

02.408

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

Rapport de la Commission des transports et des télécommunications
du Conseil National

du 25 février 2002

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Conformément aux art. 21^{ter}, al. 3, et 21^{quater}, al. 3, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), nous vous soumettons le présent rapport, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission vous propose par 14 voix contre 6 d'approuver le projet d'arrêté fédéral ci-joint portant modification de la loi sur la poste.

Une minorité de la commission (Hegetschweiler, Bezzola, Binder, Kurrus, Theiler, Weigelt) vous propose de ne pas entrer en matière sur ce projet.

25 février 2002

Pour la commission:

Le président, Peter Vollmer

Condensé

La Commission des transports et des télécommunications a décidé, le 3 septembre 2001, de présenter une initiative parlementaire demandant qu'un réseau de bureaux postaux couvre l'ensemble du pays.

La Commission a souhaité présenter sa propre initiative parlementaire après avoir examiné l'initiative parlementaire présentée le 12 mars 2001 par le conseiller national Jean Spielmann concernant le service universel de la poste (01.405) et la pétition en faveur d'un réseau postal sur l'ensemble du territoire des Grisons (01-28): la Commission avait décidé de ne donner suite à aucun de ces projets, jugeant l'initiative parlementaire trop rigide et la pétition insuffisamment concrète.

L'initiative parlementaire de la Commission, qui est rédigée de toutes pièces, propose quant à elle de compléter la loi sur la poste par des dispositions concrètes mais prévoyant des modalités de mise en œuvre flexibles.

La Commission propose d'imposer à la Poste le devoir d'exploiter un réseau de bureaux postaux couvrant l'ensemble du pays et, en contrepartie, de l'indemniser pour une partie des frais non couverts encourus annuellement.

Rapport

1 Genèse

La Suisse a décidé de réformer son service postal alors que toute l'Europe accomplissait des efforts en vue d'une libéralisation générale. Le parlement fédéral a examiné les projets afférents en 1996/97. Le 1^{er} janvier 1998, les anciennes PTT ont été scindées en deux entreprises, la Poste Suisse et Swisscom AG. Le mandat de la Poste a été défini dans la loi du 30 avril 1997 sur la poste (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1998): la Poste assure un service universel dans tout le pays, c'est-à-dire qu'elle doit fournir à l'ensemble de la population des services de paiement et des services postaux de bonne qualité à des prix équitables; elle doit en outre être gérée dans toute la mesure du possible selon des principes de rentabilité.

En janvier 2001, la direction de la Poste a annoncé qu'elle avait réexaminé son réseau de bureaux postaux, déclenchant de vifs débats dans l'ensemble du pays. L'entreprise prévoyait de fermer un nombre important de bureaux postaux dans les zones urbaines à forte densité de population et de remplacer une grande partie des bureaux installés dans les régions périphériques rurales par des formules de desserte mobile plus économiques. Depuis lors, ce sujet a suscité un grand nombre d'interventions parlementaires et de pétitions.

Réunie le 3 septembre 2001 pour examiner l'initiative parlementaire Spielmann (01.405) et la pétition en faveur d'un réseau postal sur l'ensemble du territoire des Grisons (01-28), la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-CN) a mené un débat approfondi sur les missions de la Poste Suisse et les fonctions du réseau de bureaux postaux. Elle a décidé de rejeter les deux interventions, mais de reprendre leurs buts dans une initiative qu'elle présenterait elle-même.

Réunie les 19 et 20 novembre 2001, la CTT-CN a institué une sous-commission chargée de rédiger un projet définitif et d'élaborer un rapport. Composée de MM. Fehr Hans-Jürg, Hämmerle Andrea, Seiler Hanspeter, Theiler Georges et de M^{me} Simoneschi Chiara, cette sous-commission s'est réunie, à Berne, le 16 novembre 2001, sous la présidence de M. Hanspeter Seiler et en présence de représentants de l'administration et de la Poste. Après une discussion approfondie, la sous-commission a adopté, par 4 voix et une abstention, le projet de loi présenté ainsi que le rapport.

