



30 novembre 2018

Modification de l'ordonnance sur la poste (OPO ; RS 783.01)

Nouveaux critères d'accessibilité

Rapport explicatif

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

Conformément à l'art. 14, al. 5, let. a, de la loi sur la poste (LPO; RS 783), la Poste est tenue d'exploiter un réseau de points d'accès couvrant l'ensemble du pays et assurant les prestations du service universel dans le domaine de la poste et du trafic des paiements; ces prestations doivent être accessibles à une distance raisonnable dans toutes les régions et à tous les groupes de population. Les dispositions relatives à l'accessibilité figurant aux art. 33 et 44 de l'ordonnance sur la poste (OPO; RS 783.10) précisent l'accès au service universel en matière de services postaux et de paiement dans tout le pays.

En 2010, dans le cadre de la révision totale de la législation postale, le Conseil fédéral a établi que 90% de la population résidante permanente doit pouvoir accéder en 20 minutes, à pied ou par les transports publics, à un office de poste ou à une agence postale, ou en 30 minutes à un service de paiements en espèces. En outre, la loi prévoit une répartition régionale selon laquelle chaque région de planification dispose d'au moins un office de poste. Jusqu'à maintenant, la Poste n'était pas tenue d'indiquer l'accessibilité pour les petites unités territoriales.

La numérisation croissante a également des répercussions importantes dans le domaine postal. Les opérations aux guichets sont en recul depuis des années, tant en ce qui concerne les lettres et les colis que le trafic des paiements. Pour assurer le financement à long terme du service universel, la Poste développe constamment son réseau. Elle mise notamment sur des formats plus économiques en remplaçant les offices de poste par des agences. Cette évolution a provoqué un large débat public. Les mesures prises suscitent la controverse. Les milieux politiques exigent entre autres des critères d'accessibilité régionaux¹ et transparents².

En août 2017, la conseillère fédérale Doris Leuthard a chargé un groupe de travail de réfléchir à des solutions en vue de la réorganisation du réseau postal. Placé sous la direction de l'Office fédéral de la communication (OFCOM), il se composait de représentants du Groupement suisse pour les régions de montagne, de l'Union suisse des arts et métiers, de l'Association des communes suisses, de la Poste suisse, de l'Union des villes suisses et de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique. Le présent projet repose en grande partie sur les recommandations du groupe de travail et reprend les différentes exigences politiques. Pour une discussion détaillée des divers aspects liés à l'accessibilité, il convient de se référer au rapport final du groupe de travail du 1^{er} mai 2018³.

1.2 Modifications proposées

1.2.1 Exigence d'accessibilité au niveau du canton

La législation actuelle postule une accessibilité de 90% de la population suisse à l'échelle nationale. En théorie, pour des raisons stratégiques ou opérationnelles, la Poste peut donc compenser une "sous-couverture" dans une ou plusieurs régions par une "surcouverture" dans une autre région. Il est

¹ 16.3481 Mo Amherd du 16.6.2016 "Service universel dans le secteur postal. Fixer des règles d'accessibilité différentes en fonction des régions", 17.3356 Mo CTT-E du 12.5.2017 "Planification stratégique du réseau d'offices postaux", 17.3012 Mo CTT-N du 14.2.2017 "Législation sur la Poste"

² 16.3482 Mo Amherd du 16.6.2016 "Accroître la transparence dans la fourniture du service universel dans le domaine postal"

³ Rapport d'organisation de l'accessibilité des points d'accès postaux du 1er mai 2018. Consultable sous: www.bakom.admin.ch > Poste et aide à la presse > Groupe de travail sur le service postal universel (consulté la dernière fois le 18.06.2018)

quasiment impossible de tirer des conclusions sur le degré d'accessibilité dans les différentes régions du pays ; sans compter que chaque région de planification doit disposer d'au moins un office de poste. Afin de donner davantage de lignes directrices à la Poste, les critères d'accessibilité sont fixés dorénavant au niveau régional.

Pour la régionalisation des critères d'accessibilité, les cantons constituent une valeur de référence adéquate. Ils sont les interlocuteurs institutionnels de la Poste dans les régions et jouent un rôle de planification et de coordination en matière de développement régional et de fourniture de biens et de services sur leur territoire. A l'avenir, la Poste et les cantons devront mener un dialogue régulier et structuré sur la planification. Les cantons assureront la coordination et la communication avec leurs communes sous une forme appropriée.

