

Révision totale de la législation postale: ordonnance sur la poste (OPO)

Consultation Synthèse des résultats

Berne, en juillet 2012

1 Généralités

Par décision du 18 janvier 2012, le Conseil fédéral a pris connaissance du projet d'ordonnance du 18 janvier 2012 relative à la loi sur la poste du 17 décembre 2010 et chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication d'organiser la consultation. Les milieux intéressés ont eu jusqu'au 23 avril 2012 pour se prononcer sur les projets. Le présent rapport prend en compte tous les avis rendus jusqu'au 31 mai 2012.

Ont participé à la consultation 26 cantons (+ Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique), 5 partis politiques, 3 associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne, 7 associations faîtières de l'économie et 14 associations sectorielles, représentants de la branche et acteurs du marché. En tout, 143 avis ont été remis.

2 Aperçu des organismes consultés

		Destinataires	Sans avis	Avis
1	Cantons et Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique	27	27
2	Partis politiques	13	8	5
3	Associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne	3	...	3
4	Associations faîtières de l'économie	8	1	7
5	Divers	17	3	14
	Sous-total	68	12	56
6	Participation spontanée			87
	Total	68	12	143

3 Aperçu des résultats de la consultation

L'ordonnance relative à la loi sur la poste, qui contient les dispositions d'exécution de la loi sur la poste adoptée par le Parlement le 17 décembre 2010, a été accueillie en grande partie favorablement par les participants à la consultation. Les commissions compétentes consultées (Commissions des transports et des télécommunications du Conseil national et du Conseil des Etats) ont également attesté que le Conseil fédéral, en élaborant les dispositions d'exécution, avait appliqué la loi sur la poste conformément au sens et à l'esprit du Parlement.

La grande majorité des avis ne portent pas sur l'ordonnance dans son ensemble, mais sur des sujets spécifiques intéressant particulièrement les participants à la consultation. Les commentaires portent surtout sur les réglementations relatives au service universel, puis

sur celles relatives à l'aide à la presse. Un petit nombre de participants se prononcent sur les règles d'interopérabilité et les dispositions relatives à l'interdiction des subventions croisées.

Les **cantons** s'expriment presque exclusivement sur les dispositions relatives au service universel (cf. ci-après) sans formuler de critiques sur l'ensemble du projet.

Les **associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne** ne formulent pas de critiques quant au projet et l'accueillent favorablement. Leurs revendications se limitent à la garantie d'un service universel de qualité dans l'ensemble du pays.

Parmi les **partis** prenant position, l'UDC et le PLR émettent des commentaires négatifs. Ils estiment que le projet d'ordonnance est trop compliqué, comprend trop de dispositions et est globalement insatisfaisant. Il ne définirait pas un mandat de service universel efficace et conforme aux besoins de la population; la Poste peut par ailleurs continuer d'occuper, voire de consolider sa position de leader sur le marché.

Selon le PLR, la loi sur la poste adoptée par le Parlement n'a déjà pas atteint l'objectif de la révision et l'ordonnance n'y change maintenant rien non plus.

Les **associations faitières de l'économie** (Economiesuisse, Union suisse des arts et métiers) jugent les réglementations de l'ordonnance trop compliquées et difficilement compréhensibles. Celles-ci seraient peu claires et la marge de manœuvre de la Poste trop grande. Cette marge d'appréciation en faveur de la Poste permettrait à celle-ci de maintenir sa position sur le marché. Ces associations critiquent notamment les dispositions relatives à l'établissement des comptes, au calcul des coûts nets et à l'interdiction des subventions croisées.

L'association sectorielle KEP & Mail reconnaît les efforts entrepris pour mettre sur un pied d'égalité la Poste et les prestataires privés tout en estimant que les propositions de l'ordonnance sont insuffisantes.

Les associations de défense des employés (Syndicom et Transfair) donnent de bonnes notes au projet tout en souhaitant des adaptations ponctuelles, notamment en ce qui concerne la définition du service universel (cf. ci-après).

La **Poste Suisse** considère que le projet est équilibré sous l'angle de l'efficacité de la concurrence et de la qualité du service universel, mais elle estime que des améliorations sont possibles dans certains domaines (cf. ci-après).

4 Thèmes clés

4.1 Service universel

Tous les cantons, la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique, une partie des associations faitières de l'économie ainsi que des communes, des villes et des régions de montagne soulignent l'importance d'un service universel de qualité, couvrant l'ensemble du territoire, dont le financement est garanti et qui comprend des services postaux et des services du trafic des paiements. Parmi les partis, seul le PLR estime que l'offre est plutôt trop grande et voit des possibilités de la réduire.

Selon les organisations de défense des consommateurs, les services exprès et de messagerie devraient aussi être compris dans l'offre du service universel.

