

La révision totale de la législation postale

Le Conseil fédéral propose une révision totale de la législation postale. La nouvelle loi garantira sur l'ensemble du territoire un service universel de qualité. Tous les prestataires postaux seront dorénavant soumis aux mêmes règles. Le monopole pour les lettres jusqu'à 50 grammes sera maintenu à l'entrée en vigueur de la loi, le Parlement étant appelé à se prononcer un an plus tard sur une libéralisation totale. Avec la nouvelle loi sur l'organisation de la Poste, la Poste Suisse deviendra une société anonyme. Cette révision permettra au marché postal suisse et à la Poste Suisse de se préparer aux défis que représentent les mutations internationales dans ce secteur.

Les mutations du marché postal

Au cours des dix dernières années, le marché postal s'est rapidement transformé tant au niveau national qu'international. Cela provient notamment des mouvements suivants.

L'essor des moyens de communication électroniques (Internet, courriel) a fondamentalement transformé les activités traditionnelles de la poste (lettres, colis, journaux et périodiques): alors que le volume des lettres a considérablement reculé dans les pays d'Europe occidentale ces dernières années, le succès du commerce électronique a donné une nouvelle impulsion au marché des colis.

Le progrès technique a abouti à une automatisation du traitement du courrier, accéléré les processus et modifié les profils professionnels. Parallèlement, il a contribué au développement de nouveaux produits qui effacent de plus en plus les frontières entre les prestations relevant de la poste, de la logistique ou des communications.

Les marchés postaux se libéralisent dans le monde entier. De nouveaux prestataires proposent leurs offres qui viennent compléter celles des entreprises de monopole étatiques. Ce mouvement a été lancé par l'UE, qui veut ouvrir le marché communautaire d'ici fin 2012. La concurrence qui en résulte ne se limite pas aux frontières nationales, mais s'internationalise de plus en plus. Il n'empêche que, malgré l'ouverture actuelle du marché, la concurrence s'instaure dans l'UE nettement plus lentement que prévu. Il existe

deux raisons à cela: d'une part, des monopoles résiduels subsistent dans la plupart des pays; de l'autre, la nécessité de concilier un service universel avantageux et de qualité, des conditions de travail acceptables et une concurrence efficace pose d'épineux problèmes au niveau politique.

La politique postale du Conseil fédéral: l'histoire d'une réussite

Dès le départ, le Conseil fédéral a pris en compte ces mouvements dans sa politique postale. En 2002, dans sa *Vue d'ensemble du marché postal*, il en a défini les principes (voir encadré 1). Par la suite, au fur et à mesure, il a ouvert les marchés des colis et des lettres aux prestataires privés.

Depuis 2004, le marché des colis est accessible à tous les opérateurs. En 2008, la part du marché des colis détenue par les prestataires privés était de 20%. Grâce à cette nouvelle concurrence, la palette des produits proposés à bon prix s'est élargie; le nombre des points de dépôt aux heures d'ouverture prolongées a augmenté.

En 2006, le monopole des lettres a été ramené à 100 grammes, puis à 50 grammes au 1^{er} juillet 2009. Dans le secteur des lettres, la part de marché des prestataires privés était de moins de 1% en 2008; plus de 85% de l'ensemble des lettres relèvent toujours du monopole.

Durant cette période, la Poste Suisse a réorganisé son infrastructure de tri et son réseau national d'offices de postes. Son évolution financière est réjouissante: elle est parvenue à augmenter sensiblement son bénéfice par rapport à 1998, à constituer des fonds propres et à assurer une partie importante du financement de la caisse de pensions. En comparaison européenne, le niveau du service universel est excellent. La Poste est jusqu'à présent parvenue à le financer par les revenus du monopole résiduel, qui réalisait encore 20% du chiffre d'affaires en 2008.

