

CH_VB 2002-0723 4683 vom 22. Mai 2002

Bundesverwaltung, 2002-05-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2002-0723_4683

FR: CH_VB 2002-0723 4683 du 22 mai 2002

IT: CH_VB 2002-0723 4683 del 22 maggio 2002

Erwägungen

E. 22

mai 2002 Au nom du Conseil fédéral suisse: Le président de la Confédération, Kaspar Villiger La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

4684 Condensé En vertu du mandat de la Confédération visant à assurer une desserte de base suffisante par la fourniture de services postaux et de services de paiement dans tout le pays à des prix équitables, et compte tenu des mutations que connaît le marché postal, il incombe à la Poste de revoir constamment ses structures et ses modes de production. En outre, la Poste est tenue de s'adapter aux besoins de la population et de l'économie tout en s'apprêtant à relever de nouveaux défis tels que l'évolution technologique et le processus de libéralisation en cours au niveau international. Dans le présent rapport, le Conseil fédéral présente sa politique en la matière pour les prochaines années. Par ce biais, il souhaite fournir une analyse de la situation en vue des décisions à prendre tant au niveau politique qu'au niveau opérationnel et donner à la Poste, en sa qualité de garante du service universel, la sécurité nécessaire à son développement. Le rapport aborde notamment les sujets suivants: – objectifs fixés et atteints suite à la réforme de la Poste de 1998 (bilan intermédiaire); – défis à relever pour le marché postal et la Poste suisse; – desserte de base (service universel et service public) dans le secteur postal: quelques notions pour comprendre son contenu et sa portée; – libéralisation du marché postal: échéances et portée; – financement de la desserte postale de base: les possibilités. Dans l'ensemble, le Conseil fédéral dresse un bilan intermédiaire positif de la réforme de la Poste de 1998. La Poste a rempli les conditions légales tout en fournissant dans tout le pays une desserte de base d'excellente qualité. Cependant, elle doit pouvoir poursuivre l'optimisation des coûts et ouvrir de nouveaux champs d'activité si elle souhaite continuer à remplir pleinement son mandat en tant qu'entreprise autonome et économiquement saine. Sans pour autant négliger les obligations inhérentes à la desserte de base et à la compétitivité, elle saura alors – compte tenu des nouveaux défis qu'elle aura à relever – garantir durablement son autonomie financière et contribuer à assurer une bonne desserte de base dans le trafic postal et celui des paiements. Le Conseil fédéral envisage une ouverture progressive et contrôlée du marché postal et présente ci-après trois scénarios. Il est d'avis que l'ouverture du marché doit tenir compte de la situation financière de la Poste, des attentes des régions périphériques et de la nécessité de procéder à des restructurations socialement acceptables. Par ailleurs, la Poste ne doit pas perdre de vue les exigences de l'économie à l'égard d'un service universel efficace et de qualité ainsi que l'obligation d'assurer le financement de la desserte de base. Avec l'ouverture du marché des colis dès 2004 et une libéralisation ultérieure et partielle du secteur des lettres (scénario III), le Conseil fédéral présente au Parlement un scénario qui prend en compte les besoins mentionnés tout en veillant à réduire l'écart par rapport à la réglementation

