millions de francs, il n'était plus que de 150 millions en 2001, soit une amélioration de 100 millions. Ces chiffres comprennent la contribution d'infrastructure aux coûts non couverts du réseau postal (60 millions pour 2000 et 80 mio. pour 2001). Le décaissement du secteur des colis est toujours une conséquence de la disparition des subventions croisées fournies par le secteur des télécommunications et s'explique par les bas tarifs (en comparaison européenne) pratiqués par la Poste pour les colis. L'Angleterre applique par exemple des tarifs trois fois plus élevés (état: mars 2002). Par ailleurs, les installations de production

utilisées avant la mise en service des nouveaux centres de colis avaient un faible degré d'auto-matisation, ce qui se répercutait sur les coûts.

### **5.2.3 Transport voyageurs: la Poste revoit son organisation**

Du fait de l'apparition d'entreprises étrangères et suite aux processus actuels de concentration, la concurrence se durcit sur le marché suisse. La Poste doit donc davantage tenir compte des conditions du marché dans le secteur du transport des voyageurs, notamment en ce qui concerne sa capacité de conclure des alliances.

## **5.3 Nouveaux champs d'activité**

En plus de la révision des processus d'exploitation et des mesures évoquées, la Poste doit élargir son assise financière qui, en raison des prochaines mesures de libéralisation, sera avant tout assurée par les services libres.

Les commentaires concernant le phénomène de substitution attendu montrent que la Poste doit adapter son offre de prestations aux nouvelles réalités et fournir de nouveaux services lorsque la clientèle les demande. Comme exposé au ch. 4.1, il faudra veiller à maintenir la qualité des prestations. Si elle y parvient, la Poste deviendra compétitive, sera en mesure de réaliser les objectifs de rentabilité et d'accroissement de la valeur ainsi que de contribuer de manière substantielle au financement de la desserte de base. Depuis sa réforme, la Poste a prouvé à plusieurs reprises qu'elle était capable d'innover. Elle est parvenue à se profiler sur le marché avec de nouvelles offres (Direct Marketing Centers à Lausanne, Berne, Bâle et Zurich) ou de nouveaux produits, notamment de Postfinance (fonds de placement, Yellownet, compte Deposito). A peine trois ans après le lancement du compte jaune Deposito, les clients ont déjà déposé plus d'un milliard de francs sur les comptes de Postfinance. Depuis novembre 2001, la Poste offre en outre un nouveau compte E-Deposito. 190 000 clients recourent maintenant à la possibilité de gérer leur compte de manière électronique (ils étaient 35 992 en 1998, lors de l'introduction de cette nouvelle offre). Depuis peu, la Poste propose aussi des services dits Inhouse.

Voici les secteurs-clés où l'entreprise, conformément à la loi sur la poste actuellement en vigueur (art. 9), escompte ouvrir de nouveaux champs d'activité au cours des prochaines années:

### **5.3.1 E-business**

Par ses activités dans l'e-business, la Poste est déjà entrée dans l'univers des technologies Internet. Elle a ainsi jeté les bases d'une nouvelle expansion tout en anticipant la substitution attendue dans le domaine des services de base actuels. En créant «yellownet» et son portail financier, Postfinance a mis en place un canal de vente électronique performant. La société du groupe «yellowworld SA» se spécialise dans le développement de services logistiques et de paiement intégrés utilisant Internet (e-fulfilment). L'unité Courrier développe la gestion d'adresses basées sur Internet

ainsi que les services de messagerie électronique afin de renforcer sa position sur le nouveau marché du «Direct-Marketing» électronique. Toutes ces activités devront permettre à la Poste d'occuper la place qui lui revient sur le marché suisse du commerce électronique et d'assumer aussi dans le domaine de la communication électronique son rôle de partenaire confirmé dans le secteur des services liés à l'information, à la logistique et aux finances.

### **5.3.2 Logistique/prise en charge du courrier interne des entreprises**

La Poste offre aux entreprises la prise en charge et l'exploitation de leurs services de courrier interne, mettant ainsi à leur disposition ses connaissances et ses capacités logistiques. Cette activité lui permet en outre de renforcer les liens avec la clientèle, son personnel fournissant des prestations de qualité directement chez eux.

### **5.3.3 Services postaux internationaux**

Avec son unité Swiss Post International, la Poste veut à long terme rester leader sur le marché du courrier entre la Suisse et l'étranger et se développer sur les marchés étrangers intéressants tout en prenant des risques mesurés. Cette unité investira spécialement dans des activités commerciales et des partenariats rentables et qui sauront tirer le meilleur parti du label de qualité «Swiss Post». En offrant à la clientèle internationale des produits novateurs et des solutions d'un seul tenant, la Poste veut renforcer sa position de leader à l'importation de même que sur le marché entièrement libéralisé et de plus en plus convoité de l'exportation. Sur les marchés des envois exprès et des colis, déjà largement consolidés à l'échelle internationale, la Poste rejoindra des alliances dynamiques opérant à l'international (exemples: la poste hollandaise, General Parcel/poste anglaise) et assurera ainsi à ses clients l'accès à des réseaux mondiaux de première qualité. Dans les principaux pays partenaires (Allemagne, Angleterre, France, Pays-Bas, Italie et Etats-Unis), la Poste est représentée soit par ses propres sociétés de vente, soit par des partenaires locaux (joint ventures), notamment sur le marché du courrier électronique. Ces efforts renforcent la capacité de la Poste à conclure des alliances avec des acteurs internationaux appelés à long terme à jouer un rôle de premier plan.

### **5.3.4 Trafic des paiements et services financiers**

Dans le rapport mis en consultation «Paquet Poste / Swisscom SA», nous avons amplement décrit comment la Poste avait élargi son offre de services financiers et de paiement tout en respectant le droit en vigueur. Ce faisant, elle a concentré son offre sur la clientèle traditionnelle, c'est-à-dire sur la clientèle privée à fortunes et revenus faibles ou moyens, sur les petites et moyennes entreprises (PME) ainsi que les grandes entreprises et les collectivités de droit public pour le trafic des paiements et le cash management. Lorsque la situation le justifie, ces prestations sont fournies en collaboration avec des partenaires. Dans tous ses accords de coopération, Post-

finance veille au respect de l'image distincte de la Poste vis-à-vis des clients, symbolisée par la couleur jaune.

En octobre 2001, suite aux avis négatifs rendus lors de la consultation, nous avons renoncé au projet de créer les bases légales d'une banque postale. En même temps, nous avons rappelé que l'unité Postfinance doit pouvoir fournir, en collaboration avec une banque, des offres dans le secteur des opérations de crédit à l'intention de la clientèle privée et commerciale afin de garantir la compétitivité de la Poste dans le domaine du trafic des paiements et des services financiers. La demande de services financiers d'un seul tenant correspond à un besoin de la clientèle. Ceci vaut notamment pour les liens entre les systèmes de trafic de paiement et les limites de crédit. Nous attendons de la Poste qu'elle présente une solution efficace et économique qui renforce sa compétitivité.

Au terme d'une longue procédure de sélection engagée pour trouver un partenaire avec lequel elle puisse se lancer dans les opérations de crédit, elle a choisi de conclure un contrat de coopération avec l'UBS. Les principes susmentionnés seront respectés, l'image distincte de la Poste sera préservée vis-à-vis des clients et l'interface client restera auprès de la Poste. En même temps, il est impératif que le partenaire se porte garant du crédit et en assume les risques.

Dans ces conditions, Postfinance développera, en collaboration avec son partenaire, les produits suivants: hypothèques immobilières pour la clientèle privée et, pour la clientèle commerciale, crédits en compte courant et avances à terme fixe.

Comme pour les alliances conclues jusqu'ici dans les domaines des fonds de placement, des assurances et du commerce de titres, les nouvelles offres se fondent sur la possibilité prévue par la loi et l'ordonnance sur la poste d'offrir de nouvelles prestations en collaboration avec des partenaires. En vertu de l'art. 6, al. 3, OPO, la Poste est autorisée à gérer pour sa clientèle des comptes assortis ou non de restrictions de prélèvement. Cela signifie qu'elle devrait même pouvoir autoriser des découverts dans le cadre de son projet «compte courant». Toutefois, la Poste a choisi de ne pas agir seule et de s'allier à un partenaire qui, comme pour les autres produits nommés, se porte aussi garant du crédit pour le produit «compte courant» et assume les risques qui lui sont liés.