La révision totale répond à un impossible immobilisme

La raison du succès de la politique menée par le Conseil fédéral et le Parlement réside dans l'adaptation continue et contrôlée de la



Katrin Nussbaumer
Suppléante du chef de projet Révision totale de la législation postale, Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication DETEC, Berne



Roland Wittwer
Chef du projet Révision totale de la législation postale, Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication DETEC, Berne

Tableau 1

Le service universel en matière de services postaux selon la nouvelle loi sur la poste

1. Envois du service universel			
Produit	Réception	Vitesse de l'acheminement	Prix et qualité
Courrier A suisse (lettres)	Point d'accès (office de poste, agence, boîte aux lettres)	E+1 (E = jour du dépôt)	Conformément à l'ordonnance du Conseil fédéral
Courrier B suisse (lettres)	Point d'accès	E+2	Selon prescription CF
Courrier A suisse (colis)	Point d'accès	E+1	Selon prescription CF
Courrier B suisse (colis)	Point d'accès	E+2	Selon prescription CF
Lettre avec justificatif de livraison (recommandé)	Point d'accès	E+1	Selon prescription CF
Lettre exportation	Point d'accès	En fonction du pays	Selon prescription CF
Colis exportation	Point d'accès	En fonction du pays	Selon prescription CF

2. Obligation de la Poste de distribuer le courrier		
Produit	Distribution	Qualité
Lettres et colis postés en Suisse et en provenance de l'étranger	Domicile, ou case postale 5x par semaine	Selon prescription CF
Quotidiens en abonnement	Domicile, ou case postale 6x par semaine	Selon prescription CF
Journaux et périodiques en abonnement en provenance de Suisse ou de l'étranger	Domicile, ou case postale 5x par semaine	Selon prescription CF

Source: DETEC / La Vie économique

législation postale et dans le développement de la Poste Suisse. Pour continuer sur cette lancée, il convient de réagir aux questions et mouvements suivants.

Évolution des besoins de la clientèle de la Poste: la Poste doit réagir au repli continu du volume des lettres, à la baisse de la fréquentation des offices de poste, au transfert des revenus réalisés dans ses secteurs traditionnels vers des arrangements globaux destinés à la clientèle commerciale et vers des prestations financières.

Libéralisation au sein de l'UE: située au cœur de l'Europe, la Suisse ne peut se soustraire à l'évolution du marché postal européen. Les flux de marchandises et donc le trafic postal s'internationalisent de plus en plus. S'isoler pourrait se révéler extrêmement préjudiciable à notre place économique ainsi qu'à la Poste Suisse.

Des bases légales dépassées: la dernière révision totale de la loi sur la poste (LPO) et de la loi sur l'organisation de la Poste (LOP) remonte à 1998. Depuis lors, le marché a été partiellement libéralisé et le Conseil fédéral contrôle la Poste Suisse comme une entreprise autonome (comme elle le fait pour Swisscom SA et CFF SA). La loi sur la poste porte les traits d'une loi monopolistique, la Poste et les entreprises privées n'ont pas les mêmes droits et obligations, et les bases légales régissant l'autorité de régulation postale sont insuffisantes. La loi sur l'organisation de la Poste confère à la Poste Suisse le statut d'un établissement bien qu'elle soit aujourd'hui largement gérée comme une société anonyme de droit public.

C'est pourquoi le Conseil fédéral, dans sa volonté de réformer le marché postal dans sa globalité, a opté pour une révision totale de la législation postale (loi sur la poste et loi sur l'organisation de la Poste). En septembre 2007, il a chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (Detec) d'élaborer un projet de consultation en poursuivant les objectifs suivants: le futur cadre réglementaire devra être cohérent et capable d'évoluer tout en garantissant *le service universel sur l'ensemble du territoire* même en cas d'abolition du monopole des lettres, en permettant des conditions de concurrence équitables et en améliorant *les conditions-cadres pour la Poste* en tant qu'entreprise.

Après avoir entrepris ces travaux, le Detec a, au printemps 2008, présenté un projet global (LPO et LOP) aux partis, associations et organisations. Enfin, le 20 mai 2009, le Conseil fédéral a adopté le projet à l'intention du Parlement.

Libéralisation des marchés du service universel: une entreprise risquée et délicate

La population réagit de manière très sensible aux libéralisations dans le secteur du service public, ce que la consultation sur la législation postale a confirmé une fois de plus. Les premières tentatives de libéraliser le marché de l'électricité et de privatiser Swisscom ont ainsi toutes deux échoué. Les projets de la Poste de réorganiser son infrastructure de tri et son réseau postal ont tous deux sus-

Encadré 1

Principes de la future politique du Conseil fédéral en matière de poste

La politique du Conseil fédéral doit viser à garantir à tous les groupes de population un service universel de qualité, librement accessible, couvrant l'ensemble du territoire et comprenant des services postaux et de paiement.