4685 en vigueur dans l'UE. L'arrêté fédéral relatif à la vue d'ensemble de l'évolution future du marché postal en Suisse donnera au Parlement l'occasion de se prononcer sur les différents scénarios d'ouverture du marché. Par ailleurs, le Conseil fédéral propose au Parlement d'inscrire dans la loi fédérale du 30 avril 1997 sur la poste (LPO)¹ des dispositions relatives au réseau des offices de poste. Alors que le réaménagement du réseau postal devra être poursuivi, il s'avère nécessaire – au vu des discussions les plus récentes – de définir un cadre légal clair pour la structure du réseau. Le Conseil fédéral rappelle néanmoins que, ces prochaines années, la desserte de base devra continuer d'être assurée de manière rentable dans le cadre du processus d'ouverture qu'il a envisagé. Si, contrairement aux attentes, la Poste ne parvient pas, malgré une gestion rigoureuse, à couvrir les coûts de la desserte de base après l'ouverture du marché des colis et que les redevances de concession ne suffisent plus à assurer le financement du service universel, le Conseil fédéral soumettra alors au Parlement une disposition réglant l'indemnisation des coûts non couverts du service universel. Une telle mesure pourrait, si nécessaire, être envisagée avant la libéralisation du marché des lettres (abaissement à 100 g de la limite du mono-pole). Outre le rapport sur l'évolution future du marché postal en Suisse, le Conseil fédéral présente également ci-après un message relatif à une modification de la loi fédérale du 30 avril 1997 sur l'organisation de la Poste (LOP)², de manière à créer les bases légales d'une recapitalisation de la Poste et sa séparation de la trésorerie de la Confédération. Dans la foulée, il propose d'adapter les règles en matière de responsabilité des organes de la Poste aux critères applicables aux CFF et à Swisscom. La Poste n'est pas en mesure de constituer les provisions nécessaires pour répondre à ses engagements à l'égard de la caisse de pensions. C'est la raison pour laquelle la Confédération devra prendre à sa charge les provisions requises par les nouvelles normes de présentation des comptes. Sans recapitalisation, la Poste devrait constituer des provisions par ses propres moyens, ce qui, compte tenu de la faible part des fonds propres, engendrerait un surendettement de l'entreprise. Une telle évolution diminuerait sensiblement les chances de la Poste de maintenir sa position sur un marché postal de plus en plus convoité.

1 RS 783.0 2 RS 783.1

4686 Rapport du Conseil fédéral «Vue d'ensemble de l'évolution future du marché postal en Suisse» 1 Contexte 1.1 La Confédération est tenue d'assurer le service universel par la fourniture de prestations relevant des services postaux et des services de paiement. En vertu de l'art. 92, al. 2, de la Constitution (Cst.)³, la Confédération veille à ce qu'un service universel suffisant en matière de services postaux et de télécommunications soit assuré à des prix raisonnables dans toutes les régions du pays. Conformément à ce mandat, la réforme des PTT adoptée par le Parlement est entrée en vigueur le 1er janvier 1998. Elle prévoyait, d'une part, une restructuration des entreprises dans la mesure où l'ancienne régie fédérale des PTT était scindée en deux sociétés autonomes, Swisscom SA et la Poste; d'autre part, elle envisageait également une réorganisation du marché, par le biais d'une libéralisation complète du secteur des télécommunications et d'une ouverture partielle de celui de la poste. A la faveur de cette réforme, le service universel (service public) a été inscrit dans la loi, obligeant la Poste à assurer un service universel suffisant par la fourniture de prestations relevant des services postaux et des services de paiement. Elle est tenue d'offrir un service universel de qualité dans tout le pays selon les mêmes principes et à des prix équitables. Les prestations offertes par la Poste ne font néanmoins pas toutes partie intégrante du service public. En effet, les services libres de la Poste (par ex. envois exprès et

services financiers) englobent des prestations que la Poste propose sans y être obligée par la loi. 1.2 Pourquoi une vue d'ensemble de l'évolution future du marché postal en Suisse? En proposant cette vue d'ensemble, le Conseil fédéral entend dresser un bilan intermédiaire de la réforme de la Poste engagée en 1998. Simultanément, l'évolution dynamique que connaît le secteur postal (évolution technologique, ouverture des frontières, regroupement au niveau international de grandes entreprises postales financièrement solides, libéralisation accrue au sein de l'UE, internationalisation des services postaux) exige une planification fiable et des orientations claires pour l'évolution future du marché postal et de la Poste suisse. Suite à la réforme de la Poste, de nombreuses interventions parlementaires ont été déposées. Tandis que les unes exigeaient de nouveaux mandats de prestations, des prescriptions concernant la densité du réseau postal et un système d'indemnisation pour l'utilisation dudit réseau, d'autres demandaient une libéralisation forcée du marché postal et une révision complète de la loi sur la poste en vue de la transformer en une véritable loi sur le marché postal.