La Commission fédérale des banques veillera à ce que ces modèles de coopération respectent la législation sur les banques. Elle exercera cette tâche vis-à-vis de l'UBS dans le cadre de la surveillance ordinaire.

## **5.4 Redevances**

### *Conditions de l'introduction*

Selon la loi sur la poste, des redevances peuvent être exigées de fournisseurs privés de services postaux non réservés si notamment les conditions suivantes sont remplies:

- les coûts de la desserte de base ne sont pas couverts,
- la Poste est gérée conformément aux règles de l'économie de marché,

- le potentiel de chiffre d'affaires est suffisant (c'est-à-dire les fournisseurs privés peuvent réaliser des chiffres d'affaires suffisants dans les services postaux non réservés, le marché est suffisamment libéralisé).

*Pourquoi avoir renoncé à percevoir des redevances jusqu'à maintenant?*

Les conditions précitées n'étaient pas encore remplies. Jusqu'à présent, la Poste était en mesure de couvrir elle-même les coûts de la desserte de base.

On a également renoncé à percevoir des redevances parce que le marché n'était pas suffisamment libéralisé pour permettre ce mode de financement. Vu le faible potentiel de chiffre d'affaires, le produit des redevances aurait été trop faible en comparaison des frais d'introduction et de perception, ceci d'autant que les redevances n'auraient pu être calculées que sur le chiffre d'affaires des services non réservés (colis jusqu'à 20 kg) réalisé par les fournisseurs privés.

*Intentions du Conseil fédéral*

Dès 2004, nous rendrons possible la perception de redevances sur le chiffre d'affaires des opérateurs privés réalisé dans le secteur des services postaux non réservés. Il faudra toutefois qu'il soit avéré que la Poste ne parvient pas à couvrir les coûts du service universel malgré une gestion conforme aux règles de l'économie de marché et que les fournisseurs privés réalisent un chiffre d'affaires suffisant, ce qui ne devrait pas se produire avant la libéralisation du marché<sup>24</sup>.

## **5.5 Indemnités**

Tant que les coûts de la desserte de base seront couverts par d'autres mesures, nous estimons qu'il ne faut pas allouer d'indemnités. A notre avis, les possibilités de financer la desserte de base, décrites ci-dessus, suffiront pour les prochaines années. Si, après la libéralisation progressive du marché postal, il apparaît que les coûts de la desserte de base ne peuvent plus être couverts, nous soumettrons au Parlement les propositions qui s'imposent. Si, contre toute attente, la situation économique de la Poste devait l'exiger, la Confédération pourrait différer la libéralisation restreinte du secteur des lettres ou soumettre au Parlement un projet visant à indemniser les coûts non couverts du service universel. Rappelons à ce sujet que, selon l'art. 126 Cst., la Confédération doit équilibrer à terme ses dépenses et ses recettes. Des indemnités constitueraient de nouvelles dépenses et seraient donc contraires aux objectifs de ce principe constitutionnel.

<sup>24</sup> Le volume d'affaires du marché des colis est estimé à un montant compris entre 800 et 900 millions de francs (en supposant une part de marché de la Poste d'environ 80 %). En prélevant une redevance de 5 % sur le chiffre d'affaires soumis à la TVA d'environ 180 millions, il faudrait compter sur des redevances de concession d'environ 9 millions.

## **5.6 Conclusion concernant le financement ultérieur de la desserte de base**

### **5.6.1 Financement de la desserte de base après la libéralisation du marché des colis**

Jusqu'en 2006, la Poste financera la desserte de base principalement par les fonds suivants:

- recettes du secteur réservé (poste aux lettres);
- recettes du secteur non réservé (notamment trafic de paiements, poste des colis et exportations);
- optimisation des coûts de la Poste (économies dans la poste aux lettres et des colis ainsi que dans le réseau postal);
- ouverture de nouveaux champs d'activité (recettes des services libres);
- si les conditions légales sont remplies: redevances perçues sur les chiffres d'affaires des fournisseurs privés de services postaux non réservés.

Vu les expériences faites à l'étranger et les calculs de la Poste, nous pensons que la Poste restera en mesure de couvrir les coûts de la desserte de base même après la libéralisation du marché des colis. Toutefois, elle doit à cette fin être en mesure de mener à terme ses projets (optimisations des coûts et ouverture de nouveaux champs d'activité). La libéralisation du marché des colis n'aura pratiquement pas d'incidences sur la restructuration du réseau postal. En effet, les recettes de la poste aux lettres permettront déjà cette année de financer la majeure partie des coûts du réseau postal non couverts par les facturations internes.

Si, malgré une gestion du service universel conforme aux règles de l'économie de marché, la Poste ne parvient pas à couvrir ses coûts, nous pourrions, conformément au scénario III, introduire dès 2004 des redevances sur les chiffres d'affaires réalisés par des opérateurs privés dans les secteurs non réservés.

### **5.6.2 Financement de la desserte de base après l'abaissement à 100 g de la limite du monopole**

L'abaissement à 100 g de la limite de poids pour les services réservés, prévu en 2006, libéralisera une partie limitée de la poste aux lettres. L'application de cette limite à l'étranger montre que la majeure partie des lettres reste régie par le monopole. En Suisse également, selon les indications de la Poste, près de 85 % des lettres pèsent moins de 100 g. L'expérience montre donc qu'une libéralisation partielle du marché des lettres n'empêche pas les opérateurs traditionnels de conserver de très grandes parts du marché domestique. La Poste suisse estime également qu'elle continuera de pouvoir financer la desserte de base si la limite du monopole est fixée à 100 g, étant donné que les lettres pouvant être triées par machine resteront dans le monopole.

En plus des instruments de financement utilisés jusqu'à présent (recettes des autres services de la Poste, optimisation des coûts, nouveaux champs d'activité), il sera aussi possible à ce moment de mettre à contribution les fournisseurs de services non réservés de la poste (aux lettres) pour financer le service universel (redevances de

concession). S'il s'avère toutefois que la Poste ne parvient pas à financer elle-même les coûts du service universel, nous présenterons au Parlement un projet visant à indemniser les prestations de service public de la poste, et ce, si nécessaire, avant la libéralisation limitée du marché des lettres.

## **6 Principes présidant à la future politique du Conseil fédéral en matière de poste**

Les principes suivants résument notre politique future concernant la poste. Ils serviront en même temps de base pour le développement du marché postal en Suisse.

Le principe 6 (scénario de la libéralisation) est présenté en même temps sous la forme d'un arrêté fédéral, qui sera soumis à l'approbation du Parlement.

### **6.1 Principe n° 1:**

*Vu la loi fédérale du 30 avril 1997 sur la poste<sup>25</sup>, le Conseil fédéral veille à assurer dans tout le pays un service universel (trafic de paiements et services postaux) de qualité, accessible à tous et à des prix équitables.*

### **6.2 Principe n° 2:**

*Le Conseil fédéral demande à la Poste d'adapter continuellement le service universel au progrès technique et aux nouveaux besoins des clients.*

### **6.3 Principe n° 3:**

*Le Conseil fédéral veille à ce que la Poste assure le service universel en faveur de la population et de l'économie selon les principes de la gestion d'entreprise et qu'elle réalise toutes les rationalisations possibles.*

### **6.4 Principe n° 4:**

*Le Conseil fédéral chargera un organe indépendant d'évaluer chaque année la qualité du service universel (secteurs réservé et non réservé) ainsi que la satisfaction des clients en ce qui concerne l'accès au service universel.*

<sup>25</sup> RS 783.0

## 6.5

### Principe n° 5:

*Afin de garantir un service universel de qualité, la Poste exploite un réseau d'offices de poste couvrant l'ensemble du territoire.*

## 6.6

### Principe n° 6:

*Le Conseil fédéral a l'intention de libéraliser le marché postal selon le calendrier suivant:*

1. *2004: libéralisation complète du marché suisse des colis.*
2. *2006: Abaissement à 100 g de la limite de poids pour les envois adressés par la poste aux lettres, après évaluation des répercussions de la libéralisation progressive en Suisse et en Europe et à condition que le financement de la desserte de base soit garanti.*