Le marché postal doit être ouvert de manière progressive et contrôlée. Avant toute nouvelle ouverture du marché, le Conseil fédéral analyse les expériences faites; il peut décider de restreindre encore le monopole pour autant que le financement du service universel soit garanti.

La Poste Suisse doit élaborer une stratégie d'expansion (mise en valeur de nouveaux secteurs d'activité) et d'augmentation de l'efficacité (adaptation de ses structures) pour relever ces défis.

Le résumé de ces principes figure dans le rapport du Conseil fédéral: Vue d'ensemble de l'évolution future du marché postal en Suisse (FF 2002 4683).

citée une intervention du législateur. La réorganisation du réseau postal a même provoqué une votation populaire («Services postaux pour tous»).

La consultation de l'été 2008 sur les deux projets de loi a révélé que si l'option fondamentale du Conseil fédéral de réviser la législation postale était en principe acceptée, l'approbation des nouveaux textes était liée à des conditions claires:

1. *Ouverture contrôlée du marché*: l'ouverture complète du marché a fondamentalement été approuvée par la majorité des participants à la consultation. Il apparaît toutefois essentiel de disposer de données empiriques certifiées et de prévisions sur les effets d'une ouverture complète du marché lors de la décision définitive sur l'abolition du monopole. Il conviendra notamment de vérifier que cette mesure n'ait pas d'effets négatifs sur la qualité et les prix des services postaux, sur le financement du service universel et sur les conditions de travail du secteur postal. Le calendrier proposé par le Conseil fédéral permettra vraisemblablement d'ouvrir complètement le marché en 2013, soit quatre ans au moins après l'abaissement du monopole des lettres de 100 à 50 grammes.

2. *Décision démocratique*: Une claire majorité des participants à la consultation et le Parlement estiment qu'il doit appartenir au peuple et au Parlement de se prononcer sur une ouverture complète du marché. Le Conseil fédéral propose donc que, dans une première étape, la nouvelle loi sur la poste entre en vigueur et, dans une seconde étape, le Parlement se prononce sur l'ouverture complète du marché. À chaque fois, il sera possible de lancer un référendum.

3. *Garantie du service universel*: de l'avis de la majorité des participants à la consultation, l'ouverture du marché postal ne doit pas entraîner une détérioration du service universel. Le projet du Conseil fédéral vise donc à créer un équilibre entre l'obligation de la Poste de fournir les prestations actuelles du service universel et les libertés de l'entreprise quant à la manière dont elle assure ce service. La Poste devrait ainsi être en mesure de financer le service universel par ses propres moyens, ainsi que le prévoit une étude mandatée par le Detec¹. Si elle n'y parvient pas, le financement devra être assuré par un fonds et, le cas échéant, par des contributions fédérales (voir encadré 2). Pour la plupart des participants à la consultation, le mandat légal de la Poste de fournir le service universel constitue la garantie que ce dernier pourra être durablement maintenu à son ni-

veau actuel. La proposition du Conseil fédéral de mettre au concours une concession de service universel n'a pas été accueillie favorablement lors de la consultation.

Les grandes lignes du projet

Contrôle et respect des procédures démocratiques lors de l'ouverture complète du marché

Le Conseil fédéral veut ouvrir complètement le marché postal. Il opte à cette fin pour une procédure en deux étapes afin de garantir au mieux les droits démocratiques: dans un premier temps, la loi sur la poste et la loi sur l'organisation de la Poste entreront en vigueur. Une année après, le Parlement se prononcera sur l'ouverture complète du marché. D'ici là, on aura acquis suffisamment d'expérience avec le monopole fixé à 50 grammes ainsi qu'avec les marchés entièrement libéralisés au sein de l'UE. Dans les deux cas, les citoyens auront le dernier mot.

Réglementation du marché: les mêmes conditions pour tous

Il ne peut y avoir de concurrence équitable que si tous les acteurs du marché sont soumis aux mêmes règles par la loi. C'est la raison pour laquelle tous les prestataires de services postaux auront l'obligation de s'annoncer. Une commission de la poste (PostCom; actuelle autorité de régulation postale) sera instituée et servira d'autorité de régulation indépendante. Elle contrôlera les entreprises soumises à l'obligation de s'annoncer et la garantie du service universel. La Poste sera mise sur un pied d'égalité avec ses concurrents: elle perdra son privilège fiscal et la garantie d'État; en contrepartie, son nouveau statut de société anonyme et le passage au droit du travail privé lui fourniront les libertés nécessaires en matière de gestion. Elle ne bénéficiera de privilèges ou ne sera soumise à des obligations supplémentaires que si le mandat de service universel l'exige. Elle ne sera ainsi toujours pas interdite de circulation le dimanche et la nuit. Par contre, en tant que fournisseur du service universel, elle sera soumise à une surveillance et à une obligation de renseigner plus strictes à l'égard de l'autorité de régulation.