2 Les grandes lignes du projet

2.1 Point de la situation

La Poste assure le service universel dans tout le pays en fournissant à l'ensemble de la population des services de paiement et des services postaux (cf. art. 2, al. 1, loi fédérale sur la poste/LPO). L'offre de prestations du service universel est définie dans la loi sur la Poste et dans l'ordonnance. Les coûts du réseau postal actuel se montent à 2,2 milliards de francs et le déficit s'élève à 530 millions de francs (Etat 2000).

La population suisse s'implique très largement dans les débats soulevés par tout changement concernant la Poste. Cette réaction montre que la Poste n'est pas une simple société de services, mais qu'elle est une institution nationale inspirant un sentiment identitaire. Cela est particulièrement vrai dans les régions rurales, mais aussi, quoi que dans une moindre mesure, dans les villes à l'échelle des quartiers. La Poste, qui appartient à 100 % à la Confédération, sert donc les intérêts de l'ensemble de la population. Il faut que tous les projets de réforme dans ce domaine sensible soient bien étudiés et qu'un soin minutieux soit apporté à leur réalisation. Mais la Poste peut et doit s'adapter à l'évolution de la société lorsque sa gestion l'exige. Ce qui est crucial, c'est que sa réorganisation soit transparente et socialement supportable, ce qui suppose le dialogue.

Le 17 octobre 2001, le Conseil fédéral a décidé d'une part, de renoncer à mettre en place une banque postale mais, d'autre part, de procéder à une recapitalisation de la Poste ainsi que d'élaborer un rapport sur l'évolution à venir de la Poste. Ce rapport, qui devrait être adopté par le Conseil fédéral à la mi-février 2002 et soumis ensuite au Parlement, doit traiter notamment la question d'une ouverture du marché, la problématique de la desserte de base (prestations contre infrastructure) et le financement de cette desserte. Il doit également dresser un bilan de la réforme de la Poste de 1998.

2.1.1 Interventions parlementaires

Depuis 1999, les bureaux de poste font régulièrement l'objet d'interventions parlementaires, dont 14 ont été déposées au cours du seul premier semestre 2001. Les buts poursuivis sont variables.

Dans une motion déposée en 1999 (99.3628), le conseiller national Jean Spielmann demandait que la Poste renonce à toute fermeture de bureaux; le Conseil national a transmis cette intervention sous forme de postulat. Une motion du conseiller national Jean-Claude Rennwald (01.3300) demandait non seulement que soit décrété un moratoire sur la restructuration des bureaux de poste, mais que soit ancré dans la loi le principe que chaque commune a droit à un bureau de poste; à l'issue d'un vif débat, le Conseil national a rejeté cette proposition. La motion Hämmerle (01.3065 CN) avait également pour but de maintenir un réseau de bureaux de poste qui couvre tout le territoire national, mais selon des critères géographiques et non pas politiques: le bureau de poste de type PP le plus proche devrait être accessible par les transports publics en 10 minutes au maximum.

Un assez grand nombre d'autres interventions expriment le malaise suscité par les projets de restructuration de la Poste, notamment en ce qui concerne les régions périphériques ayant une infrastructure peu développée, et elles souhaitent que le Conseil fédéral soit chargé de contrôler précisément la démarche de la Poste (Mo. CTT-CN 00.3215 CN, Mo. Epiney 01.3206 CE, Iv.ct. Jura 01.306, Mo. Gadiet 01.3018 CN, Ip.u. Groupe socialiste 01.3025 CN, Ip.u. Groupe écologiste 01.3035 CN, Ip. Maissen 01.3119 CE). Cette question a d'ailleurs été longuement débattue lors de la session de printemps qui s'est tenue à Lugano.

Nul ne conteste que la Poste puisse vouloir redimensionner ses secteurs déficitaires pour faire des économies. La fourniture d'un service universel de qualité étant considérée comme un objectif politique de la Confédération, deux interventions

transmises lors de la session d'automne 2001 proposent que la Poste reçoive des indemnités fédérales supplémentaires moyennant un élargissement de son mandat de prestations (Mo. Dupraz 01.3168 CN, Mo. Fasel 01.3120 CN).