*En même temps que la première mesure de libéralisation, le Conseil fédéral créera les bases juridiques nécessaires à l'introduction d'une concession obligatoire conformément à l'art. 6 LPO.*

*Le Conseil fédéral analysera les expériences faites en Suisse avec la libéralisation progressive du marché et en évaluera les répercussions sur la qualité du service universel, sur les régions et l'emploi. Dans la perspective d'autres mesures de libéralisation, Il présentera ensuite au Parlement les propositions qui s'imposent.*

## 6.7

### Principe n° 7:

*Le service universel est financé conformément à la loi sur la poste en vigueur et aux principes suivants:*

- a. *La Poste adapte continuellement ses infrastructures (notamment les centres de distribution et logistique) aux nouveaux besoins et veille ainsi à couvrir les coûts de l'entreprise grâce à une gestion rationnelle et efficace.*
- b. *Les recettes des secteurs réservé et non réservé servent à financer le service universel couvrant l'ensemble du pays ainsi que le réseau postal nécessaire pour l'assurer.*
- c. *En se conformant à la loi sur la poste actuellement en vigueur et en évitant toute distorsion de la concurrence, la Poste exploite de nouveaux champs d'activité afin de financer le service universel couvrant l'ensemble du pays et le réseau postal nécessaire pour l'assurer.*

*d. Pour financer le service universel, le Conseil fédéral percevra, dès que les conditions légales seront remplies, des redevances sur le chiffre d'affaires des fournisseurs privés de services non réservés soumis à concession.*

*S'il s'avère que les coûts du service universel (y compris ceux du réseau postal) ne peuvent pas être couverts par les instruments précités, le Conseil fédéral présentera au Parlement un projet visant à indemniser les prestations de service public de la Poste.*

# Message relatif à la modification de la loi sur l'organisation de la Poste

## 1 Partie générale

### 1.1 Aperçu

La Poste doit pouvoir affronter l'ouverture du marché et relever de nouveaux défis sur des bases financières solides. Dans cette perspective, le projet de révision de la loi du 30 avril 1997 sur l'organisation de l'entreprise fédérale de la poste (loi sur l'organisation de la Poste, LOP; RS 783.1) a pour objet de recapitaliser la Poste, une mesure indispensable pour que l'entreprise puisse respecter les principes comptables relatifs aux engagements de prévoyance.

Outre la question de la recapitalisation, le projet aborde les éléments suivants:

- autonomie de la trésorerie de la Poste: à l'avenir, la trésorerie de la Poste sera gérée indépendamment de celle de la Confédération. De la sorte, la Poste pourra intervenir en son nom et pour son propre compte sur le marché des capitaux;
- adaptation des dispositions sur la responsabilité des organes de la Poste: l'autonomie de la trésorerie de la Poste nécessite une modification de la portée de la responsabilité des organes de la Poste (conseil d'administration et direction) afin d'instaurer un régime analogue à celui appliqué aux CFF et à Swisscom SA.

Les modifications présentées ici (recapitalisation et adaptation de la responsabilité des organes) n'ont pas été contestées lors de la procédure de consultation menée au printemps 2001 sur le paquet «Poste/Swisscom SA».

### 1.2 Autonomie de la trésorerie de la Poste

(art. 11a à 11c P-LOP, art. 35 LFC)

#### 1.2.1 Réglementation actuelle

Dans le contexte de la réforme des PTT, la Poste avait été définitivement exclue du champ d'application immédiat de la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0). En revanche, la gestion de sa trésorerie avait été maintenue dans la sphère de compétences de l'Administration fédérale des finances (AFF), si bien qu'aujourd'hui la Poste ne dispose toujours que d'une marge de manœuvre restreinte en la matière, en vertu de l'art. 35, al. 2 et 3, LFC.

Art. 35, al. 2 et 3

*<sup>2</sup> L'Administration fédérale des finances gère les trésoreries centrales de la Confédération, des Chemins de fer fédéraux et de La Poste Suisse. Elle veille à assurer en tout temps la solvabilité de la Confédération et de ses entreprises et établissements. Les prêts et les avances accordés aux entreprises et établissements de la Confédération par la trésorerie centrale de la Confédération doivent être englobés dans la fortune financière.*

*<sup>3</sup> Les fonds remis par les entreprises et établissements de la Confédération à l'Administration fédérale des finances ainsi que les prêts que celle-ci leur accorde portent intérêt aux conditions usuelles du marché.*

La collaboration entre l'AFF, plus spécifiquement la Trésorerie fédérale, et la Poste est régie par une convention. La situation de la Poste est particulière car, grâce au système des comptes postaux, celle-ci dispose d'importantes liquidités qu'elle peut investir dans des placements rémunérés. La Confédération rémunère les fonds que la Poste remet à la Trésorerie fédérale aux conditions usuelles du marché des emprunts de la Confédération. Mais, compte tenu de son excellente solvabilité, la Confédération ne peut rivaliser avec les conditions qu'offrent d'autres débiteurs de premier ordre.

Comme la Poste peut obtenir de meilleurs rendements en plaçant ses capitaux elle-même sur le marché – en assumant certes un risque plus important – l'AFF a décidé, en automne 2000, de charger la Poste de placer ses fonds sur les marchés monétaire et des capitaux de manière autonome et sous sa propre responsabilité. Cela étant, la Poste doit respecter des directives émises par l'AFF en matière de placements et d'exposition maximale par débiteur. L'étroite collaboration entre la Poste et la Trésorerie fédérale a toutefois été maintenue. Cette dernière a le droit de placer des capitaux de la Poste aux conditions usuelles du marché pour éviter des transactions concurrentes entre les deux opérateurs. La Poste couvre ses besoins de liquidités à court terme exclusivement auprès de la Trésorerie fédérale. Il en va de même des swaps sur taux d'intérêt qu'elle souscrit pour se prémunir contre le risque de taux.

### **1.2.2 Principes de la nouvelle réglementation**

Dans les faits, cette réglementation se traduit par une autonomie partielle de la trésorerie de la Poste. Toutefois, si elle octroie certaines compétences à la Poste, la convention susmentionnée ne délie pas l'AFF de ses obligations et responsabilités légales en matière de gestion de la trésorerie de la Poste. Le Conseil fédéral propose maintenant au Parlement de mettre un terme à l'inclusion de la trésorerie de la Poste dans la trésorerie centrale de la Confédération. Même en cas d'abandon de l'idée de créer une banque postale, des motifs impératifs justifient l'autonomie juridique de la trésorerie de la Poste et l'accès de cette entreprise au marché monétaire en son nom, pour son propre compte et sous sa propre responsabilité.

L'autonomie de la trésorerie de la Poste ne signifie pas la fin de la collaboration avec la Trésorerie fédérale, qui sera maintenue sur la base d'une convention visant l'optimisation des coûts et du rendement pour les deux parties. Cette convention régira en particulier la compensation réciproque des positions en liquidités, la levée de capitaux à long terme par la Poste et les flux d'informations avec l'AFF. Comme la Poste continuera de jouir de la garantie de l'État, le projet de loi aménage un droit de regard à l'AFF. La transparence est garantie par le biais du rapport annuel de la Poste, dans lequel l'entreprise doit rendre compte de la situation de sa trésorerie.

À l'avenir il incombera à la Poste, et à elle seule, de veiller à être solvable en permanence; la compétence et la responsabilité actuelles de l'AFF en la matière seront supprimées par le biais d'une modification de l'art. 35, al. 2, LFC. Pour accomplir sa mission, la Poste pourra lever des fonds à court terme, c'est-à-dire d'une durée

d'un an au maximum, sur le marché monétaire. Comme indiqué précédemment, la levée de capitaux à long terme sera régie par la convention conclue avec l'AFF. Cette mesure a pour but d'éviter que les émissions de la Confédération et celles de la Poste se trouvent en concurrence sur le marché des capitaux. En tout état de cause, vu le volume des fonds issus du trafic des paiements postaux, les besoins de la Poste en la matière sont minimes.