La Poste Suisse critique le fait que les critères de qualité fixés dans l'ordonnance en matière de délais d'acheminement sont trop exigeants.

4.1.1 Offre de services postaux

L'offre de services postaux est jugée bonne par la majeure partie des participants à la consultation. La Poste et la commission administrative des autorités judiciaires du canton de Soleure exigent que la signature électronique soit reconnue au même titre que la si-

gnature manuscrite pour la réception d'actes judiciaires. Le canton des Grisons émet une réserve de principe en ce qui concerne la description de l'offre du service universel. Il estime qu'il n'y a pas de base légale permettant au Conseil fédéral de définir le service universel de manière plus restrictive que la notion d'envoi postal selon l'art. 2 LPO. Enfin, quelques avis exigent des prescriptions sur les heures de levée des boîtes aux lettres et sur la distribution.

4.1.2 Offre de services de paiement

Les opinions divergent en ce qui concerne l'offre de services de paiement. Economiesuisse et Swiss Banking sont fondamentalement opposées à un mandat de service universel comprenant des services de paiement. L'obligation de la Poste de donner en principe à chacun la possibilité de disposer d'un compte pour le trafic de paiement est considérée comme une distorsion de la concurrence par les associations de défense des intérêts de l'économie. De leur côté, certains cantons critiquent l'offre restreinte de services de paiement dans les agences (pas de versement ni de paiement en espèces). La disposition prévoyant l'obligation de procéder à des versements ou des paiements en espèces uniquement si aucune prescription nationale ou internationale sur l'identification du client ne s'y oppose (législation sur le blanchiment d'argent) suscite également des critiques. Le fait que l'obligation de fournir le service universel dans le domaine du trafic des paiements soit régie par le principe de la territorialité est également critiqué par les organisations des Suisses de l'étranger et le Forum suisse des organismes d'autorégulation.

La Poste souhaiterait ne devoir offrir les versements et paiements en espèces que lorsque la sécurité est assurée; par ailleurs, elle souhaite être libérée de l'obligation de contracter lorsque l'identification d'un client implique une charge disproportionnée de travail. Par ailleurs, elle souhaiterait que l'on intègre dans l'OPO une disposition qui comprendrait la base de la publicité des comptes pour le trafic des paiements.

4.1.3 Accessibilité

Les propositions faites visent principalement à améliorer ou au moins à mieux assurer l'accessibilité des points d'accès et à garantir une offre de prestations sur l'ensemble du territoire.

Un grand nombre de cantons, le Groupement suisse pour les régions de montagne, l'Association des communes et d'autres participants proposent de prescrire dans l'ordonnance un nombre (minimum) de points d'accès exploités par la Poste. De plus, des propositions sont faites de compléter l'offre des agences postales. Tous les cantons, la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique, les associations faitières de l'économie, le PLR, l'Association des communes, le Groupement suisse pour les régions de montagne et d'autres participants à la consultation demandent que des heures d'ouverture soient définies pour les points d'accès et qu'elles s'alignent sur les heures d'ouverture locales usuelles des entreprises.

Quelques cantons, l'Union suisse des paysans et le Syndicat Autonome des Postiers demandent que, s'agissant des services de paiement en espèces, l'accès soit garanti pour 90% de la population en 20 minutes (et non 30).

Tous les cantons demandent par ailleurs à être informés directement par la PostCom lorsqu'une procédure de fermeture ou de transfert d'un office de poste est ouverte sur leur territoire et souhaitent que le résultat de la procédure leur soit communiqué. Certains organismes demandent en outre que la PostCom ne soit pas seulement habilitée à émettre des recommandations, mais ait aussi une compétence décisionnelle en cas de fermeture d'offices de poste.

4.1.4 Distribution à domicile

Plusieurs participants se prononcent sur la prescription relative aux exceptions à l'obligation d'assurer la distribution à domicile. La critique émane surtout de Travail.Suisse, du Syndicat Autonome des Postiers, de *IG ländlicher Raum* (Groupement d'intérêts Espace

rural) et de quelques cantons. La critique est dirigée contre la notion de zone qui devrait être définie en fonction du nombre de ménages et non en fonction du nombre de maisons. Plusieurs propositions ont été faites sur la disposition relative au temps maximal nécessaire pour desservir une maison isolée. Cette notion de « temps nécessaire pour desservir une maison » devrait être remplacée par la notion de « temps nécessaire pour desservir une maison à l'aide d'un véhicule »; de plus, il faudrait prolonger la durée proposée de deux minutes.

La Poste souhaiterait, comme solution de rechange à la distribution à domicile, pouvoir aussi proposer dans le cadre du service universel l'option de la distribution électronique.