3 RS 101

4687 Le Conseil fédéral souhaite donc examiner les différentes requêtes dans le cadre de cette vue d'ensemble et présenter les lignes directrices de l'évolution du marché postal en Suisse. 2 La réforme de la Poste de 1998 2.1 Objectifs et principes de la réforme La réforme de la Poste de 1998 devait permettre d'assurer et d'améliorer la desserte de la population et de l'économie, en fournissant dans tout le pays des prestations relevant des services postaux et des services de paiement de qualité et à des prix équitables. De cette manière, il était possible de répondre à des objectifs d'économie nationale tout en créant les conditions juridiques propices à la transformation de l'ancienne régie fédérale en une entreprise de services moderne, compétitive, capable de relever les défis et à l'écoute de ses clients. La réforme concernait non seulement le marché (nouvelle loi sur la poste, LPO) mais également l'entreprise (nouvelle loi sur l'organisation de la Poste, LOP). Le législateur a fondé sa réforme sur trois principes: – les habitants de toutes les régions du pays ont droit à une desserte de base incluant des prestations de service public. Cette desserte de base est régie par les mêmes principes de qualité et d'équité des prix; – il s'agit si possible de fournir les prestations de service public en privilégiant l'efficacité; – l'Etat définit le contenu de la desserte de base dans des lois et ordonnances. Il lui incombe de garantir les prestations de service public dans tout le pays. La libéralisation partielle du marché et la transformation de la Poste en une entreprise autonome de la Confédération n'étaient pas un but en soi, mais bien les moyens choisis par le législateur pour assurer une desserte postale de base de qualité et à des prix équitables. Parallèlement à ce mandat, on a créé les conditions-cadres correspondantes en matière de législation et de régulation, garantissant ainsi à l'institution politique en charge du dossier la possibilité de prescrire les offres qu'elle souhaite et d'en contrôler la fourniture par le biais de lois et ordonnances. De manière générale, le service public s'articule autour des principes suivants qui ont également été déterminants pour la mise en oeuvre de la réforme de la Poste: – accès général (obligation de fournir les prestations, obligation de contracter, principe de l'égalité de traitement): l'obligation de fournir les prestations signifie que toute la population doit pouvoir en bénéficier. De cette obligation découle pour le prestataire du service universel celle de contracter. Contrairement au principe de liberté contractuelle qui prévaut dans un régime de libre concurrence et dans les services libres de la Poste, celle-ci peut être contrainte de passer des contrats. Enfin, elle doit aussi respecter le principe de l'égalité de traitement de tous ses

clients lorsqu'elle fournit le service universel; – qualité: le service universel doit être de bonne qualité. Pour la Poste, cela implique notamment de respecter les temps d'acheminement garantis pour

4688 les services postaux, de traiter avec soin la marchandise ainsi que d'en assurer la livraison tous les jours ouvrables, mais au moins cinq jours par semaine; – prix équitables: les prestations relevant du service universel doivent être d'un coût raisonnable. Toutefois, la Poste doit fixer ses prix en fonction de critères économiques, c'est-à-dire de manière à couvrir au moins ses coûts; – desserte de l'ensemble du territoire: en vertu de la loi sur la poste, celle-ci est tenue d'offrir le service universel dans tout le pays; – permanence des prestations: la Poste est obligée de remplir son mandat même en temps de crise; – efficacité des structures ainsi que capacité d'adaptation et d'évolution: étant donné que les prestations doivent être fixées selon des principes d'économie d'entreprise, la Poste est obligée de travailler de manière efficace. Cela implique notamment un contrôle continu de ses structures et processus ainsi que la possibilité de les adapter aux nouvelles conditions du marché; – définition du service public par le législatif et l'exécutif: le législateur définit, dans les grandes lignes, l'étendue et la qualité souhaitées du service universel. En édictant la loi sur la poste, il a rempli ce mandat. La capacité d'adaptation et d'évolution du service public implique également que le législateur n'a pas à régler le service universel dans le moindre détail. C'est pourquoi, la loi sur la poste laisse une certaine marge de manœuvre au Conseil fédéral et à la Poste pour concrétiser le service universel. Ces principes garantissent le libre accès aux prestations de la Poste. Ils doivent être respectés, non seulement vis-à-vis de la clientèle de la Poste mais aussi envers les fournisseurs privés de services postaux non réservés, en ce qui concerne le service universel.