Dans les limites de la convention conclue entre l'AFF et la Poste, il appartient au conseil d'administration de la Poste de fixer le cadre de la gestion de portefeuille de la trésorerie de la Poste en émettant des directives de placement privilégiant la sécurité des placements. Les restrictions applicables à la trésorerie de la Confédération en vertu de l'art. 36 LFC, selon lequel les biens-fonds ou les droits de participation ne peuvent être acquis à des fins de placement, ont été volontairement exclues pour la trésorerie de la Poste. L'acquisition éventuelle d'actions dans le cadre d'une gestion d'actifs prudente devra être réglemée au moyen de la convention susmentionnée. De même pour l'achat d'immeubles. En tout état de cause, la Poste n'a pas l'intention d'acquérir des immeubles aux fins de placement dans un proche avenir.

### **1.2.3                    Maintien de la garantie de l'État**

Dans le message du 10 juin 1996 relatif à la loi sur la poste<sup>26</sup>, le Conseil fédéral proposait au Parlement d'inscrire explicitement dans la loi fédérale sur la poste (LPO; RS 783.0) la garantie de l'État pour le trafic des paiements postaux. Lors de l'élimination des divergences, les Chambres fédérales avaient décidé de renoncer à une mention explicite de cette garantie dans la loi arguant que, même si la loi prévoyait une garantie de l'État de nature subsidiaire, limitée dans son champ d'application, la Confédération aurait de toute façon à répondre entièrement des dettes de son établissement de droit public, la Poste. En cas d'insolvabilité de la Poste, il faudrait donc recourir en premier lieu à son patrimoine, en particulier à son capital de dotation, pour couvrir le passif. Si celui-ci ne suffisait pas pour rembourser tous les créanciers, la Confédération serait alors amenée, en tant que propriétaire, à répondre de tous ses engagements, en particulier envers les clients du trafic des paiements postaux. Puisque l'on a renoncé à mentionner explicitement la garantie de la Confédération et à en limiter la portée pour le trafic des paiements postaux, et que diverses voix se sont élevées pour demander une garantie de la Confédération, certes subsidiaire, mais absolue en faveur de la Poste, aucun doute ne subsiste sur le plan juridique quant au bien-fondé de cette garantie. La Poste jouit ainsi d'une garantie de l'État implicite et étendue ainsi que d'une garantie de trésorerie régie par l'art. 35, al. 2, LFC. En excluant la Poste du champ d'application de l'art. 35, al. 2, LFC, cette garantie de trésorerie disparaît.

Jusqu'à présent la connexité entre la garantie de l'État et la gestion commune des trésoreries de la Poste et de la Confédération était évidente. Or il est question de maintenir la garantie de l'État malgré l'autonomie de la trésorerie de la Poste. Il est donc nécessaire, dans l'optique de l'instauration de ce régime d'autonomie, de mettre en place des garde-fous pour réduire au minimum les risques que cette garantie ne devienne exigible. Ces instruments revêtiront la forme de prescriptions et de droits de regard applicables lorsque la Poste interviendra sur le marché des capitaux

<sup>26</sup> FF 1996 III 1201, ch. 253 – art. 12

de manière autonome. La Poste devrait également avoir la possibilité de constituer progressivement, par ses propres moyens, une base de fonds propres conforme à la norme du secteur, ce qui conduira à une augmentation de la masse dont l'État devra répondre. Il est donc impératif que la Poste consolide sa base de fonds propres en vue des prochaines étapes de l'ouverture du marché postal et d'une éventuelle suppression de la garantie de l'État dans le futur. Une telle suppression pourrait se justifier pour diverses raisons: droit de la concurrence, motifs politiques, eurocompatibilité. Dans une optique internationale, la garantie de l'État accordée à la Poste est considérée comme une subvention (cf. Rapport de gestion de la Commission fédérale des banques 2001, p. 203, ch. 3.8.2). Pour l'instant, cela n'a pas de conséquence particulière mais, à moyen terme, la question de la garantie de l'État devra être reconsidérée dans la perspective des accords bilatéraux avec l'UE et de l'AGCS (Accord général sur le commerce des services). Sur le plan politique, la tendance actuelle est à la réduction des garanties de l'État qui ne peuvent être ni caractérisées ni quantifiées et à la limitation des risques sur lesquels la Confédération n'a pas d'emprise directe. Cette tendance pourrait donc également déboucher sur une demande de suppression de la garantie de l'État pour la Poste.

Étant donné que, selon la volonté exprimée par le Parlement, la garantie de l'État accordée à la Poste doit être maintenue, aucune modification des bases légales autre que celle prévue pour l'art. 35, al. 2, LFC (suppression de la garantie de trésorerie) ne s'impose.

### **1.3 Responsabilité des organes de la Poste** (art. 10a P-LOP)

L'autonomie de la trésorerie de la Poste vis-à-vis de la Confédération se traduit par le transfert de vastes compétences aux organes de la Poste, qui pourront notamment lever des fonds sur les marchés monétaire et des capitaux. En contrepartie, il convient donc de modifier aussi la réglementation relative à la responsabilité des organes de la Poste. Les nouvelles dispositions prévues n'impliquent aucun changement pour les autres employés de la Poste. Lors de la consultation sur le paquet «Poste/Swisscom SA», la nouvelle réglementation proposée pour les organes de la société n'a donné lieu à aucune objection.

#### **1.3.1 Réglementation actuelle**

##### *Responsabilité de la Poste et du personnel de la Poste (art. 16, al. 2, LOP)*

La Poste répond de ses prestations en vertu de la législation sur la poste et sur les transports publics. Selon l'art. 3, al. 2, de la loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (loi sur la responsabilité, LRFC; RS 170.32), ces réglementations sur la responsabilité priment la LRFC parce qu'elles sont établies par une législation spéciale. Si aucune autre règle n'est prévue, la responsabilité est régie par la LRFC ou, en application de l'art. 11 LRFC, par les dispositions du droit privé.

### *Responsabilité des organes de la Poste*

Selon l'art. 7 LOP, les organes de la Poste sont le conseil d'administration et la direction. Actuellement, la responsabilité (civile et générale) des organes de la Poste ne fait l'objet d'aucune réglementation particulière. Par conséquent, les dispositions applicables sont les mêmes que pour le reste du personnel.

Conformément à l'art. 1, al. 1, let. f, LRCF, les organes de la Poste sont chargés directement de tâches de droit public par la Confédération. Ils peuvent également être considérés comme «d'autres agents de la Confédération» au sens de l'art. 1, al. 1, let. e, LRCF. Les dispositions de la LRCF peuvent donc être appliquées aux organes de la Poste. Une action intentée directement contre le personnel de la Poste, et par conséquent contre ses organes, est exclue dans le contexte légal actuel (art. 16, al. 3, LOP et art. 3, al. 3, LRCF). Dans les rapports internes, c'est-à-dire entre l'entreprise, ou la Confédération, et l'organe, en vertu des art. 7 et 8 LRCF, les organes de la Poste ne répondent que des dommages causés intentionnellement ou par négligence grave, ce qui n'est pas le cas des organes des CFF (cf. art. 14 de la loi sur les Chemins de fer fédéraux, LCFF; RS 742.31). Ainsi, les possibilités d'une action récursoire de la Poste ou de la Confédération contre les organes à l'origine d'un dommage sont fortement restreintes. Cette limitation de la responsabilité personnelle des organes de la Poste n'est plus compatible avec la responsabilité économique accrue qu'ils assument dans une entreprise qui est et sera toujours plus soumise à un régime de concurrence.

### **1.3.2 Principes de la nouvelle réglementation**

En contrepartie de la marge de manœuvre supplémentaire octroyée aux organes de la Poste (en particulier la possibilité de lever des capitaux et d'en placer sur les marchés monétaire et des capitaux), le régime de la responsabilité auquel sont soumis ces organes doit être modifié afin de se rapprocher le plus possible des conditions valables pour les sociétés anonymes. Ainsi les organes de la Poste seront-ils traités de la même manière que ceux de Swisscom ou des CFF.

Toutefois, une application uniforme des dispositions du droit de la société anonyme relatives à la responsabilité n'est possible que si les organes sont soumis à des contrats de droit privé. Des contrats de travail régis par le droit public pourraient soulever des problèmes insolubles de délimitation.