L'actuelle procédure de conciliation lancée devant la Commission fédérale de la poste (PostCom) lors de la fermeture prévue d'un office de poste ou de son remplacement par une agence n'est pas remise en cause. La Poste continue de consulter les autorités des communes concernées. Si aucune solution à l'amiable n'est trouvée, les communes peuvent faire appel à la PostCom pour une procédure de conciliation. Dorénavant, la Poste aura aussi la possibilité, dans le cadre de la procédure de consultation, d'inviter les cantons concernés à donner leur avis. Afin d'accroître les chances de parvenir à une solution consensuelle et durable, les communes concernées doivent être informées suffisamment tôt des changements prévus dans les points d'accès postaux desservis. Par conséquent, l'OPO précisera dorénavant que la consultation doit avoir lieu au moins six mois avant la fermeture ou la transformation d'un office de poste.

1.2.2 Prise en considération de la densité de population et de la structure économique

Actuellement, l'obligation d'assurer un réseau national de points d'accès est définie à travers des exigences d'accessibilité, traduites en minutes. De telles exigences sont adéquates pour les régions rurales et les régions de montagne; elles sont par contre peu pertinentes pour les zones urbaines. Dans les agglomérations, des critères d'accessibilité en minutes sont insuffisants et risquent de donner l'impression d'une couverture lacunaire (p. ex. un seul office de poste dans le centre d'une grande ville). C'est pourquoi, dans les zones urbaines très peuplées, la densité de population et la structure économique sont déterminantes pour l'aménagement du réseau postal.

Concrètement, les zones urbaines et les agglomérations doivent pouvoir disposer d'un point d'accès desservi (office de poste ou agence) pour 15'000 habitants ou emplois. Si le seuil de 15'000 habitants ou emplois est dépassé, la région a droit à un autre point d'accès (office de poste, agence), la valeur la plus élevée étant toujours déterminante.

Pour déterminer les zones urbaines et les agglomérations, il convient de s'appuyer sur la typologie des communes de l'Office fédéral de la statistique (OFS), notamment la définition de l'espace à caractère urbain de 2012⁴ qui se fonde sur une approche morphologique (densité de population) et fonctionnelle (mouvements des pendulaires). Le critère de densité suppose un nombre minimum d'habitants, d'emplois et de nuitées hôtelières dans un espace donné. L'instauration de valeurs seuils permet de déterminer des zones centrales cohérentes. La définition de l'espace à caractère urbain distingue six catégories (ville-centre, centre principal, centre secondaire, commune de la couronne d'agglomération, commune multi-orientée et commune-centre hors agglomérations). Pour appliquer le critère de densité au service postal universel, le groupe de travail propose de prendre en considération les catégories 1, 2, 3 et 6 (ville-centre, centre principal, centre secondaire et commune-centre hors agglomérations). Pour l'examen du critère de densité dans les agglomérations, l'espace de référence utilisé est le centre de l'agglomération, constitué en général de la ville-centre, du centre principal et du

⁴ Espace à caractère urbain 2012, rapport explicatif. Consultable sous: www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Thèmes transversaux > Analyses territoriales > Niveaux géographiques > Typologies territoriales (consulté pour la dernière fois le 18.06.2018)

centre secondaire (catégories 1, 2 et 3 selon l'OFS). La catégorie 6, commune-centre hors agglomérations, comprend une ou plusieurs communes. Dans le deuxième cas (p. ex. la commune-centre de Sursee [n° OFS 91103] comprenant les communes d'Oberkirch [n° OFS 1095], Schenkon [n° OFS 1099] et Sursee [n° OFS 1103]), les communes concernées forment donc un espace de référence. En complément, le champ d'application du critère de densité est étendu aux villes statistiques selon la définition de l'OFS⁵, pour autant que celles-ci ne figurent pas déjà dans les catégories ci-dessus. Le critère de densité s'applique dans 492 villes et communes (état 1.5.2014), ce qui correspond à un pourcentage de population en Suisse d'au moins 60%.

1.2.3 Harmonisation des exigences d'accessibilité en termes de minutes pour les services postaux et les services de paiement

L'actuelle méthode de mesure de l'accessibilité doit être maintenue; néanmoins, les exigences en matière d'accessibilité, désormais cantonales, sont harmonisées pour les services postaux et les services de paiement. A l'avenir, 90% de la population résidente permanente devra pouvoir accéder en 20 minutes, à pied ou en transports publics, à un office de poste ou à une agence, ainsi qu'à des services de paiement en espèces.