2.2 La réforme du marché (loi sur la poste) La loi sur la poste (LPO) définit les prestations du service universel et libéralise certains secteurs du marché postal. Elle autorise également le Conseil fédéral à continuer d'abaisser la limite de poids, en tenant compte des normes européennes en la matière. En revanche, elle ne stipule rien concernant les infrastructures. Elle laisse à la Poste le soin de déterminer elle-même les moyens lui permettant de fournir les prestations le plus efficacement. Dans l'ensemble, la réforme du marché s'articule autour des axes suivants: – la nouvelle loi sur la poste doit garantir une desserte de la population et des entreprises fiable, abordable et englobant des prestations de service postal et de paiement de qualité dans toutes les régions du pays («service public»); – le monopole doit, dans une première étape, fournir les moyens financiers propres à assurer la desserte de base. La Poste est tenue de couvrir ses coûts par ses propres moyens. Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation, elle ne peut plus financer ses prestations ou en abaisser le prix en recourant aux recettes dégagées par le secteur des télécommunications. Des indemnités ne sont pas prévues, à l'exception du transport des journaux par

4689 la poste (acheminement des journaux et des périodiques à un tarif préférentiel) et des transports publics. Quant aux opérateurs privés, ils ne peuvent être appelés à participer au financement de la desserte de base que si la Poste n'arrive pas à en couvrir les coûts, ceci malgré une gestion conforme aux règles de l'économie de marché; – un régime de concurrence doit être instauré sur le marché postal. Les clients doivent pouvoir choisir leurs opérateurs. De la sorte, on veut inciter la Poste et de nouveaux opérateurs à améliorer leurs offres et à accroître leur efficacité; – des compétences doivent être déléguées au Conseil fédéral. Il pourra décider des nouvelles étapes de libéralisation du marché, en fonction de l'évolution de la situation en Europe, pour autant que le financement d'un service uni-

versel suffisant soit garanti. 2.2.1 Le service universel (service public) La loi sur la poste (LPO) et l'ordonnance sur la poste du 29 octobre 1997 (OPO)⁴ définissent le service universel ainsi que les prestations relevant des services postaux et de paiement. Concernant le service universel, la loi distingue les services réservés (monopole de la Poste pour les colis pesant jusqu'à 2 kg) et les services non réservés, où la Poste se retrouve en concurrence avec des opérateurs privés (essentiellement colis de 2 à 20 kg et prestations relevant du trafic des paiements). a. Le service universel et les prestations postales En matière de services postaux, le service universel englobe le dépôt, la collecte, le transport et la distribution d'envois jusqu'à 20 kg, prestations qui sont assurées en règle générale tous les jours ouvrables, mais au moins cinq jours par semaine. Il comprend également le transport de journaux et de périodiques. b. Le service universel et les services de paiement Dans le trafic des paiements, le Conseil fédéral a attribué les prestations suivantes au service universel: versements, paiements et virements. c. Le service universel et le transport des voyageurs La Poste a également pour mandat d'assurer le transport régulier de voyageurs sur route. Pour ce faire, elle est indemnisée conformément à la législation sur les transports publics.