Une concurrence dont tout le monde profite

La concurrence sur le marché postal n'est pas une fin en soi. Le Conseil fédéral souhaite qu'elle permette d'améliorer la qualité et de diversifier l'offre dans l'ensemble du pays. L'ouverture du marché ne devra pas se faire aux dépens des consommateurs ou des employés. Tous les prestataires devront respecter des conditions de travail usuelles dans la

Encadré 2

Financement du service universel après la suppression du monopole

La nouvelle loi sur la poste prévoit un modèle à trois niveaux pour le financement du service universel en matière de services postaux:

1. *Couverture des coûts*: la Poste est censée pouvoir couvrir les coûts engendrés par le service universel: l'étude Plaut/Frontier estime qu'elle le peut si, à long terme, elle dispose des mêmes conditions-cadres qu'une entreprise privée (conditions de travail, pas de prestations de service universel allant au-delà du minimum légal, pas d'obligations de tenir compte des attentes au niveau de la politique régionale). La réglementation par l'État de l'accès aux infrastructures de tri et de distribution aurait, en outre, une influence négative sur la situation du financement.
2. *Fonds*: si l'obligation de fournir le service universel engendre une charge financière pour la Poste, celle-ci peut demander une indemnité. Dans ce cas, tous les prestataires de services postaux devront s'acquitter d'une redevance proportionnelle pour financer cette indemnité.
3. *Contributions fédérales*: Si le produit de la redevance ne suffit pas à assurer le financement du service universel, la Confédération prend à sa charge les contributions supplémentaires nécessaires.

1 *Conséquences de la libéralisation du marché postal à l'horizon 2011*, Plaut Economics/Frontier Economics, Londres, décembre 2007.

Encadré 3

Régulation de l'accès selon la nouvelle loi sur la poste

Afin que les envois postaux puissent aussi être distribués sans problème dans un marché comptant plusieurs prestataires, la loi sur la poste garantit l'«interconnexion» entre les différents réseaux.

Il est nécessaire de réglementer l'accès aux cases postales étant donné que, du point de vue de la distribution, la case postale constitue le domicile du destinataire. Chaque prestataire de services postaux doit avoir accès à ce domicile. Sans quoi il est impossible de garantir la remise aux clients des envois postaux qui ne sont pas acheminés par le fournisseur de leur case postale. Soit le client subira un préjudice, soit il devra louer une case postale auprès de chaque fournisseur de prestations. C'est pourquoi la nouvelle loi sur la poste prévoit que tous les prestataires devront s'accorder mutuellement l'accès à leurs cases postales. En cas de litige, ils feront appel à la PostCom, qui statuera sur les points litigieux de la conclusion du contrat.

La même règle s'appliquera à certaines données d'adresse. La bonne exécution des ordres de réexpédition et de déviation est cruciale pour la distribution d'envois postaux. La réglementation de l'échange mutuel ou du traitement de données d'adresses est nécessaire pour que les ordres de réexpédition des envois distribués par d'autres prestataires puissent être exécutés sans problème.

La loi s'abstient en revanche de réglementer l'accès aux infrastructures de prestataires occupant une place dominante sur le marché. Il est nécessaire de réglementer l'accès uniquement si, dans un délai raisonnable, une concurrence efficace ne parvient pas à s'instaurer sans que les nouveaux prestataires aient accès, au moins provisoirement, à l'infrastructure de l'opérateur historique et que cet accès ne puisse pas non plus être imposé en vertu du droit ordinaire de la concurrence. Contrairement au marché des télécommunications, le marché postal ne connaît pas les problèmes liés au «dernier kilomètre», qui ne peuvent être résolus que par une réglementation de l'accès. L'infrastructure du marché postal comprend le personnel, les véhicules et les installations de tri. Pour recruter du personnel et acquérir les premiers véhicules, il n'est pas nécessaire de disposer d'un important capital de départ comme pour la mise en place d'un réseau ferroviaire ou d'un réseau d'électricité. Même le processus de tri peut être organisé à des coûts modérés. L'étude Plaut/Frontier conclut aussi qu'un accès efficace peut, à long terme, conduire à une insuffisance de couverture dans le financement du service universel. C'est pourquoi, et afin d'éviter une surréglementation, on renoncera dans ce domaine à une intervention de l'État. Les prestataires sont, toutefois, libres de conclure entre eux des accords sur l'accès.