Par ailleurs, les dispositions du droit de la société anonyme sur la responsabilité ne peuvent être appliquées que partiellement et par analogie. Les devoirs des organes sont déjà définis à l'art. 9 ss. LOP ainsi que dans les règlements afférents. Une violation de ces obligations ayant des conséquences en termes de responsabilité devrait donc être jugée en tenant compte de ces bases juridiques. En revanche, pour déterminer l'ampleur de la responsabilité, on pourra sans autre se fonder sur la jurisprudence relative à la responsabilité légale des organes de la société anonyme. Les dispositions prévues aux art. 754 à 761 CO ne pourront pas toujours être appliquées à la lettre. Par exemple, comme la Poste n'a pas d'assemblée générale, l'approbation des comptes par le Conseil fédéral devra être assimilée à la décharge au sens de l'art. 758 CO.

Il faut encore préciser quelles instances, et selon quelle procédure, les prétentions en responsabilité pourront être élevées contre les organes de la Poste. Comme les organes seront soumis au droit privé, et qu'en cas de jugement ce sont les dispositions du droit privé qui s'appliqueront, les litiges concernant la responsabilité des organes devront être soumis à la juridiction civile.

Il convient aussi de définir le statut de la Confédération, et par conséquent ses droits et obligations, dans le cadre d'une action en responsabilité. En qualité de propriétaire et de créancier de l'entreprise, dans une telle procédure la Confédération devrait avoir à la fois le statut d'un actionnaire et la possibilité de représenter les intérêts de l'établissement directement lésé. Pour que la Confédération ou un tiers lésé puisse endosser le statut de créancier au sens de l'art. 757 CO, il faut absolument que le dommage soit d'une nature telle que les liquidités de la Poste ne puissent être libérées qu'en assainissant la société.

L'application de la LRCF et de l'art. 16, al. 3, LOP est explicitement exclue pour les actions en responsabilité contre les organes de la Poste. Le but de cette disposition est de souligner que ce type d'actions peut uniquement se fonder sur la norme spéciale prévue à l'art. 10a.

## **1.4 Financement et recapitalisation des engagements en matière de prévoyance professionnelle**

### **1.4.1 Situation initiale**

La Poste est un établissement autonome de droit public bénéficiant d'une garantie de l'État depuis 1998. Son propriétaire est la Confédération, qui a pourvu son capital de dotation (fonds propres) de 1,3 milliard de francs à l'établissement du bilan d'ouverture au 1<sup>er</sup> janvier 1998. Depuis, la Poste a pu porter ses fonds propres à 2,1 milliards de francs (situation à fin 2001) en affectant une partie des bénéfices aux réserves.

La Poste a d'importants engagements de prévoyance: le découvert technique auprès de la Caisse fédérale de pensions (CFP), que la Confédération a entièrement pris à sa charge à fin 2001, les obligations résultant de l'application de la norme RPC 16 (recommandations relatives à la présentation des comptes, engagements de prévoyance) ainsi que le découvert technique de la prévoyance professionnelle des agents de la Poste soumis à des rapports de service particuliers (PPRS).

La recapitalisation de la Poste n'a pas été contestée lors de la procédure de consultation. Avec le présent message, nous vous proposons de créer les bases légales qui permettront de recapitaliser la Poste suite à la réévaluation de ses obligations envers la caisse de pensions et au financement du découvert technique de la PPRS.

### **1.4.2 Nouvelles normes de présentation des comptes**

En vertu de l'art. 11 LOP, depuis l'exercice 1998 la Poste dresse des comptes de groupe en se basant sur les normes de la Fondation pour les recommandations relatives à la présentation des comptes (RPC).

Son intention est de passer à la norme IAS (International Accounting Standard) à partir de l'exercice 2003. Cette décision découle essentiellement des objectifs qui ont été assignés à la Poste (comparaison avec d'autres entreprises postales et de la branche, amélioration des conditions de coopération, amélioration de l'information vis-à-vis du propriétaire et du public). Renseignements pris auprès de l'organe de révision, le passage de la norme RPC à l'IAS n'exigera pas de réévaluation des im meubles de la Poste.

Concernant les répercussions effectives des normes RPC 16 et IAS 19 sur les provisions pour les engagements en matière de prévoyance professionnelle, nous vous renvoyons au ch. 1.4.3.2 ci-dessous.

### **1.4.3 Engagements en matière de prévoyance professionnelle**

Se fondant sur l'art. 15, al. 1, LOP, le Conseil fédéral a autorisé la Poste à sortir de la CFP et à créer sa propre caisse de pensions, laquelle est entrée en fonction le 1<sup>er</sup> janvier 2002. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a décidé, sur la base de l'art. 24 LOP, de prendre à sa charge le découvert technique de la Poste auprès de la CFP au 31 décembre 2001 et de le financer jusqu'à fin 2004. À fin 2001, le découvert technique de la Poste auprès de la CFP s'élevait à 4129 millions de francs. Le montant définitif sera fixé une fois le dossier apuré et transféré. Aucune base légale supplémentaire ne doit être créée pour ce point. Tel n'est pas le cas pour la recapitalisation de la Poste, nécessaire dans la perspective de ses nouvelles obligations en matière de prévoyance (découvert technique de la PPRS) et de la provision à constituer en raison de la première application de la RPC 16 et de l'IAS 19.

#### **1.4.3.1 Découvert technique de la PPRS** (art. 24, al. 2 *nouveau*, LOP)

Jusqu'à fin 2001, le personnel de la Poste (anciennement personnel des PTT) était soumis à la législation sur le personnel de la Confédération et était affilié de ce fait à la CFP. Certaines catégories d'employés (personnel auxiliaire, personnel de nettoyage, buralistes postaux, entrepreneurs d'automobiles postales) ne pouvaient être assurés par la CFP, que ce soit pour des raisons liées à leurs rapports de service ou pour des motifs administratifs. Ce personnel était affilié à un régime de prévoyance professionnelle particulier, la prévoyance professionnelle des agents de la Poste soumis à des rapports de service particuliers (PPRS, anciennement C 25). Le plan de prévoyance de la PPRS était analogue à celui de la CFP. Il y avait donc, dans le domaine de la prévoyance professionnelle, une égalité de traitement pour tout le personnel de la Poste.

En mai 1997, la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-CE) avait déposé une motion (M 97.3232) chargeant le Conseil fédéral de dissoudre le régime de prévoyance C 25 et d'intégrer les assurés concernés dans la CFP. La modification des statuts devait être financièrement neutre pour la Confédération et ne devait pas augmenter le découvert technique de la CFP. Dans son développement, la CdG-CE expliquait que, le cas échéant, les coûts de transfert dans la CFP devraient être

supportés par les salariés concernés et/ou par la Poste en sa qualité d'établissement autonome de droit public. La dissolution du régime de prévoyance C 25 a été adoptée sous forme de motion. La question de l'échéance de la dissolution et de l'intégration dans la CFP a été adoptée en tant que postulat. Il appartenait donc au Conseil fédéral de fixer l'échéance de la dissolution de la C 25, ou PPRS. Pour des raisons administratives, cette dissolution et l'intégration de la PPRS dans la CFP n'ont été réalisées qu'à fin 2001. Ainsi, la PPRS a été transférée directement à la Caisse de pensions de la Poste le 1<sup>er</sup> janvier 2001 avec tous ses actifs et passifs, ainsi que ses 11 000 assurés et 3100 rentiers. Tous les droits et obligations de la PPRS ont été cédés à la Caisse de pensions de la Poste. Dans son rapport de gestion 2001, le Conseil fédéral a proposé au Parlement de classer la motion 97.3232 de la CdG-CE du 6 mai 1997.

Selon l'art. 24 LOP, la Confédération peut prendre à sa charge, en tout ou en partie, le découvert de la Poste auprès de la CFP. La charge supplémentaire qui en résulte pour la Confédération est inscrite à l'actif de son compte capital et amortie par le compte de résultats dans les années suivantes. Cet article avait été ajouté par le Parlement au cours des débats sur la LOP en 1997. Le motif invoqué était que les trois entreprises de la Confédération – la Poste, Swisscom et les CFF – devaient bénéficier du même traitement en matière de découvert technique auprès de la caisse de pensions. Le découvert technique de la PPRS pourrait donc aussi être pris en charge par la Confédération. Une base législative claire fait cependant défaut, car l'art. 24 LOP mentionne le découvert de la CFP. Or la PPRS ne fait pas partie de la CFP, puisqu'il s'agit d'un régime de prévoyance particulier de la Poste. Nous vous proposons donc de compléter l'art. 24 LOP afin de créer la base légale requise.