4 RS 783.01

4690 2.2.2 Services libres La loi sur la poste autorise la Poste à offrir, en sus du service universel, d'autres produits et prestations relevant des services postaux ou des services de paiement ainsi que des produits et des prestations analogues. Ces prestations ne sont pas assimilées au service public de la Poste. Il s'agit de services qui ne relèvent ni des services réservés, en vertu de la loi sur la poste, ni de ceux non réservés définis par le Conseil fédéral. Dans ce secteur, la Poste apparaît comme une entreprise privée et est soumise à la législation ordinaire sur la concurrence. Dans le domaine de la logistique, les services libres comprennent notamment le transport d'envois en courrier accéléré (prestations de courrier express)⁵ et de colis de plus de 20 kg. Les services libres englobent en outre les autres produits de Postfinance (p. ex. cash management ou cartes de crédit) et le nouveau domaine e-business de la Poste. Par ailleurs, celle-ci peut fournir des produits et des prestations pour le compte de tiers (p. ex. Fonds Jaunes ou autres produits bancaires). 2.2.3 Financement du service universel selon le droit actuel La loi sur la poste prévoit de financer le service universel de la manière suivante: – recettes des services réservés; – recettes des services non réservés et des services libres; – optimisation des coûts de la Poste; – s'il est avéré que les coûts du service universel ne sont pas couverts: perception de redevances sur le chiffre d'affaires des opérateurs privés travaillant dans les services non réservés. L'art. 3, al. 1, LPO accorde à la Poste le droit exclusif d'acheminer des envois de la poste aux lettres et des colis adressés pesant jusqu'à 2 kg afin qu'elle puisse financer les coûts du service universel. Les recettes des services non réservés et des services libres doivent également participer au financement du service universel. Le financement du service universel par le monopole autorise donc l'utilisation de contributions de couverture provenant de toutes les unités de la Poste. La loi sur la poste ne prévoit – à l'exception du transport des journaux et de celui des voyageurs – aucune indemnisation par l'Etat pour les prestations du service universel. En revanche, en vertu de l'art. 13 LOP⁶ et de l'art. 10 de la loi fédérale du 26 mars 1934 sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération⁷, la Poste n'est pas imposée sur les bénéfices réalisés dans le service universel. De plus, la Confédération a jusqu'à présent renoncé à exiger le versement des bénéfices.

5 La délimitation entre les envois en courrier accéléré et les services réservés est fonction des limites de prix. Actuellement celles-ci se montent à 5 fois le tarif de base pour les lettres (soit cinq fois le prix d'une lettre en courrier A = 4,50 fr.) et à 2 fois le tarif du premier échelon pour les colis (soit 10fr.). 6 RS 783.1 7 RS 170.21

4691 En vertu de la LPO, la Poste doit en outre abaisser ses coûts et trouver de nouveaux champs d'activité pour financer le service universel. Dans le message relatif à la loi fédérale sur la poste, le Conseil fédéral mentionnait le développement du service de paiement, le repositionnement, largement réalisé dans l'intervalle, de la poste des colis et l'optimisation du réseau postal. Si, malgré une gestion d'entreprise conforme aux règles de l'économie de marché, les recettes dégagées par le monopole, par les services non réservés et les services libres ne suffisent pas pour financer le service universel, le Conseil fédéral peut décider – conformément à l'art. 6 LPO – de percevoir des redevances sur les services postaux soumis à concession. Cette solution a été prévue dans le cas où – malgré une gestion du service universel conforme aux règles de l'économie de marché – la Poste apporte la preuve que les coûts ne sont plus couverts intégralement. Outre une couverture insuffisante des coûts du service universel, le système implique qu'il y ait suffisamment d'opérateurs privés actifs sur le marché des services non réservés et qu'ils génèrent assez de recettes. Les éventuelles recettes doivent être utilisées pour financer les services non réservés. Jusqu'à présent, la Poste a pu entièrement couvrir les coûts du service universel, si bien que les conditions légales pour prélever des redevances n'étaient pas remplies. Par ailleurs, en raison du degré de libéralisation trop faible, les chiffres d'affaires réalisables par les opérateurs privés n'étaient jusqu'à présent pas suffisants, de sorte que la perception de redevances ne se serait pas justifiée au vu des coûts liés à l'administration des concessions.