Le conseiller national Ruedi Lustenberger préférerait que l'on exige de la Poste qu'elle ait une collaboration plus poussée et peu coûteuse avec des partenaires locaux tels que des banques (Mo. 01.3394)

Une motion du conseiller aux États Hans Hess transmise sous forme de postulat (01.3370) affirme que la plus grande ouverture de la Poste à la concurrence permettra d'obtenir une amélioration de l'offre. Une motion similaire du conseiller national Eduard Engelberger (01.3361) n'a pas encore été examinée.

2.1.2 Malaise dans la population

Les réactions parfois vives des usagers à l'annonce de la fermeture ou de la restructuration de «leur» office postal montrent combien la Poste Suisse est enracinée dans la population et le sentiment identitaire qu'elle suscite. On pense en particulier à la pétition lancée par les buralistes grisons et au mouvement en faveur du maintien de la poste du quartier de Saint-Jean à Genève. À la campagne comme à la ville, la population s'est largement mobilisée, par-delà les clivages politiques, pour exiger que la Poste maintienne intégralement de son service public.

2.1.3 La position de la Poste suisse

Le 18 janvier 2001, la Poste a présenté son projet de restructuration du réseau postal. Ce remodelage repose sur une nouvelle classification des offices de postes en offices P, PP et PPP, permettant de répondre aux nouveaux besoins des clients. Chaque type d'office fournit au moins les prestations du service universel. Les offices de poste PP constituent l'ossature du nouveau réseau et proposent une offre de prestations étendue (entre autres les envois express, les services financiers et les produits de tiers). En plus de cette offre, les offices PPP, appelés PostCenter, fournissent également des conseils de qualité sur toute la palette de services financiers. Les 1500 offices de poste P sont tenus d'assurer le service universel. Soulignons que, dans les régions rurales, la demande des clients se limite en règle générale aux prestations du service universel. Les prestations des offices P seront fournies par l'une des quatre variantes suivantes: succursale, poste mobile, agence ou service à domicile. Dans les villes, l'objectif consiste à garantir la même qualité avec moins d'offices mais mieux placés. La modernisation du réseau devrait permettre à l'issue de la restructuration en 2005/06 de réaliser des économies de l'ordre de 100 millions de francs par an.

Le réseau envisagé pour 2005/06 devrait compter entre 2500 et 2700 offices de poste physiques. Par office de poste physique, on entend les offices de type PPP (PostCenter) PP et P (succursales, agences et poste mobile). Rappelons qu'avant la mi-janvier 2001, marquant le lancement du processus de restructuration, la Suisse comptait 3400 offices de poste. En comparaison internationale, le réseau postal suisse est l'un des plus denses, et il le restera même après la restructuration en cours.

La Poste est d'avis que ce plan de restructuration garantit une desserte de l'ensemble du territoire ainsi que l'exige la commission. Néanmoins, en fonction de l'interprétation qui sera faite de la notion de «distance raisonnable», elle pourrait être contrainte d'exploiter plus d'offices de poste physiques que nécessaire compte tenu des attentes exprimées par la clientèle.

En outre, un frein à la modernisation du réseau des offices postaux aurait des répercussions négatives sur l'ensemble de l'entreprise. Le déficit occasionné par le réseau continuerait en effet de grever les comptes du groupe; les coûts ne pouvant être réduits et les points de contact ne pouvant être mieux adaptés aux besoins de la clientèle, les différents champs d'activité de la Poste solliciteraient forcément moins les prestations du réseau, ce qui aurait pour effet d'aggraver rapidement le déficit. A une époque où les concurrents mettent en place leurs propres réseaux de distribution et où les entreprises non postales ont de plus en plus tendance à commercialiser leurs réseaux de vente au détail, le maintien d'un réseau coûteux et non adapté au marché constituerait un inconvénient de taille pour la Poste face à une concurrence de plus en plus vive.