S'agissant des services postaux, la réglementation en vigueur reste inchangée. Si la Poste propose un service à domicile, l'office de poste desservi le plus proche doit être accessible en 30 minutes pour les ménages concernés.

Pour le trafic des paiements, le délai est raccourci de 30 à 20 minutes. Dans les régions où les paiements en espèces à un emplacement physique (p. ex. office postal) ne sont pas possibles dans le temps d'accès prescrit, la Poste doit offrir ce service à domicile ou d'une autre manière appropriée.

1.2.4 Renforcement des agences

Aujourd'hui, la Poste exploite près de 970 agences, un nombre qu'elle prévoit d'augmenter à 1300 ou 1400 d'ici 2020. Le modèle a fait ses preuves en tant que solution de remplacement des offices postaux. En dehors de certains avantages, comme des horaires d'ouverture élargis, les prestations fournies par les agences obtiennent toutefois un degré de satisfaction moins élevé. Le personnel des agences est perçu comme moins aimable et moins orienté vers les services⁶. Vu les remplacements prévus d'offices de poste par des agences, le groupe de travail attend de la Poste qu'elle prenne les mesures appropriées pour rendre la solution des agences plus attrayante. Elle doit notamment améliorer l'information à la clientèle et la formation des employés des agences. En 2017, la Poste a réalisé pour la première fois des enquêtes de satisfaction représentatives auprès de la population sur les différents formats d'accès; elle devra reconduire de telles enquêtes à l'avenir. Le DETEC transmet à la Poste de manière appropriée les attentes du groupe de travail et du Conseil fédéral quant à l'amélioration du modèle d'agence.

Il n'est toutefois pas pertinent de réglementer les exigences y relatives dans l'ordonnance. Il s'agit d'activités opérationnelles de la Poste qui ne doivent pas faire l'objet d'une réglementation légale.

⁵ www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Espaces, environnement > Villes statistiques (consulté pour la dernière fois le 18.06.2018). Les cinq villes statistiques de Münchenbuchsee, Belp, Pfäffikon SZ, Hinwil et Möhlin n'y figurent pas actuellement.

⁶ Prestations postales en Suisse, enquête réalisée sur mandat de l'Office fédéral de la communication, rapport final du 9 novembre 2017. Consultable sous: www.bakom.admin.ch > Poste et aide à la presse > Evaluation (consulté la dernière fois le 18.06.2018)

1.2.5 Evaluation périodique des exigences en matière d'accès

La numérisation et la rentabilité ont une grande influence sur le développement du réseau postal. Afin de discerner à temps les évolutions futures (p. ex. volumes, mobilité), les critères d'accessibilité devront être réévalués régulièrement, soit tous les trois ou quatre ans, avec le concours des acteurs concernés. Le dialogue de planification entre les cantons et la Poste doit aussi être examiné dans le cadre de l'évaluation. Par ailleurs, une enquête sur les prestations postales devrait systématiquement être menée en amont auprès des particuliers et des PME. Cette évaluation doit être réalisée dans le cadre de l'obligation figurant à l'art. 3 LPO stipulant que le Conseil fédéral est tenu de réexaminer l'efficacité de la LPO tous les quatre ans et de présenter un rapport au Parlement.

2 Commentaire des dispositions

Chapitre 3 Services postaux relevant du service universel

Section 1 Obligation

Art. 33 Accessibilité

Al. 4

La méthode de mesure actuelle est maintenue. Désormais, la Poste doit garantir que, dans chaque canton, 90% de la population peut accéder à un office de poste ou à une agence dans un temps défini. Elle atteste de l'accessibilité à l'échelon cantonal pour la première fois dans le cadre du rapport sur l'année 2019.

Al. 5^{bis}

Dans les zones urbaines selon la définition de l'OFS et dans les autres villes statistiques non prises en considération selon la définition de l'OS (voir ch. 1.2.2), un point d'accès desservi (office de poste ou agence) doit être garanti par agglomération ou pour 15'000 habitants ou emplois. Chaque fois qu'un seuil de 15'000 habitants ou emplois est dépassé, la commune concernée a droit à un point d'accès supplémentaire. La plus grande des deux valeurs (habitants ou emplois) est déterminante.