2.3 La réforme de l'entreprise (Loi sur l'organisation de la Poste) Il était impératif de lier la réforme du marché présentée à une réforme de l'entreprise. Celle-ci a été réalisée au niveau législatif par la nouvelle loi sur l'organisation de la Poste (LOP). En effet, sans une marge de manœuvre suffisante, la Poste ne saurait répondre avec toute la souplesse et la rapidité nécessaire aux nouveaux défis et à une demande en constante mutation. Ceci vaut également pour l'optimisation des coûts et l'ouverture de nouveaux champs d'activité. Cela signifie notamment que: – les tâches de haute surveillance ont été confiées à l'administration fédérale; – celles de gestion ont été attribuées à la Poste (mise au point de la stratégie d'entreprise, décision quant à l'affectation des ressources, modes de production, aménagement du réseau postal, etc.); – la gestion financière a été confiée au conseil d'administration de la Poste. Cependant, la Confédération s'est réservée la gestion de la trésorerie centrale de la Poste, cela conformément à l'art. 25 de la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération⁸; – la Poste s'est également vu accorder une large marge de manœuvre pour aménager ses produits et les infrastructures, ce qui lui permet de réagir avec diligence et souplesse aux mutations du marché;

8 RS 611.0

4692 – elle a reçu la compétence de définir elle-même ses prix dans les services non réservés et les services libres. Elle peut donc les fixer en fonction des critères du marché et de l'économie d'entreprise et les adapter aux nouvelles conditions; – seuls les prix des services réservés (monopole) et du transport des journaux et des périodiques en abonnement requièrent l'approbation du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), après consultation du Surveillant des prix.

2.3.1 But de l'entreprise et statut juridique Le législateur a confié à la Poste le mandat de

prestations précédemment décrit dans les trois secteurs que sont la fourniture des services postaux, les services de paiement et le transport des voyageurs. Ce faisant, il a fixé le but de l'entreprise à l'art. 3 LOP. Parallèlement, la Poste a été transformée en un établissement autonome de droit public de la Confédération et dont l'organisation est régie par le droit des sociétés anonymes.

2.3.2 Objectifs stratégiques du Conseil fédéral et capital de dotation

Le Conseil fédéral sauvegarde les intérêts de la Confédération en tant que propriétaire, en nommant le conseil d'administration et en assignant à l'entreprise des objectifs stratégiques tous les quatre ans. Le conseil d'administration est chargé de les réaliser dans le cadre de la stratégie d'entreprise. Le Conseil fédéral exige de la Poste qu'elle assure une desserte de base de qualité pour tous les usagers en Suisse en appliquant les mêmes principes. La Poste est tenue d'être compétitive, rentable et à l'écoute des besoins de la clientèle. Du point de vue financier, le Conseil fédéral attend d'elle un résultat approprié lui permettant d'augmenter la valeur de l'entreprise. Se référant aux objectifs de rentabilité fixés dans la loi sur la poste, il exige aussi que la Poste utilise en principe son cash-flow pour financer ses investissements. Enfin, il lui demande de mener une politique du personnel progressiste et sociale. En outre, tout en tenant compte de son mandat de prestations et de ses possibilités, la Poste peut s'engager dans des coopérations en Suisse et à l'étranger en vue de consolider le raccordement du pays aux réseaux de distribution internationaux. Un rapport sur la réalisation des objectifs est soumis chaque année au Conseil fédéral, qui approuve le rapport de gestion de la Poste (rapport annuel, bilan et annexe, compte de résultat, rapport de l'organe de révision et comptes consolidés avec rapport du réviseur des comptes consolidés). La Confédération a fourni à la Poste un capital de dotation de 1,3 milliard de francs qui sert à couvrir les éventuelles pertes. La loi en vigueur prévoit en outre une garantie subsidiaire de la Confédération au cas où la Poste ne serait plus en mesure de respecter ses engagements.