2.2 Considérations de la commission

La commission salue la volonté de la Poste de s'adapter aux nouveaux besoins des clients, mais estime que la restructuration proposée ne permet pas d'atteindre un tel objectif. Les chiffres – fermeture de plus de la moitié des bureaux de poste dans certaines régions – montrent à eux seuls que cette restructuration s'apparente plutôt à un démantèlement. Les plus touchées sont les régions périphériques, déjà pauvres en infrastructures. Or, garantir à l'ensemble de la population un accès à des services postaux de haute qualité est une mission d'une importance nationale. Mais, on ne saurait en l'occurrence parler de qualité en l'absence d'une présence physique sur l'ensemble du territoire. La commission ne conteste pas que, dans certains cas, les formules de poste mobile ou de service à domicile puissent constituer une solution appropriée pour le client. Elle estime néanmoins qu'il convient, en règle générale, de maintenir un office postal physique, c'est-à-dire un bureau de type PPP, PP ou P (filiale ou agence). Mais il est clair qu'en maintenant en l'état son réseau d'offices postaux, dont certains sont considérablement déficitaires, la Poste ne pourra pas procéder aux économies escomptées. A cet égard, il est prévu, dans le nouveau texte de loi, que la Confédération indemnise en partie les frais non couverts. Il convient néanmoins de souligner que l'indemnisation portera exclusivement sur les économies que la Poste ne pourra pas réaliser et qu'il ne s'agit nullement de combler la totalité du déficit lié au réseau postal. S'agissant des modalités de l'indemnisation, le Conseil fédéral devra préciser si le versement interviendra de manière anticipée ou a posteriori.

La Poste joue également un grand rôle économique: elle est non seulement l'un des plus grands employeurs du pays, mais elle contribue aussi fortement, par ses prestations, à une infrastructure largement développée, symbole de la qualité suisse. C'est justement dans les régions rurales pauvres en infrastructures qu'elle occupe une place centrale dont profitent directement et indirectement la population locale, mais aussi tous les secteurs économiques, notamment le tourisme et la petite industrie. Ce démantèlement massif n'inquiète pas seulement la clientèle, mais aussi l'ensemble

du personnel de la Poste, d'autant que celui-ci ne cesse de se voir confronté à des contraintes supplémentaires.

Les dispositions légales prévues par l'initiative de la commission ne gêneront pas la Poste dans l'effort qu'elle accomplit pour moderniser son réseau d'offices, qui peut d'ailleurs revêtir la forme de solutions dites « combinées » (p. ex.: collaboration avec des épiceries de village, des bureaux communaux ou des caisses d'épargne). Si l'objectif n'est pas de maintenir définitivement le réseau postal à son niveau de 2001, il ne faut pas perdre de vue que la qualité des services tels qu'ils sont actuellement offerts est indissociable de la dimension de l'infrastructure. S'il n'est pas prévu à ce jour de transformer l'ensemble des offices P actuels en offices PP, il est par contre prévu de contenir la restructuration envisagée dans les limites imposées par l'obligation de service universel (cf. art. 2, al. 1, LPO). En d'autres termes, des offices postaux offrant des prestations de service universel doivent impérativement être situés à une distance raisonnable de tous les groupes de la population (cf. ch. 3.1). Il est toutefois impossible, dans la loi, d'articuler un chiffre précis pour cette distance.

2.3 Avis de la minorité

Il est illogique de donner son indépendance à la Poste pour revenir en arrière trois ans après. L'intérêt de la libéralisation était bel et bien d'accroître la marge de manœuvre de la Poste dans le domaine de sa gestion; vouloir à nouveau la réduire serait non seulement une erreur, mais une incohérence. De plus, on ne saurait admettre que le législateur impose à la Poste d'une part des exigences de rentabilité et, d'autre part, des restrictions peu judicieuses dans le domaine de sa gestion. L'octroi d'indemnités supplémentaires ne résout pas non plus le problème car ce serait revenir à l'ancien système, ce qui est incompatible avec l'esprit de l'actuelle loi sur la poste.

La réforme du réseau des bureaux de poste ne démantèle pas le service public, comme le souligne d'ailleurs régulièrement le président de la Confédération, M. Moritz Leuenberger. L'ensemble de la population continuera de bénéficier d'un service universel de grande qualité, même dans les régions périphériques. La Poste s'efforce seulement de s'adapter aux nouvelles habitudes de vie et de travail de la population. Au lieu de maintenir des structures dépassées et coûteuses, elle mise sur des formules flexibles et économiques. L'économie de 100 millions attendue de ces mesures peut être qualifiée de substantielle même si elle ne suffit pas à couvrir le déficit de 500 millions de francs qu'accuse actuellement le réseau des bureaux de poste.