Nombre d'habitants ou d'emplois	Nombre minimum de points d'accès desservis
≤ 15'000	1
de 15'001 à 30'000	2
de 30'001 à 45'000	3
de 45'001 à 60'000	4
etc.	etc.

Lorsque la commune dépasse le seuil, la Poste doit ouvrir un nouveau point d'accès dans un délai raisonnable et rendre rapport à ce sujet de manière appropriée aux autorités de surveillance compétentes. Sont réservés d'autres types d'accords conclus entre la Poste et les communes ou les cantons concernés.

Dans les rapports annuels remis en vertu des art. 53 et 54 OPO, la Poste doit indiquer aux autorités compétentes de manière claire et transparente les changements importants opérés dans la structure

de quantités et leurs effets sur la valeur de mesure. Pour ce faire, elle tient compte des "niveaux géographiques de la Suisse"⁷, publiés chaque année par l'OFS. Elle devra prouver qu'elle remplit le critère de densité pour la première fois dans le cadre du rapport sur l'année 2019.

Conformément à la pratique de l'OFS, la définition des typologies géographiques est examinée tous les dix ans. Si la définition des catégories ou la méthode de mesure subit des changements conséquents, les fondements applicables au critère de densité doivent être revus et, cas échéant, adaptés dans le cadre de l'évaluation réalisée périodiquement par le Conseil fédéral.

Al. 8

La Poste discute régulièrement de la planification avec tous les cantons, en principe une fois par année. Ce dialogue de planification vise à définir et à coordonner les différentes prestations et infrastructures dans les régions (p. ex. par le biais des plans directeurs cantonaux). Il porte en particulier sur les valeurs d'accessibilité, les besoins particuliers dans le domaine postal et les développements régionaux. Les cantons assurent la coordination et la communication avec leurs communes sous une forme appropriée. La planification discutée dans ce cadre-là couvre une période de quatre ans au moins.

Le dialogue de planification n'interfère pas dans la procédure en cas de fermeture et de transfert selon l'art. 34 OPO. En cas de fermeture ou de transfert planifiés d'un office de poste ou d'une agence, l'obligation de la Poste d'engager le dialogue avec les communes concernées et de trouver une solution mutuellement acceptable demeure.

Al. 9

La Poste met à disposition un système interactif sur internet comprenant une carte qui fournit des informations complètes sur les emplacements des différents points d'accès, ainsi que sur leur offre et leurs horaires d'ouverture. La Poste actualise régulièrement le système, afin de garantir à la clientèle la transparence nécessaire sur les emplacements des points d'accès. L'accessibilité doit être garantie aux personnes malvoyantes.

Art. 34 Procédure en cas de fermeture ou de transfert d'un office de poste ou d'une agence

Al. 1

La Poste est tenue d'entrer en contact suffisamment tôt avec les communes concernées par la fermeture prévue d'un office de poste ou son remplacement par une agence. La commune est avertie au moins six mois avant la fermeture ou le transfert prévu. Ce délai doit faciliter la recherche de solutions. Si la Poste et les communes concernées ne parviennent pas à s'entendre, ces dernières peuvent s'adresser à la PostCom. La procédure de conciliation devant la PostCom dure environ six mois.

Al. 4

En sus de l'obligation pour la Poste d'informer les cantons prévue à l'art. 34, al. 2, OPO, la PostCom peut inviter le canton concerné à donner son avis dans le cadre d'une procédure de conciliation. Une procédure de conciliation devant la PostCom n'est pas considérée comme une procédure de recours.

⁷ Espace à caractère urbain 2012, rapport explicatif. Consultable sous: www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Thèmes transversaux > Analyses territoriales > Niveaux géographiques > Typologies territoriales (consulté pour la dernière fois le: 18.06.2018)

Al. 5, let. b

L'art. 44 OPO est désormais repris à l'art. 34, al. 5, let. b, OPO. Cet ajout permet de garantir que les services de paiement relevant du service universel seront désormais aussi pris en considération dans le cadre de la procédure de conciliation devant la PostCom. La Poste remet en même temps un dossier sur chaque fermeture ou remplacement à la PostCom et à l'OFCOM en sa qualité d'autorité de surveillance dans le domaine du service universel en matière de services de paiement. L'OFCOM fait parvenir un avis à la PostCom dans un délai raisonnable; cette dernière insère l'avis de l'OFCOM dans sa recommandation. La conduite de la procédure relève de la PostCom.