4693 Par ailleurs, selon l'art. 12 LOP, la Poste est tenue de verser le bénéfice restant à la Confédération, ceci après avoir procédé aux amortissements et aux corrections de valeur, constitué les provisions et affecté des fonds aux réserves. Jusqu'à présent, et avec l'accord du Conseil fédéral, la Poste n'a pas versé de bénéfice à la Confédération. Compte tenu de la faible part de fonds propres de la Poste, le Conseil fédéral a aussi fixé dans ses nouveaux objectifs stratégiques pour les années 2002 à 2005 que la Poste utilise ses bénéfices pour assurer en priorité l'augmentation progressive des fonds propres jugés nécessaires et en affecte une part convenable au capital de dotation mis à disposition par la Confédération.

2.3.3 Tâches du conseil d'administration de la Poste

La loi sur l'organisation de la Poste (LOP) définit les organes responsables de l'entreprise, en fixe les attributions et régit l'organisation de la Poste en détail. Selon l'art. 9 LOP, le conseil d'administration a les attributions intransmissibles et inaliénables suivantes: a. réaliser les objectifs stratégiques du Conseil fédéral en les intégrant dans la stratégie d'entreprise de la Poste, et donner les instructions nécessaires; b. fixer l'organisation et édicter le règlement nécessaire; c. nommer et révoquer les membres de la direction chargés de la gestion et de la représentation; d. exercer la haute surveillance sur les personnes chargées de la gestion pour s'assurer notamment qu'elles observent la loi, les règlements et les instructions; e. établir le plan financier et fixer les principes de la comptabilité; f. établir le rapport de gestion (rapport annuel, bilan avec annexe, compte de profits et pertes, rapport de l'organe de révision, comptes du groupe assortis de leur rapport de vérification). Ce règlement des compétences concrétisait simultanément la séparation entre les responsabilités de la gestion et les responsabilités politiques. Dans son message relatif à la loi sur l'organisation de la

Poste9, le Conseil fédéral a par ailleurs souligné que la Poste devait remplir son mandat public tout en profitant des incitations économiques existantes et selon les principes présidant à une gestion d'entreprise moderne.

9 FF 1996 1201

4694 2.4 Objectifs atteints jusqu'à présent – un bilan intermédiaire Le Conseil fédéral est d'avis que les objectifs définis lors de la réforme de la Poste en 1998 ont largement été atteints. Il a ainsi été possible de garantir la desserte de la population et de l'économie dans tout le pays, conformément à la définition légale du service universel. La Poste a fourni des prestations de qualité et à des prix équitables. Par ailleurs, les mécanismes de financement inscrits dans la loi sur la poste ont bien fonctionné et la Poste a réussi jusqu'à présent à financer elle-même le service universel. En revanche, l'analyse est plus nuancée concernant l'évolution financière de l'entreprise. Malgré des améliorations considérables, notamment dans le service des colis, la Poste n'a cependant pas été en mesure de baisser ses prix autant que l'envisageait la réforme de la Poste de 1998. Certes, elle a bien progressé, passant du statut d'ancienne régie fédérale à celui d'une entreprise de services concurrentielle, capable de relever les défis et à l'écoute des clients. Des efforts sont toutefois encore nécessaires. Si la Poste souhaite continuer à l'avenir de remplir son mandat d'une desserte de base étendue à tout le pays et les obligations qui lui incombent en tant qu'employeur important, elle doit améliorer son efficacité et poursuivre l'optimisation des coûts annoncée en 1998. Il lui faut également améliorer ses recettes. Outre l'examen d'interventions adéquates au niveau des tarifs, la Poste doit ouvrir de nouveaux champs d'activité et améliorer les recettes des services libres de manière à assurer à long terme son assise financière. Notre appréciation positive de la réforme postale se fonde sur les domaines suivants: – qualité, prix et satisfaction de la clientèle concernant la desserte postale de base (ch. 2.4.1 à 2.4.3); – financement de la desserte de base (ch. 2.4.4); – évolution de l'entreprise de la Poste (ch. 2.4.5).