4.2 Aide à la presse

Les avis sur l'aide à la presse se rapportent presque exclusivement aux listes de critères permettant de déterminer si une aide est accordée à la presse locale et régionale ou à la presse associative et à la presse des fondations. Tantôt, on demande que des critères supplémentaires soient pris en compte, tantôt que l'on supprime certains critères proposés.

L'Association Médias Suisses salue dans l'ensemble les dispositions relatives à l'aide à la presse tout en proposant quelques améliorations quant à certains critères. La liste de critères est surtout critiquée par les éditeurs estimant que leurs intérêts ne sont pas défendus par l'association et qui, sur la base de la liste de critères prévue par le projet, ne bénéficieraient pas de l'aide à la presse.

La nouvelle attribution de la compétence décisionnelle (dorénavant à l'Office fédéral de la communication (OFCOM) au lieu de La Poste Suisse) est saluée.

4.2.1 Presse locale et régionale

Les participants exigent surtout une adaptation du tirage à partir duquel un journal cesse d'être considéré comme un produit de la presse locale ou régionale (50 000 au lieu de 40 000 exemplaires), de même que l'abaissement de la part rédactionnelle déterminante pour l'octroi de l'aide (50% au lieu de 60%). Par ailleurs, le fait qu'un journal soit publié directement ou indirectement par une autorité étatique ne doit pas faire de différence.

Chaque éditeur cherche en premier lieu à obtenir que les critères d'aide soient adaptés en sorte que son produit de presse ait droit à l'aide. Des modifications sont proposées au sujet de la fréquence de parution (droit à l'aide au titre d'hebdomadaire en cas de parution d'au moins six numéros par année) et de l'exclusion du droit à l'aide s'il s'agit d'un produit de la presse spécialisée ou professionnelle.

La Poste demande comme critère supplémentaire pour la définition de la presse locale et régionale une condition quant au contenu du produit de presse (« rendant compte régulièrement et pour une part essentielle de sujets régionaux »).

En plus de l'Association Médias Suisses, plusieurs participants demandent de modifier la définition de la notion de réseau de têtes de manière à la rendre plus compréhensible.

4.2.2 Presse associative et presse des fondations

La Communauté d'intérêt CI presse associative est pour l'essentiel d'accord avec le projet. Elle demande, à l'instar d'autres participants, que l'on renonce à définir la forme juridique que doit avoir une organisation à but non lucratif pour avoir droit à l'aide. Le critère en vertu duquel un produit de presse envoyé avec un courrier personnalisé ne pourrait pas bénéficier des réductions tarifaires se heurte à une large opposition. Par ailleurs, certains participants critiquent le fait que le droit à l'aide est reconnu (seulement) à partir d'un tirage d'au moins 1000 exemplaires et prend fin (déjà) lorsque le tirage atteint 300 000 exemplaires.

4.3 Obligation d'annoncer / conditions de travail usuelles dans la branche

4.3.1 Obligation d'annoncer

Dans plusieurs avis, les participants à la consultation se prononcent sur l'obligation d'annoncer, sur la procédure simplifiée et les obligations restreintes qui y sont liées pour les petites entreprises. Plusieurs participants s'imaginent (à tort) que l'entreprise qui peut se faire enregistrer selon la procédure simplifiée n'est de manière générale pas soumise à la loi sur la poste ni à son ordonnance d'application.

La limite du chiffre d'affaires de 500 000 francs, en dessous de laquelle les entreprises peuvent bénéficier de la procédure simplifiée, est contestée. Les associations économiques plaident en faveur d'un relèvement de cette limite alors que les associations des travailleurs sont favorables à un abaissement. Les organisations de défense des consommateurs et la Poste Suisse critiquent le fait que les entreprises qui peuvent se faire enregistrer selon la procédure simplifiée soient libérées de plusieurs obligations, notamment de celles d'informer les clients et de renseigner les autorités.

4.3.2 Conditions de travail usuelles dans la branche

Les avis ont surtout porté sur les prescriptions obligeant les sous-traitants qui offrent des services postaux d'une certaine importance (plus de 50% du chiffre d'affaires annuel de l'entreprise) à respecter les conditions usuelles dans la branche pour leur entreprise. Tandis que les associations de l'économie proposent une part plus élevée, les associations des travailleurs souhaiteraient abaisser le pourcentage du chiffre d'affaires déterminant. La Poste Suisse propose que les prestataires soient tenus de communiquer à la PostCom les sous-traitants auxquels ils font appel pour fournir des services postaux.

4.4 Interopérabilité

Ce sont principalement les associations faïtières de l'économie et les organismes concernés de la branche, notamment l'association KEP & Mail, l'Association suisse de marketing direct et l'Association Suisse de Vente par Correspondance qui s'expriment sur l'interopérabilité.