La proposition de modification de la loi fédérale sur la poste qui vous est présentée est problématique car elle repose sur des imprécisions de nature à créer une insécurité juridique. Il est indispensable, en particulier, de préciser les notions de « régions » et de « distance raisonnable ». Selon l'interprétation que l'on en fait, la Poste pourrait être tenue de maintenir les structures existantes alors que cela ne se justifie pas, ce qui induirait des coûts impossibles à chiffrer en l'état actuel des choses.

3 **Commentaire par article**

3.1 **Art. 2, al. 3**

La première phrase de l'art. 2, al. 3, du projet de loi visant à modifier la LPO fait obligation à la Poste d'exploiter un réseau d'offices postaux couvrant l'ensemble du territoire sans néanmoins articuler d'exigences en termes de nombre d'offices ou de répartition géographique. C'est en effet au Conseil fédéral qu'il appartiendra de régler cette question dans le cadre des dispositions d'exécution.

La première moitié de la deuxième phrase stipule pour sa part que, dans toutes les régions du pays, des bureaux de poste doivent impérativement être situés à une distance raisonnable de tous les groupes de la population. Par région, on entend des vallées isolées, ou un ensemble de vallées, ainsi que toute région plus ou moins étendue formant une entité géographique, linguistique, politique ou économique. On veillera dès lors qu'il s'agit de circonscrire une région à ce qu'aucun critère ne prime sur les autres. A contrario, on ne saurait délimiter une région sur la base d'un seul et unique de ces critères. En autres, le concept de district n'est pas forcément approprié au cas présent dans la mesure où la superficie des districts varie considérablement d'un canton à l'autre, certains d'entre eux ne comptant que quelques communes, voire une seule.

S'agissant de la notion de distance raisonnable, la formulation retenue prévoit qu'elle s'applique en référence à toutes les catégories de population. Concrètement, cette distance devra être déterminée en fonction de la population la moins mobile, notamment les personnes ne disposant pas de moyen de locomotion, les personnes âgées ou à mobilité réduite. Cette formulation n'implique pas qu'un office postal soit installé à une distance raisonnable de tout usager pris individuellement. C'est au Conseil fédéral qu'il appartiendra de définir plus précisément, dans les dispositions d'exécution, ce qu'il convient d'entendre par distance raisonnable. Ce dernier a entre autres la faculté de

- fixer des distances différentes pour les agglomérations, les régions rurales ou montagneuses;
- définir des distances minimales et maximales pour les différents types d'offices;
- prévoir des dérogations pour des cas particuliers ou pour des motifs d'importance capitale.

Par office postal, on entend au sens des nouvelles dispositions, les bureaux de type PPP, PP ou P. S'agissant de cette dernière catégorie, on entend les filiales et les agences et, à titre exceptionnel, les postes mobiles, sous réserve toutefois que leurs services soient accessibles pour une durée minimale et plusieurs fois par semaine. En revanche, le service à domicile ne constitue pas un office postal au sens des nouvelles dispositions, ce qui n'interdit pas pour autant à la Poste de mettre en place un tel service, dans les endroits qui s'y prêtent.

La seconde moitié de la deuxième phrase stipule pour sa part que les offices postaux sont tenus de proposer des prestations du service universel au sens de l'art. 2, al. 1, de la LPO dans la version actuellement en vigueur. Nul ne peut se prévaloir d'un droit en matière d'office postal. En conséquence, il ne peut être fait appel contre une décision de fermeture ou un refus d'ouverture d'office postal.

