

## Initiative populaire « Services postaux pour tous »

Maintenir inutilement des structures aux frais de la Confédération

12 juillet 2004

Numéro 28

**Pause d'été**  
**Notre prochain bulletin paraîtra le 9 août 2004**

# dossierpolitique



## Une initiative coûteuse visant à maintenir le réseau postal

Le 26 septembre 2004, le souverain sera appelé à se prononcer sur l'initiative « Services postaux pour tous ». L'initiative vise à conserver le réseau de bureaux postaux dans sa forme actuelle et à en faire subventionner les déficits par la Confédération. Ce texte aurait des conséquences négatives pour la Poste et pour la Confédération.

L'initiative populaire « Service postaux pour tous » sera soumise à votation le 26 septembre 2004. Elle a été lancée et déposée par les syndicats. En réaction, le Parlement a élaboré un contre-projet indirect et adapté la loi sur la Poste. Ces mesures satisfont les principales exigences des initiants. Les modifications de la loi sur la Poste sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004, mais les initiants n'ont pas retiré leur projet.

### Exigences des initiants

L'initiative propose de compléter l'article 92 de la Constitution en y ajoutant un mandat d'infrastructure en faveur de la Poste financé par la Confédération. D'après les initiants, la desserte de base nécessite un réseau de bureaux postaux couvrant tout le territoire. L'initiative exprime les quatre exigences suivantes :

1. une garantie de la desserte de base en matière de services postaux,
2. un réseau de bureaux postaux couvrant tout le territoire,
3. un droit des communes d'être entendues,
4. une indemnité financière de la Confédération en faveur de la Poste.

La Constitution garantit déjà la desserte de base en matière de services postaux.

### Libellé de l'initiative

Article 92, alinéa 3 Cst.

<sup>3</sup>La Confédération garantit un service postal universel répondant aux besoins et aux attentes de la population et de l'économie. La réalisation de cet objectif requiert un réseau d'offices de poste qui couvre l'ensemble du pays. La Confédération veille à ce que les communes soient associées aux décisions relatives au réseau des offices de poste.

<sup>4</sup>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 sont pris en charge par la Confédération.

En 2003, le Parlement a adopté un contre-projet indirect. Ce dernier confie à la Poste le mandat d'établir un réseau de bureaux postaux couvrant tout le territoire. Le droit des communes d'être entendues a été ancré dans l'ordonnance sur la Poste.

### Desserte de base

L'initiative exige la garantie de la desserte de base en matière de services postaux. La Poste est déjà tenue de proposer une desserte de base à la fois suffisante et avantageuse dans toutes les régions du pays. La desserte de base comprend les services postaux et ceux relatifs au trafic des paiements. La Poste garantit le libre accès à la desserte de base à des tarifs appropriés. Pour cela, elle exploite un réseau de bureaux postaux couvrant tout le territoire.

Dans le domaine des services postaux, la desserte de base couvre le transport des lettres et des colis jusqu'à 20 kg. Le transport des journaux en fait aussi partie. Pour ce qui est du trafic des paiements, la Poste doit proposer les versements, les paiements, les virements et la tenue de comptes postaux. C'est ce que prévoit la loi sur la Poste. En outre, la Poste peut fournir d'autres services postaux comme les envois express, les envois sans adresse, les articles de philatélie et autres services financiers.

### Un réseau de bureaux postaux couvrant tout le territoire

L'initiative exige également un réseau de bureaux postaux couvrant tout le territoire. Le réseau de bureaux postaux est considéré comme faisant partie de la desserte de base. La loi sur la Poste prévoit déjà un tel réseau. La loi donne à la Poste un mandat étendu. Un bureau postal doit être accessible en vingt minutes au maximum à pied ou avec les transports en commun. Tout lieu qui propose la desserte de base de la Poste est considéré comme un bureau postal. Il peut s'agir d'un office traditionnel. Des formes nouvelles comme l'agence ou la filiale sont aussi considérées comme des bureaux postaux.

Des sondages indépendants réalisés auprès des clients ont montré que la Poste se trouve sur la bonne voie. Les clients sont très satisfaits des bureaux postaux (cf. graphique p. 2). Cela vaut aussi pour le service à domicile. Dans les villages dépourvus de bureau postal, la desserte de base est proposée à domicile sur demande.