La majorité de ces participants estiment que les prescriptions sont trop compliquées et doutent qu'elles puissent être mises en œuvre dans la pratique. Le calcul des coûts déterminants n'est pas transparent et la base de coûts utilisée n'est pas indépendante.

4.4.1 Accès aux cases postales

De manière générale, on reproche au modèle proposé d'être trop peu transparent et, parce qu'il est fondé sur les bases de calcul de l'exploitant de l'installation des cases postales, on estime que la comptabilité est trop peu indépendante. Economiesuisse propose que, au lieu de se fonder sur la comptabilité de l'exploitant respectif de l'installation de cases postales, on se fonde sur la comptabilité d'un exploitant hypothétique d'installations de cases postales, d'une efficacité exemplaire. KEP & Mail propose un modèle prenant en compte les coûts marginaux de l'envoi supplémentaire et les coûts directement liés à l'exploitation des installations de cases postales.

Quelques améliorations des dispositions sont encore proposées, notamment des explications supplémentaires dans le rapport explicatif de l'ordonnance. L'Union suisse des arts et métiers considère ainsi que les notions de coûts supplémentaires et de frais généraux spécifiques à la prestation sont peu claires tandis que l'Association Suisse de Vente par Correspondance y voit des contradictions.

4.4.2 Echange de données d'adresses

En plus de la critique générale de la réglementation de l'interopérabilité (trop compliquée et pas assez transparente), l'Association Suisse de Vente par Correspondance propose un échange gratuit des données d'adresses entre les prestataires; elle propose en outre d'édicter des dispositions détaillées sur la vente et le négoce d'adresses de données en dehors du cadre de la loi sur la poste.

4.5 Prescriptions comptables, calcul des coûts nets et subventions croisées

Outre Economiesuisse, Swiss Retail Federation, l'association sectorielle KEP & Mail et l'Union suisse des arts et métiers se prononcent notamment sur les dispositions proposées. Elles critiquent le fait que les réglementations ne permettent pas de garantir la transparence des calculs et que la marge de manœuvre de la Poste est trop grande parce que le calcul des coûts nets et les enquêtes sur d'éventuelles subventions croisées se fondent sur les bases comptables de la Poste.

4.5.1 Calcul des coûts nets

Il est proposé que la PostCom désigne un organisme indépendant qui procéderait aux calculs sans fonder son contrôle sur les calculs de la Poste. Cet organisme devrait se fonder non sur les coûts effectifs de la Poste, mais sur les coûts hypothétiques d'un fournisseur de prestations efficace opérant avec une technologie établie. Les structures historiques ne devraient pas être prises en compte. Pour le reste, les coûts nets ne devraient être calculés que si la fourniture du service universel n'est pas rentable.

4.5.2 Subventions croisées

L'Union suisse des arts et métiers propose un modèle pour déterminer s'il y a d'éventuelles subventions croisées, modèle fondé sur le principe de pleine concurrence et des principes objectifs de comptabilité analytique. Ici aussi, pour des raisons de transparence et d'objectivité, un organisme indépendant est demandé, dont les calculs serviraient de base au contrôle de la PostCom.

4.6 Autres thèmes abordés

4.6.1 Procédure

La Poste Suisse propose d'attribuer à la PostCom, et non comme prévu aux juridictions civiles, la compétence de statuer sur les litiges concernant la distribution à domicile et l'emplacement des boîtes aux lettres.

4.6.2 Modifications de l'ordonnance sur les règles de la circulation routière

En principe, la proposition d'accorder une dérogation annuelle à l'interdiction de circuler de nuit et le dimanche aux prestataires privés annoncés proposant des prestations du service universel est bien accueillie. Quelques participants demandent que la dérogation soit réglée au niveau de l'ordonnance aussi pour les prestataires privés (et non seulement pour la Poste Suisse) et que l'on renonce à une procédure d'autorisation bureaucratique. L'association sectorielle KEP & Mail salue la réglementation du projet, souhaiterait toutefois garantir qu'un droit à une dérogation existe bel et bien.

4.6.3 Accès aux prestations partielles (art. 5 loi sur la poste)

Le Schweizer Dialogmarketingverband (Association suisse de marketing direct) souhaite des dispositions d'exécution de l'art. 5 de la loi sur la poste, analogues à celles sur l'accès aux cases postales.

4.6.4 Surveillance

Seuls quelques participants se prononcent sur le nouveau régime de surveillance. Si tant est qu'il y ait des critiques, les participants proposent en premier lieu un renforcement de la position de la PostCom. Par ailleurs, on suggère de concentrer toutes les tâches de surveillance à la PostCom au lieu de les répartir entre cette dernière et l'OFCOM.