À fin 2001, le découvert technique de la PPRS s'élevait à quelque 166 millions de francs. La Confédération prend en charge le découvert technique de la PPRS au 31 décembre pour tous les employés de la Poste, à l'exclusion du personnel de ses entreprises affiliées. Le découvert technique de la PPRS sera transféré à la Caisse de pensions de la Poste.

Jusqu'à l'adoption d'une base légale, le découvert technique resté à la Poste sera publié dans l'annexe aux comptes annuels et sera grevé d'intérêts. Une fois la base légale adoptée, le Conseil fédéral décidera définitivement du montant du découvert technique qu'il doit financer.

### **1.4.3.2 Provision pour les engagements de prévoyance (RPC 16 et IAS 19)** (art. 24, al. 3 *nouveau*, LOP)

En vertu de l'art. 11 LOP, depuis l'exercice 1998 la Poste dresse des comptes de groupe en se basant sur les normes RPC. Parmi celles-ci, la règle RPC 16 «Engagements de prévoyance» a pour objet la présentation des répercussions économiques liées aux obligations de prévoyance. Cette norme, introduite le 1<sup>er</sup> janvier 2001, a été appliquée pour la première fois dans les comptes de l'exercice 2001. La non-application de la RPC 16 a conduit l'organe de révision à émettre une réserve sur les comptes annuels de la Poste. Cependant, en raison de la forme juridique de l'entreprise (établissement de droit public) et de l'inclusion de la Poste dans la

Trésorerie fédérale, une telle réserve reste sans conséquence matérielle. Dans la perspective de l'autonomie de la trésorerie de la Poste et de l'intervention de la Poste sur le marché des capitaux, il est cependant nécessaire de créer les conditions juridiques permettant à la Poste d'appliquer les normes RPC 16 ou IAS 19.

La RPC 16 stipule que les engagements de prévoyance de l'entreprise doivent être évalués d'après une méthode dynamique qui tient compte de l'évolution future des salaires, des rentes, de l'inflation et des taux d'intérêt ainsi que des probabilités de départ. Le Conseil fédéral, par l'ACF du 30 mai 2001, a décidé que le financement des coûts liés au renchérissement des rentes de vieillesse serait à la charge des entreprises ayant acquis leur autonomie. La Confédération doit toutefois veiller à ce que la dotation en capital de ces entreprises leur permette de faire face à ces engagements. En matière de compensation du renchérissement, les anciens rentiers des entreprises autonomes sont traités de la même manière que les rentiers de la Confédération. Sont considérés comme d'anciens rentiers de la Poste les employés (ancien personnel des PTT et personnel de la Poste) qui ont pris leur retraite jusqu'à la fin de 2001.

La Poste a chargé un consultant privé de calculer les obligations de prévoyance pour ses assurés auprès de la CFP et de la PPRS. Celui-ci a conclu que le découvert technique, évalué de manière statique à 3,5 milliards de francs au 31 décembre 1999, augmenterait de 3,1 milliards en appliquant la RPC 16, portant ainsi le découvert dynamique à 6,6 milliards de francs. La différence entre le montant des obligations calculé selon la méthode dynamique et le découvert technique statique contraint la Poste à constituer une provision. Cette dernière peut soit être prise en compte dans le résultat de l'exercice au cours duquel la RPC 16 est appliquée pour la première fois, soit être amortie sur la durée résiduelle moyenne de service des employés actifs. Pour éviter d'influencer les résultats, cette différence peut également être compensée avec les capitaux propres en constituant une provision. Si, après une telle opération, l'on entend conserver la structure du capital antérieure, il faut procéder à une augmentation correspondante des fonds propres. La Poste évalue la recapitalisation rendue nécessaire par la provision constituée au titre de la RPC 16, respectivement de l'IAS 19, à 3,3 milliards de francs (situation au 31 décembre 2001), dont 170 millions imputables au découvert technique de la PPRS.

La Confédération est prête, comme elle l'a fait pour les CFF et pour RUAG, à recapitaliser la Poste à hauteur de cette provision. Dans cette perspective, le présent projet propose d'ajouter un nouvel al. 3 à l'art. 24 LOP autorisant le Conseil fédéral à augmenter le capital de dotation de la Poste en vue d'assurer une capitalisation suffisante, autrement dit de le maintenir à son niveau antérieur, si la première application des nouvelles normes de présentation des comptes l'exige. La base légale devrait être prête vers fin 2003, début 2004.

Le montant de la provision en question dépendra des paramètres utilisés lors de l'évaluation. Le besoin de recapitalisation indiqué dans les comptes 2001 de la Poste (3,3 milliards de francs au 31 décembre 2001, y compris 170 millions pour le découvert de la PPRS) a été calculé, entre autres, sur la base d'un taux d'intérêt technique de 4,45 %, d'un rendement escompté de 5 %, d'une croissance des salaires de 2,5 % et d'une indexation des rentes de 1,5 %.

Ces paramètres sont toutefois sujets à fluctuations. Dans le contexte actuel, on pourrait par exemple se baser sur un taux d'intérêt technique situé dans une fourchette

allant de 4,25 à 4,5 %. Pour corroborer les calculs de la Poste, la Confédération a chargé un autre institut d'évaluer les provisions nécessaires en partant de l'hypothèse d'un taux d'intérêt technique situé entre 4,25 et 4,5 %, d'une croissance des salaires de 2,5 % et d'une indexation des rentes de 1,5 %. La provision nécessaire calculée de la sorte va de 2,7 à 3,2 milliards de francs (au 31 décembre 1999). La provision constituée sur cette base satisferait également aux exigences de la norme de présentation des comptes IAS 19.

Après l'entrée en vigueur de la base légale, le Conseil fédéral déterminera le montant définitif de la recapitalisation en fonction des paramètres d'évaluation applicables à ce moment-là. Il soumettra sa proposition au Parlement pour approbation avec le budget.

Dans ce contexte, il faudra également décider si et dans quelle mesure la Confédération couvrira également le besoin de recapitalisation des sociétés du groupe de la Poste.

#### **1.4.4 Fonds propres**

La Poste a été pourvue, le 1<sup>er</sup> janvier 1998, d'un capital de dotation de 1,3 milliard de francs provenant, pour 0,3 milliard, des réserves dissoutes des PTT et des bénéfices issus des revalorisations, ainsi que d'un supplément de 1 milliard versé par la Confédération. La dotation en fonds propres et la garantie de l'État (garantie subsidiaire de la Confédération) sont étroitement liées. Comme la Poste est un établissement de droit public au bénéfice d'une garantie de l'État, en principe elle n'aurait pas besoin de fonds propres pour assurer sa solvabilité. De fait, les fonds propres dont elle a été dotée à sa fondation avaient pour unique fonction celle d'un fonds de compensation devant servir à équilibrer d'éventuelles fluctuations des résultats. Depuis 1998, la Poste a pu porter ses fonds propres à quelque 2,1 milliards de francs (situation à fin 2001) en affectant une partie des bénéfices annuels aux réserves. Sa part de fonds propres actuelle est de 5,7 %.

Dans l'optique de la poursuite de l'ouverture du marché et d'une éventuelle suppression de la garantie de l'État – dans une phase ultérieure –, la Poste devrait avoir la possibilité de consolider son assise financière par ses propres moyens afin de disposer d'une base de fonds propres conforme à l'usage dans le secteur privé. Cela signifie que les bénéfices doivent être affectés en priorité au renforcement jugé nécessaire de ses fonds propres et au capital de dotation mis à disposition par la Confédération.

La Poste vise une base de fonds propres conforme à l'usage dans le secteur privé. Pour le secteur postal (hors Postfinance) elle évalue le capital nécessaire à environ 2,0 milliards de francs, soit 37 % du total du bilan actuel (valeur usuelle dans la branche: entre 30 et 40 %). Pour Postfinance, la Poste évalue les fonds propres requis à 1,5 milliard de francs dans l'hypothèse où ce secteur serait soumis à la loi sur les banques. Les fonds propres nécessaires totalisent donc 3,5 milliards de francs. Il est cependant encore trop tôt pour articuler un chiffre concret concernant la part de fonds propres considérée comme nécessaire. Il en va de même pour l'échéance à laquelle celui-ci devrait être atteint. Ces points devront être débattus dans une phase ultérieure, en fonction de l'évolution de la Poste.