La Poste suisse exploite le réseau de bureaux postaux le plus dense d'Europe. Les statistiques l'attestent clairement. On compte un office pour 2500 habitants. La moyenne européenne se situe à 1 bureau pour 4000 habitants, la proportion atteignant même 1 pour 6000 en Allemagne. La Poste entend exploiter 2500 bureaux postaux environ dans l'ensemble de la Suisse. Elle n'en est pas loin. Quelques changements sont encore programmés.

#### **Droit des communes d'être entendues**

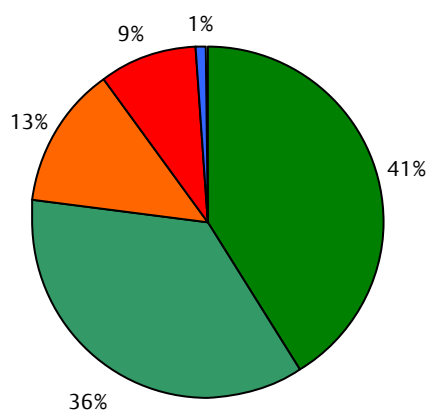
La troisième exigence des initiants concerne la consultation des communes pour les décisions relatives au réseau de bureaux postaux. La législation a déjà été adaptée sur ce point aussi. L'ordonnance sur la Poste contient une réglementation correspondante, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004.

La Poste doit consulter les communes concernées avant de prendre une décision relative à son réseau de bureaux postaux et doit tenir compte de leurs revendications dans la décision. Si la commune concernée s'oppose à la décision, elle peut faire appel à la commission « Offices de poste ». La commission vérifie en particulier

1. si la Poste a consulté les autorités des communes concernées et si elle s'est efforcée de trouver une solution qui satisfasse toutes les parties ;
2. si la Poste, dans sa décision, a suffisamment tenu compte des particularités régionales ;

#### **Bureaux postaux : les clients sont très satisfaits**

Les clients sont très satisfaits de la Poste. Plus de  $\frac{3}{4}$  des personnes interrogées dans un sondage indépendant ont donné une note entre 8 et 10 aux bureaux postaux. Les résultats sont représentatifs de toutes les formes de bureaux postaux, y compris le service à domicile.



■ Note 10 ■ Note 8-9 ■ Note 5-7 ■ Note 1-5 ■ Sans avis

3. si la desserte de base reste accessible à une distance appropriée pour tous les groupes de la population.

Ensuite, la commission rend une recommandation dont la Poste doit tenir compte. La décision finale revient néanmoins à la Poste.

La Confédération reconnaît ainsi que la population est très sensible aux changements concernant le réseau. Le droit d'être entendu permet de mieux tenir compte des réserves de la population locale. A cet égard, l'initiative n'apporte rien. Le droit d'être entendu est d'ores et déjà ancré dans l'ordonnance sur la Poste.

#### **Indemnités financières pour les bureaux de poste**

Le quatrième point consiste à introduire une subvention fédérale en faveur du réseau de bureaux postaux. Le réseau de bureaux postaux occasionne chaque année quelque 500 mio.fr. de coûts non couverts. Les recettes des autres segments ne couvrant pas tous les coûts, ce sont jusqu'ici les recettes de la poste aux lettres, un monopole, qui comblent les trous. Dans l'ensemble, la Poste est bénéficiaire. En 2003, son bénéfice atteignait 366 mio.fr. pour un chiffre d'affaires de quelque 7 mrd fr.

L'initiative charge la Confédération de payer les coûts du réseau de bureaux postaux dès lors que les autres moyens de financement sont insuffisants. Ces autres moyens de financement comprennent le produit des services où la Poste jouit d'un monopole et des services libres. La Confédération a également la possibilité de percevoir une redevance de concession auprès des concurrents de la Poste. Ainsi, les concurrents sont obligés de participer aux coûts de la desserte de base.

#### **Un environnement en pleine mutation**

L'environnement de la Poste a beaucoup changé depuis le milieu des années 1990. L'ancienne entreprise d'Etat, les PTT, a été scindée en deux pour donner naissance à Swisscom et à la Poste. La téléphonie mobile a littéralement explosé depuis la libéralisation du marché de la téléphonie.

La Suisse a révisé sa loi sur la Poste en 1998. A cette occasion, la Poste a reçu un mandat de prestations. Elle doit proposer la desserte de base sur tout le territoire à des prix appropriés. Ainsi, la Poste a gagné en liberté d'entreprise.