3.2

Art. 2, al. 4

En vertu de ces dispositions, la Confédération indemnise chaque année une partie des coûts non couverts résultant de l'exploitation du réseau d'offices postaux. Si elles s'apparentent aux dispositions de l'art. 15, al. 2, de la LPO, qui font obligation à la Confédération d'indemniser la Poste pour les coûts non couverts du transport des journaux et des périodiques à des tarifs préférentiels, les dispositions de l'art. 2, al. 4, s'en distinguent en ce qu'elles ne prévoient qu'une indemnisation partielle. Il est prévu que la Confédération prenne à sa charge 10 à 20 % des coûts non couverts liés à l'exploitation du réseau qui, selon les chiffres fournis par la Poste, s'élèvent actuellement à quelque 500 millions de francs par an. Dans ces conditions, la poste devrait pouvoir compenser les économies qu'elle ne pourra pas réaliser contrairement à son plan de restructuration initial. Il n'en demeure pas moins qu'en dépit de cette indemnisation, la Poste devra s'attacher à dégager de nouveaux potentiels d'économies.

4

Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

La Poste évalue actuellement à 530 millions de francs environ le déficit lié à l'exploitation de son réseau d'offices. Son plan de restructuration initial, arrêté en janvier 2001, devait lui permettre d'économiser quelque 100 millions de francs. Néanmoins, suite aux modifications apportées à la LPO, elle ne pourra effectivement procéder qu'à une partie de ces économies. Toutefois, en vertu des nouvelles dispositions de l'art. 2, al. 4, de la LPO, elle recevra de la Confédération une indemnité destinée à compenser cette différence. A terme, cette indemnité devrait être de l'ordre de 10 à 20 % du déficit lié à l'exploitation du réseau d'offices.

S'agissant des répercussions sur le plan du personnel, la Poste prévoyait dans le cadre de son plan de restructuration de supprimer 500 postes de travail environ. Ces suppressions seraient intervenues dans le cadre des fluctuations normales des effectifs. Suite aux modifications apportées à la LPO, le nombre de suppressions de poste devrait être corrigé à la baisse. Il est néanmoins impossible en l'état actuel des choses d'articuler un chiffre précis.

5

Rapports avec le droit européen

S'agissant de la notion même de service universel en matière de service postal, le droit suisse retient une définition identique à celle que prévoit le droit communautaire. La directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 sur les règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la communauté et l'amélioration de la qualité du service (la «directive postale») stipule en effet: «Le but de la politique communautaire dans le secteur postal est la mise en place du marché intérieur pour les services postaux et d'assurer, par un cadre réglementaire approprié, que des services postaux efficaces, fiables et de bonne qualité sont disponibles à des prix abordables pour les citoyens dans toute l'Union européenne. L'importance des services postaux pour la pros-

périté économique, le bien-être social et la cohésion de l'UE font du secteur postal un secteur prioritaire pour l'action communautaire».

S'agissant du financement, le dispositif prévoit que les entreprises nationales de poste assurent la totalité de leur financement par le biais de services réservés. Toutefois, à moyen terme, il est prévu de supprimer progressivement ces services. On notera néanmoins que l'idée d'une libéralisation totale du secteur postal suscite d'importantes critiques au sein de l'UE.

Enfin s'agissant des indemnisations, la législation communautaire ne contient aucune disposition instituant des contributions comparables à celles que prévoit le présent projet de loi. Pour autant, elle ne les interdit pas explicitement, chaque État membre ayant la faculté de régler cette question comme il l'entend. On notera toutefois que la plupart des États membres renoncent à procéder à des indemnisations.

6 Frein aux dépenses

Conformément à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., ce projet de loi est soumis au frein aux dépenses et ne peut être adopté qu'à la majorité des membres des Chambres fédérales.

Droit en vigueur

Loi fédérale sur la Poste (LPO) du 30 avril 1997

Art. 2 Mandat de la Poste

¹ La Poste assure un service universel suffisant par la fourniture de prestations relevant des services postaux et des services de paiement. En matière de services postaux, les prestations comprennent le dépôt, la collecte, le transport et la distribution d'envois et sont assurées en règle générale tous les jours ouvrables, mais au moins cinq jours par semaine.

² La Poste garantit le libre accès aux prestations du service universel. Celui-ci doit être de bonne qualité et être offert dans tout le pays selon les mêmes principes et à des prix équitables.

(État le 3 octobre 2000)