Grâce au nouvel al. 3 ajouté à l'art. 24 LOP, la Poste pourra, sous réserve des conditions qui y sont fixées, constituer une provision au titre de ses engagements en matière de prévoyance professionnelle.

## **2** **Partie spéciale**

### **2.1** **Révision partielle de la loi fédérale du 30 avril 1997 sur l'organisation de l'entreprise fédérale de la poste<sup>27</sup>**

#### **2.1.1** **Responsabilité des organes et trésorerie**

Pour les détails relatifs à la responsabilité des organes de la poste (art. 10a P-LOP) et à la gestion de la trésorerie (art. 11a à 11c P-LOP), nous vous renvoyons aux explications fournies aux ch. 1.2 et 1.3 ci-dessus.

#### **2.1.2** **Engagements en matière de prévoyance professionnelle**

*Art. 24, al. 2 (nouveau)*

L'art. 24 LOP est complété par un nouvel al. 2 qui permet à la Confédération de prendre en charge le découvert technique de la PPRS. Celui-ci sera imputé sur la Caisse de pensions de la Poste. Le Parlement sera appelé à approuver la libération des fonds nécessaires dans le cadre de la procédure budgétaire. Pour plus de détails, nous vous renvoyons au ch. 1.4.3.1. En ce qui concerne la comptabilisation et l'application du frein aux dépenses, voir le commentaire de l'art. 24, al. 3 (*nouveau*), LOP ci-après.

*Art. 24, al. 3 (nouveau)*

Il ressort du message relatif à la LOP (FF 1996 III 1260) que les dispositions de l'art. 23 ne peuvent être appliquées que lors de la première fixation du capital de dotation. L'expression «sa contribution» utilisée à l'art. 23, al. 3, LOP ne se réfère donc pas à une augmentation ultérieure du capital de dotation mais au supplément que la Confédération était autorisée à verser lors de la première fixation du capital conformément à l'art. 23, al. 2, LOP. L'augmentation du capital de dotation rendue nécessaire par l'application de nouvelles normes de présentation des comptes nécessite donc une nouvelle base légale formelle.

L'al. 3 ajouté à l'art. 24 LOP crée la base juridique nécessaire pour qu'un supplément puisse être versé au capital de dotation afin de restaurer la base de fonds propres de la Poste au cas où la première application des nouvelles normes de présentation des comptes relatives aux engagements de prévoyance l'exigerait (cf. ch. 1.4.3.2 et 1.4.4 ).

Contrairement aux financements (p. ex. découvert technique de la Poste ou des CFF auprès de la caisse de pensions) et recapitalisations (Poste, CFF, RUAG) opérées par le passé, le financement du découvert technique et la recapitalisation des provisions pour les obligations en matière de prévoyance en faveur du personnel ne peuvent

<sup>27</sup> RS 783.0



pour la RPC 16 puis l'IAS 19. Ces nouvelles charges de la Poste devraient être compensées par l'allègement de la charge d'intérêts dont nous avons fait état.

Lors de la première application des normes de présentation des comptes en matière d'engagements de prévoyance, la Poste devra constituer une provision qu'elle pourra imputer directement sur ses fonds propres, réduisant ainsi ces derniers d'autant. Pour restaurer la structure d'origine du capital, la Confédération doit relever les fonds propres de la Poste en versant un supplément au capital de dotation. Grâce à la recapitalisation de la provision constituée au titre des engagements de prévoyance, la Poste reçoit des fonds qu'elle peut placer sur le marché. La rémunération de ces capitaux permettra aussi d'améliorer le résultat comptable. Les proportions de cette amélioration dépendront du montant de la provision et de la recapitalisation. L'amélioration des résultats sera prise en compte lors de la discussion sur le versement du bénéfice.

La Poste paie les intérêts du découvert de la PPRS, qui s'élevait à environ 166 millions de francs à fin 2001. Grâce à la prise en charge et au financement de ce découvert par la Confédération, la Poste est dégrevée de cette charge d'intérêts.

### 3.1.2 Conséquences financières pour la Confédération

En prenant à sa charge le découvert technique de la Poste auprès de la CFP au 31 décembre 2001, la Confédération assume déjà une charge d'environ 4129 millions de francs. S'ajoutent à ce montant, d'une part, les fonds requis pour la recapitalisation de la provision constituée au titre des engagements en matière de prévoyance professionnelle qui, suivant les paramètres pris en compte, se situeront entre 2,7 et 3,2 milliards de francs et, d'autre part, la prise en charge du découvert technique de la PPRS.

En résumé, les charges encourues par la Confédération dans le cadre du financement des engagements de prévoyance de la Poste se présentent de la manière suivante:

	Montant (milliards de francs, arrondi)
<b>Déjà pris en charge par la Confédération jusqu'à fin 2001:</b>	
– Découvert CFP, provisoire au 31.12.2001, art. 24 LOP	4,1
<b>Financement et recapitalisation après entrée en vigueur du présent projet, probablement en 2004:</b>	
– Découvert PPRS, provisoire au 31.12.2001	0,2
– Provision pour engagements de prévoyance (RPC 16 et IAS 19), fourchette selon les paramètres pris en considération, situation prévisible au début 2004	2,7–3,2
Total des engagements de prévoyance de la Poste à la charge de la Confédération	7,0–7,5
<b>Dont à financer sur la base du présent projet:</b>	<b>2,9–3,4</b>

Suivant l'ampleur de la provision à constituer, le capital de dotation sera considérablement réduit ou même complètement utilisé, auquel cas apparaîtrait un déficit au bilan. Le supplément qui doit être versé au capital de dotation permet de parer à cette éventualité et de restaurer la structure antérieure du capital de dotation. Mais un amortissement correspondant devra être opéré dans les comptes de la Confédération. Comme illustré ci-dessus, dans l'optique actuelle la contribution de la Confédération au financement des engagements de prévoyance de la Poste devrait osciller entre 7,0 et 7,5 milliards de francs. Compte tenu d'un taux d'intérêt de 4%, il s'ensuit une charge d'intérêts annuelle récurrente de 280 à 300 millions de francs pour la Confédération. Si l'on inclut dans ces chiffres le supplément au capital de dotation de 1 milliard de francs versé en 1998, la charge d'intérêts annuelle récurrente atteint globalement 320 à 340 millions de francs. Selon l'art. 12 LOP, la Poste verse une partie de ses bénéfices à la Confédération. Si ces versements ne compensent pas la charge d'intérêts encourue par la Confédération au titre des engagements de prévoyance de la Poste, il s'ensuivra une détérioration des finances fédérales.

### **3.1.3 Frein aux dépenses**

L'art. 159, al. 3, let. b, Cst. prévoit, dans le but de freiner les dépenses, que les dispositions relatives à des subventions devant être inscrites dans la législation, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus 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. Les nouveaux al. 2 et 3 de l'art. 24 LOP sont donc soumis au frein aux dépenses.

### **3.1.4 Effets sur l'état du personnel**

La modification des dispositions législatives visées n'entraîne aucune augmentation des effectifs.

## **4 Programme de législation**

Ce projet ne figure pas dans le programme de législation 1999–2003.