Chapitre 4 Services de paiement relevant du service universel

Art. 44 Accès aux services de paiement

Al. 1

La méthode de mesure actuelle est maintenue. Désormais, la Poste doit toutefois garantir que, dans chaque canton, 90% de la population peut accéder à des services de paiement dans le temps prescrit par la loi. Pour les services de paiement, le temps d'accès est désormais abaissé de 30 à 20 minutes. La Poste atteste qu'elle satisfait aux nouvelles exigences en matière d'accessibilité pour la première fois dans le cadre du rapport sur l'année 2019.

Al. 1^{bis}

Pour constituer une solution de remplacement à part entière, les agences doivent en principe proposer la même offre que les offices de poste. Toutefois, les exigences légales (notamment en matière de blanchiment d'argent) et des considérations sécuritaires ne permettent pas d'effectuer des paiements en espèces dans les agences. De sa propre initiative, la Poste a mis en place un service de paiement en espèces à domicile dans toutes les communes ne disposant que d'une agence. Cette possibilité a été introduite le 1^{er} septembre 2017.

La présente disposition oblige la Poste à offrir cette prestation à domicile ou d'une autre manière appropriée dans toutes les régions où les paiements en espèces à un emplacement physique (p. ex. un office de poste) ne sont pas possibles dans le temps d'accès de 20 minutes. L'ajout "ou d'une autre manière appropriée" permet à la Poste de proposer d'autres solutions au service de paiement en espèces que la solution offerte au domicile du client. La mesure de l'accessibilité ne tient compte d'une telle prestation que s'il s'agit d'une véritable alternative au service de paiement *en espèces* (p. ex. coopération avec un institut bancaire). La possibilité proposée aujourd'hui d'effectuer des versements sans espèces dans les agences n'est pas une véritable alternative. L'ajout doit permettre à la Poste de mettre à profit les possibilités de la numérisation et des futurs développements sur le marché.

Al. 4

Voir explications de l'art. 33, al. 8

Al. 5

Voir explications de l'art. 33, al. 9

2.1 Conséquences

2.1.1 Conséquences pour les cantons et les communes

Tant la définition et la mesure de l'accessibilité au niveau du canton que l'harmonisation des exigences en matière d'accès aux services postaux et de paiement représentent pour la clientèle une nette amélioration par rapport aux règles actuelles. La Poste devra désormais garantir l'accès à ces prestations à 90% de la population dans chaque canton et non plus uniquement à l'échelle nationale.

L'exigence selon laquelle, dans les zones densément peuplées, il doit y avoir au moins un point d'accès desservi pour 15'000 habitants ou emplois garantit l'accès au service universel dans les villes et les agglomérations. La diminution de 30 à 20 minutes du temps d'accès maximum aux services de paiement a aussi des retombées positives pour la clientèle de la Poste. Les modifications d'ordonnance proposées permettront de densifier le réseau de points d'accès.

2.1.2 Conséquences pour la Poste

Les adaptations engendreront des coûts pour la Poste, en particulier en ce qui concerne la mesure de l'accessibilité au niveau du canton et la réduction du temps d'accès aux services de paiement à 20 minutes. Par rapport à la planification du réseau pour 2020, la Poste prévoit une augmentation du nombre de points d'accès dans certains cantons. Suivant le modèle, elle évalue les coûts totaux entre 3 et 30 millions de francs sur 5 ans. La fourchette reflète la différence de coûts entre un office de poste géré par la Poste elle-même et une agence exploitée par des tiers.

La Poste estime à 7 millions de francs les coûts d'introduction de services de paiement à domicile dans quelque 300 régions dotées d'agences. Les coûts effectifs des services à domicile dépendent de l'utilisation effective et de la topographie de la région. Vu que le système de paiements en espèces à domicile n'a été introduit qu'en septembre 2017, il manque encore des valeurs empiriques fiables.

La Poste s'attend à ce que les coûts de l'ensemble des mesures se situent au total entre 10 et 40 millions de francs sur 5 ans.

2.1.3 Conséquences pour la Confédération

En tant que propriétaire unique de la Poste, la Confédération est intéressée à un financement du service universel viable à long terme. Pour la Confédération, le projet est équilibré. D'une part, il tient compte des besoins de la population et de l'économie en fournissant une bonne desserte postale. D'autre part, il accroît la transparence dans la fourniture du service universel par la Poste. Les coûts supplémentaires sont raisonnables et ne menacent pas le financement à long terme du service universel.