branche et négocier une CCT. Ils devront également fournir des informations adéquates et transparentes aux consommateurs.

Le service universel de la Poste

La Poste obtiendra le mandat légal de fournir le service universel. Elle sera chargée de transporter les lettres, colis, journaux et périodiques dans toute la Suisse. Elle distribuera le courrier à tous les ménages cinq fois par semaine, six fois pour les quotidiens. La Poste gère un réseau d'offices de poste ou d'agences couvrant l'ensemble du pays de sorte que 90% de la population peut accéder en 20 minutes, à pied ou avec les transports publics, à l'agence ou à l'office de poste le plus proche, qui devra proposer les prestations du service universel. Le Conseil fédéral sera en droit d'intervenir si leurs prix ne sont plus adéquats. La PostCom veillera à la bonne qualité des services postaux. En cas de fermeture ou de transfert d'un office de poste, la Poste devra coopérer avec les communes concernées. Si elles ne parviennent pas à un accord, la commune concernée pourra exiger une recommandation de la PostCom.

Le service universel en matière de paiement

La Poste Suisse fournira également le service universel en matière de paiements. Elle devra effectuer les paiements, versements et virements. La Poste aura une certaine marge de manœuvre dans l'aménagement de l'accès à ces services. Elle pourra ainsi tenir compte du progrès technique et de l'évolution des besoins de la clientèle (baisse des versements en espèces). Par ailleurs, elle sera en mesure d'assurer le trafic de paiements de manière rentable.

Un nouveau statut pour la Poste

La Poste est actuellement un établissement de droit public. Ce statut réduit ses possibilités d'agir dans un marché qui se mondialise de plus en plus. C'est pourquoi, parallèlement aux prochaines mesures d'ouverture du marché, la Poste sera transformée en une société anonyme de droit public afin d'améliorer sa capacité d'opérer sur le marché des capitaux, c'est-à-dire de constituer des fonds propres ou de lever des fonds étrangers, et afin de lui faciliter la conclusion d'alliances. La Confédération sera l'actionnaire majoritaire de la Poste. Elle continuera ainsi d'exercer l'important contrôle politique de l'entreprise en lui assignant des objectifs stratégiques. Les objectifs assignés à la Poste devraient lui laisser la liberté de gestion nécessaire et lui permettre d'adapter et de développer en permanence son offre au gré des évolutions du marché. Ce n'est en effet qu'à cette condition que l'on sera en droit d'exiger

d'elle de continuer à moyen et à long terme de couvrir les coûts du service universel de son mieux.

PostFinance: activité et surveillance

Le Conseil fédéral a renoncé à élargir les activités de PostFinance pour en faire une banque postale. Il estime que l'offre de prestations bancaires en Suisse est suffisante; par ailleurs, l'entrée de PostFinance sur le marché des crédits et des hypothèques lui paraît en ce moment trop risquée. Malgré les restrictions de son activité, PostFinance gère aujourd'hui des fonds de clients dont le montant dépasse les 70 milliards de francs. Du point de vue de la protection des créanciers, le régime de surveillance actuel (assuré par le Detec, l'AFF, l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le Conseil fédéral) n'est plus adapté au volume des fonds des clients. PostFinance devra donc dorénavant être soumise à la surveillance ordinaire des marchés financiers. Cela sera d'autant plus nécessaire que la Poste ne profitera plus de la clause d'exception applicable aux établissements de droit public et sera soumise à autorisation en vertu de la loi sur les banques. Comme tout autre établissement financier, PostFinance demandera donc cette autorisation et devra se conformer aux conditions qui lui sont liées. Elle devra être transférée dans une société anonyme et être suffisamment capitalisée. La Poste continuera, toutefois, de détenir la majorité de ses actions. ■