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>4684</b>
<b>Rapport du Conseil fédéral «Vue d'ensemble de l'évolution future du marché postal en Suisse»</b>	<b>4686</b>
<b>1 Contexte</b>	<b>4686</b>
1.1 La Confédération est tenue d'assurer le service universel par la fourniture de prestations relevant des services postaux et des services de paiement	4686
1.2 Pourquoi une vue d'ensemble de l'évolution future du marché postal en Suisse?	4686
<b>2 La réforme de la Poste de 1998</b>	<b>4687</b>
2.1 Objectifs et principes de la réforme	4687
2.2 La réforme du marché (loi sur la poste)	4688
2.2.1 Le service universel (service public)	4689
a) Le service universel et les prestations postales	4689
b) Le service universel et les services de paiement	4689
c) Le service universel et le transport des voyageurs	4689
2.2.2 Services libres	4690
2.2.3 Financement du service universel selon le droit actuel	4690
2.3 La réforme de l'entreprise (Loi sur l'organisation de la Poste)	4691
2.3.1 But de l'entreprise et statut juridique	4692
2.3.2 Objectifs stratégiques du Conseil fédéral et capital de dotation	4692
2.3.3 Tâches du conseil d'administration de la Poste	4693
2.4 Objectifs atteints jusqu'à présent – un bilan intermédiaire	4694
2.4.1 Qualité du service universel	4694
2.4.2 Prix pratiqués dans le service universel	4697
2.4.3 Satisfaction de la clientèle	4698
2.4.4 Coûts et financement du service universel	4699
2.4.4.1 Financement du service universel garanti	4699
2.4.4.2 Financement du réseau postal	4699
2.4.5 Evolution de l'entreprise de la Poste	4700
2.4.5.1 Evolution financière de la Poste	4700
2.4.5.2 Compétitivité de la Poste	4700
2.4.5.3 Politique du personnel de la Poste	4701
2.4.5.4 Stratégie internationale de la Poste	4702
2.4.6 Résumé	4702
<b>3 Défis</b>	<b>4702</b>
3.1 Contexte	4702
3.2 Nouvelles technologies	4703
3.2.1 Conséquences des nouvelles technologies pour la correspondance	4704
3.2.2 Conséquences des nouvelles technologies sur le trafic des paiements	4705
3.3 Evolution du marché et des besoins des clients	4705
3.3.1 Internationalisation du trafic postal	4705
3.3.2 Concurrence croissante et processus de consolidation	4706

3.3.3 Evolution des besoins de la clientèle	4706
3.4 Libéralisation accrue des marchés postaux européens	4707
3.4.1 Processus en cours dans l'UE	4707
3.4.1.1 Similitudes et différences entre la Suisse et l'UE	4707
3.4.1.2 La directive européenne en vigueur pour les services postaux	4708
3.4.1.3 Comparaison entre la Suisse et les pays de l'UE	4708
3.4.1.4 Evolution prévisible en Europe	4709
3.4.1.5 Conséquences de la libéralisation dans l'UE	4709
3.4.2 Conséquences pour la Suisse	4711
3.5 Revendications politiques divergentes	4712
3.5.1 Exigences concernant le réseau postal	4712
3.5.2 Exigences liées au marché de l'emploi et à la politique régionale	4713
3.5.3 Exigences quant à une libéralisation progressive du marché	4714
<b>4 La politique future du Conseil fédéral concernant la poste</b>	<b>4714</b>
4.1 Situation initiale	4714
4.2 La desserte de base de la poste et son étendue	4715
4.3 Libéralisation progressive et contrôlée en Suisse	4715
4.3.1 Les raisons de poursuivre la libéralisation progressivement et de manière contrôlée	4715
4.3.2 Scénarios envisageables – le Parlement invité à se prononcer	4716
4.3.3 Scénario I: alignement immédiat sur l'UE	4717
4.3.3.1 Aperçu	4717
4.3.3.2 Répercussions possibles	4717
4.3.3.3 Résultats de la consultation concernant le «Paquet Poste/Swisscom SA»	4717
4.3.3.4 Cadre légal nécessaire	4717
4.3.3.5 Indemnités éventuellement nécessaires	4718
4.3.4 Scénario II: pas de libéralisation avant 2006	4718
4.3.4.1 Aperçu	4718
4.3.4.2 Conséquences pour la Poste	4718
4.3.4.3 Différences de plus en marquées par rapport à l'UE	4719
4.3.5 Scénario III: libéralisation progressive dès 2004	4719
4.3.5.1 Aperçu	4719
4.3.5.2 Première étape: libéralisation du marché des colis	4719
4.3.5.3 Deuxième étape: libéralisation partielle du marché des lettres	4720
4.3.6 Evaluation des scénarios par le Conseil fédéral	4721
4.3.6.1 Pas d'alignement sur le calendrier de l'UE	4721
4.3.6.2 Ne pas attendre jusqu'en 2006	4721
4.3.6.3 Libéralisation progressive à partir de 2004	4722
4.3.7 Réglementation future du marché postal	4723
4.3.7.1 Introduction d'une concession obligatoire	4723
4.3.7.2 Evaluation des répercussions d'une libéralisation progressive	4724

4.4 Règles applicables au réseau postal	4724
4.4.1 Situation initiale	4724
4.4.2 Le programme de restructuration de la Poste	4725
4.4.3 Nécessité d'adapter le réseau postal suisse	4725
4.4.3.1 Histoire du réseau postal	4725
4.4.3.2 Demande de nouveaux produits et prestations	4726
4.4.3.3 Nouveaux réseaux de vente mis en place par des fournisseurs privés de services postaux	4726
4.4.4 Evolutions du réseau postal au niveau international	4726
4.4.4.1 Densité du réseau postal	4726
4.4.4.2 Dispositions juridiques applicables à la densité du réseau postal à l'étranger	4729
4.4.4.3 Financement du réseau postal à l'étranger	4730
4.4.5 Résultats d'un sondage concernant la réorganisation du réseau postal	4730
4.4.6 Politique future du Conseil fédéral concernant le réseau postal	4731
4.4.6.1 Proposition d'un nouveau mandat de prestations constituant en même temps une réponse à l'initiative de la CTT-N	4732
4.4.6.2 Pas d'indemnité pour le réseau postal à l'heure actuelle	4733
4.4.6.3 Conclusions concernant le réseau postal	4734
<b>5 Les intentions du Conseil fédéral concernant le financement de la desserte de base</b>	<b>4734</b>
5.1 Aperçu	4735
5.2 Rationalisations et optimisations	4735
5.2.1 Réorganisation du traitement du courrier (REMA)	4736
5.2.2 Fin de la réorganisation des centres Colis	4736
5.2.3 Transport voyageurs: la Poste revoit son organisation	4737
5.3 Nouveaux champs d'activité	4737
5.3.1 E-business	4737
5.3.2 Logistique/prise en charge du courrier interne des entreprises	4738
5.3.3 Services postaux internationaux	4738
5.3.4 Trafic des paiements et services financiers	4738
5.4 Redevances	4739
5.5 Indemnités	4740
5.6 Conclusion concernant le financement ultérieur de la desserte de base	4741
5.6.1 Financement de la desserte de base après la libéralisation du marché des colis	4741
5.6.2 Financement de la desserte de base après l'abaissement à 100 g de la limite du monopole	4741
<b>6 Principes présidant à la future politique du Conseil fédéral en matière de poste</b>	<b>4742</b>
6.1 Principe n° 1:	4742
6.2 Principe n° 2:	4742
6.3 Principe n° 3:	4742

6.4 Principe n° 4:	4742
6.5 Principe n° 5:	4743
6.6 Principe n° 6:	4743
6.7 Principe n° 7:	4743

## **Message relatif à la modification de la loi sur l'organisation de la Poste**

<b>1 Partie générale</b>	<b>4745</b>
1.1 Aperçu	4745
1.2 Autonomie de la trésorerie de la Poste	4745
1.2.1 Réglementation actuelle	4745
1.2.2 Principes de la nouvelle réglementation	4746
1.2.3 Maintien de la garantie de l'État	4747
1.3 Responsabilité des organes de la Poste	4748
1.3.1 Réglementation actuelle	4748
1.3.2 Principes de la nouvelle réglementation	4749
1.4 Financement et recapitalisation des engagements en matière de prévoyance professionnelle	4750
1.4.1 Situation initiale	4750
1.4.2 Nouvelles normes de présentation des comptes	4750
1.4.3 Engagements en matière de prévoyance professionnelle	4751
1.4.3.1 Découvert technique de la PPRS	4751
1.4.3.2 Provision pour les engagements de prévoyance (RPC 16 et IAS 19)	4752
1.4.4 Fonds propres	4754
<b>2 Partie spéciale</b>	<b>4755</b>
2.1 Révision partielle de la loi fédérale du 30 avril 1997 sur l'organisation de l'entreprise fédérale de la poste	4755
2.1.1 Responsabilité des organes et trésorerie	4755
2.1.2 Engagements en matière de prévoyance professionnelle	4755
2.2 Loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération	4756
<b>3 Conséquences</b>	<b>4756</b>
3.1 Conséquences pour les finances et le personnel	4756
3.1.1 Conséquences financières pour la Poste	4756
3.1.2 Conséquences financières pour la Confédération	4757
3.1.3 Frein aux dépenses	4758
3.1.4 Conséquences pour le personnel	4758
<b>4 Programme de législation</b>	<b>4758</b>