#### **Evolution du comportement des clients**

Le comportement des clients a considérablement changé. La traditionnelle lettre est concurrencée par le fax et l'e-mail. La Poste mesure la différence en termes de chiffre d'affaires. Dans l'ensemble, il recule légèrement. La baisse de fréquentation des bureaux postaux est particulière-

ment frappante. Le transport de courrier a diminué de 27% au cours de ces dernières années, celui des colis de 32%. Ces changements ont des conséquences pour la Poste, qui a dû optimiser son réseau de bureaux postaux et l'adapter aux besoins des clients.

#### **Libéralisations des services postaux dans l'UE**

L'UE a une étape d'avance par rapport à la Suisse. Les domaines dans lesquels les anciens prestataires de services postaux étatiques possèdent le monopole ont fortement diminué par rapport à la Suisse. Dans l'UE, la limite de monopole pour les lettres est de 100 g depuis 2003. Une nouvelle réduction de cette limite à 50 g est prévue le 1<sup>er</sup> janvier 2006. En Suisse, le segment des colis a été libéralisé au 1<sup>er</sup> janvier 2004. Dans le segment des lettres, la Poste suisse jouit d'un monopole pour les lettres jusqu'à 1 kg. La limite sera normalement abaissée à 100 g le 1<sup>er</sup> janvier 2006. La Suisse ne peut ignorer la politique de l'UE, d'autant plus que la desserte de base continue d'être assurée sur tout le territoire à la satisfaction des clients. Aucune difficulté de financement n'est survenue.

#### **Conséquences pour la Poste**

L'initiative a des conséquences importantes sur la Poste. Elle concerne surtout le réseau de bureaux postaux et non les services postaux comme le laisse supposer son nom. Les principales exigences des initiants figurent déjà dans la loi sur la Poste. La proposition d'octroyer des subventions constitue un mauvais signal politique et aurait pour effet à long terme une détérioration financière.

#### **Limitation des possibilités d'évolution de la Poste**

L'initiative obligerait la Poste à maintenir ses structures. Sa marge de manœuvre d'entreprise serait entravée et il ne lui serait plus possible d'adapter le réseau des bureaux de poste, ni de développer des solutions alternatives. Financièrement, le maintien de structures inutiles ou sous-utilisées bloquerait des ressources importantes. La pression en vue d'augmenter les tarifs se ferait plus forte et leur hausse serait programmée.

L'acceptation de l'initiative enverrait un signal négatif à tous les segments de la Poste, y compris dans le domaine du traitement du courrier par exemple, où des mesures modérées d'adaptation ou d'optimisation se justifieraient pourtant. De nouveaux blocages propres à engendrer une hausse des tarifs ou des subventions fédérales risqueraient de survenir.

Comme les marchés internationaux se caractérisent par une concurrence âpre, la Poste a besoin d'une marge de manœuvre pour accroître sa compétitivité. Les concurrents étrangers possèdent un avantage par rapport à la

Suisse. Présents sur des marchés très concurrentiels, ils ont dû optimiser leurs processus d'exploitation afin de satisfaire les besoins de la clientèle.

#### **Conséquences négatives des subventions**

Les indemnités financières renforceraient le poids des voix en faveur d'un maintien des structures. Dès lors que la Confédération devrait assumer les coûts, la population, les communes et les collaborateurs n'accepteraient plus la fermeture de bureaux postaux - même vides - ou leur remplacement par le service à domicile ou une agence, même si ces formes convenaient mieux à la clientèle. Le réseau de bureaux postaux serait maintenu dans sa structure actuelle aux frais de la Confédération. Les changements ne paraîtraient plus nécessaires.

L'octroi de subventions ayant rarement un effet incitatif positif, la Poste pourrait chercher à maximiser les indemnités au lieu d'optimiser la desserte de base. Elle risque de négliger les investissements dans les services. Au lieu de réduire l'attente au guichet, la Poste exploiterait des bureaux postaux n'ayant pas de client.

#### **Conséquences pour la Confédération**

Les conséquences pour la Confédération sont essentiellement de nature financière. Les indemnités en faveur des bureaux postaux solliciteraient massivement les caisses de l'Etat.

L'initiative exige que les coûts du réseau de bureaux postaux soient couverts par la Confédération dès lors que les recettes de la Poste sont insuffisantes. En 2003, la Poste a enregistré un bénéfice de 366 mio.fr. Les coûts non couverts du réseau de bureaux postaux ont été couverts par la rente de monopole.

Le déficit découlant du réseau de bureaux postaux se monte à quelque 500 mio.fr. A l'heure actuelle, les recettes des services pour lesquels la Poste jouit d'un monopole couvrent ces coûts. La Confédération n'a donc momentanément aucune obligation d'injecter des fonds. Toutefois, la situation peut changer très rapidement. D'une part, la concurrence internationale de la Poste s'intensifie, d'autre part, l'activité et donc le chiffre d'affaires des bureaux postaux recule constamment. Cela réduit la contribution à la couverture des frais du réseau de bureaux postaux. Il est donc fort probable que la Confédération se voie obligée de verser des subventions à la Poste. Le déficit du réseau de bureaux postaux risque de se creuser davantage.

### Conséquences pour les clients

L'économie génère 80% du chiffre d'affaires de la Poste. Il est essentiel pour l'économie de mettre en place des conditions avantageuses et de qualité pour les services postaux. Il est très important que la Poste soit concurrentielle, car c'est le seul moyen de parvenir à une offre de services efficaces.

Les arts et métiers ont besoin de services postaux efficaces, avantageux et faciles d'accès. Voilà l'objectif que doit se fixer la Poste. Les restrictions conduisent à une mauvaise affectation des ressources et entravent la fourniture de services.

A première vue, l'initiative promet beaucoup aux particuliers. La promesse d'un bureau de poste à chaque coin est séduisante. Pourtant, il y a le revers de la médaille : cela alourdirait les coûts de la Poste et renforcerait la pression en vue d'un relèvement des taxes. Si la Poste consacrait davantage de moyens aux infrastructures, elle n'aurait plus les ressources nécessaires pour investir dans de nouveaux services, comme l'extension des heures d'ouverture.

Le service à domicile est introduit dans les communes dépourvues de bureau postal. Sur demande, le facteur vient à domicile proposer les services postaux. Les démarches sont donc réalisées confortablement depuis chez soi. Ce service bénéficie tout particulièrement aux personnes âgées à mobilité réduite. Les clients jouiront de services postaux excellents aussi en cas de rejet de l'initiative. En effet, la législation en vigueur contraint la Poste à proposer ses services sur tout le territoire sans entraver l'innovation. Cela permet une offre de services postaux bon marché et concurrentiels.

### Commentaire

Il va de soi que l'économie a, elle aussi, besoin de services postaux avantageux sur tout le territoire. Mais cimenter la structure de la Poste n'est pas le meilleur moyen d'y parvenir. Une Poste efficace et proche de ses clients doit s'adapter continuellement à leurs besoins. L'initiative obligerait la Poste à maintenir ses structures actuelles, reléguant les besoins des clients au second plan. 80% du chiffre d'affaires de la Poste est généré grâce aux entreprises. Dans un environnement caractérisé par une intensification de la concurrence, la Poste doit avoir une chance équitable de proposer des services concurrentiels à l'économie. C'est le seul moyen pour elle de s'affirmer à l'avenir.

L'initiative est superflue. La loi sur la Poste révisée et la nouvelle ordonnance sur la Poste satisfont dans une large mesure ses exigences. Il n'est pas opportun de limiter davantage la marge de manœuvre de la Poste. L'initiative nuit à la Poste. La Poste elle-même rejette fermement l'initiative.

En effet, l'obligation pour la Confédération de verser une subvention à la Poste aurait des conséquences négatives considérables. De plus, la situation tendue des finances fédérales ne permet pas d'ouvrir de nouveaux postes de dépenses. L'objectif d'un compte équilibré est prioritaire ; cela n'a aucun sens de créer une nouvelle subvention. Enfin, l'initiative reviendrait à introduire une sorte d'impôt postal.

L'initiative, qui vise à conserver la structure du réseau postal, nuirait à la Poste. Elle se traduirait par une augmentation des coûts pour la Poste et pour la Confédération. Ce sont les clients de la Poste et les contribuables qui paieraient l'addition. Même la gauche se demande si une initiative maintenant les structures constitue une réponse adéquate aux défis du futur. *economiesuisse* rejette clairement cette initiative.

### Pour plus d'informations :

[andreas.bosshart@economiesuisse.ch](mailto:andreas.bosshart@economiesuisse.ch)

[vincent.simon@economiesuisse.ch](mailto:vincent.simon@economiesuisse.ch)