2.4.1 Qualité du service universel Conformément à l'art. 12 LPO, la Poste fait contrôler régulièrement par un organe indépendant la qualité des services réservés et publie les résultats de ces contrôles. Pour déterminer la qualité des prestations, les délais d'acheminement des envois postaux sont contrôlés régulièrement et des enquêtes annuelles sont menées auprès de la clientèle privée et commerciale. Pour contrôler le délai d'acheminement, on calcule le temps qui s'écoule entre la remise et la distribution d'un nombre donné d'envois.

4695 Tableau 1 Contrôle des délais d'acheminement des envois postaux Unité

Produit/prestation	Délai d'acheminement respecté (en pour-cent)	2001	2000	1999	1998
Courrier1	Courrier A (E+1)5	97,6	97,1	96,6	96,5
	Courrier B (E+3)	98,4	97,9	98,2	98,8
Swiss Post International1	Courrier international (Import; E+1)3	94,1	93,4	93,1	91,3
Colis2	E+1 (1999: 1er semestre)	92,6	90,6	94,5	
	E+2 (1999: 1er semestre)	93,4	94,8	96,9	
	E+3 –	98,0			
Offre transitoire4 (1999: 2e semestre)		95,2	93,4		
1 Contrôles effectués par un organisme externe de la Poste					
2 Contrôles internes					
3 Objectif qualité selon l'accord international (REIMS):		93%			
4 Une offre transitoire existait dès le second semestre 1999, avant l'introduction au 1er janvier 2001 de la nouvelle prestation (PostPac Priority, PostPac Economy). Dès lors, il faut comparer les chiffres avec circonspection.					
5 E: jour de remise du courrier ou du colis					

Les résultats fournis par ces contrôles montrent que la Poste a atteint un excellent niveau qualitatif pour ses prestations de trafic intérieur, notamment pour le courrier. Après les difficultés passagères rencontrées dans ses nouveaux centres de colis, la poste des colis a de nouveau été en mesure d'améliorer ses prestations. Le tableau 2 permet

de comparer les délais d'acheminement en courrier national de différentes entreprises postales étrangères.

4696 Tableau 2 Comparaison des délais d'acheminement en courrier national, Suisse/ pays de l'UE 0 10 20 30 40 50 60 70 80 90 100 CH SE DK DE FI PT NL UK BE IE NO FR ES

Concernant le courrier international, la qualité est définie en fonction d'une procédure appliquée uniformément dans toute l'Europe. Selon la directive européenne concernant la poste, les Etats membres doivent garantir que 85 % du courrier international à l'intérieur de l'Europe et entrant dans la catégorie de courrier la plus rapide soient acheminés dans un délai de trois jours (E+3). De plus, 97 % de ce courrier doivent arriver à destination dans un délai de cinq jours (E+5). Le tableau ci-dessus laisse clairement apparaître que la Poste suisse dépasse toujours les critères européens en la matière, prouvant ainsi qu'elle travaille aussi de manière rapide et sûre au niveau du courrier international. La technologie des codes-barres appliquée aux colis et donc indiquant leur date d'envoi permet aussi de connaître les délais d'acheminement. En 2001, l'offre «PostPac Priority» (E+1) a satisfait à 92,6% aux objectifs, celle de «PostPac Economy» (E+2) à 93,4%. Malgré les difficultés initiales qu'a connues le secteur, les capacités des nouveaux centres de colis se sont considérablement accrues, spécialement en 2000 et 2001. L'introduction de la nouvelle offre début 2001 a permis de résoudre presque entièrement les problèmes initiaux et, depuis octobre 2001, les capacités de traitement des trois nouveaux centres de colis sont supérieures à celles qui avaient été prévues initialement. On constate donc que la Poste satisfait aux exigences élevées de qualité en matière de service universel: – les contrôles des délais d'acheminement confirment l'excellente qualité des services du courrier national et international; – après avoir résolu les difficultés initiales dans les nouveaux centres de traitement, la poste des colis a amélioré les délais d'acheminement et atteint également un bon niveau quantitatif; – de même, la qualité des services de paiement peut être qualifiée de bonne, au vu du degré de satisfaction constamment élevé des clients privés et commerciaux.

4697 2.4.2 Prix pratiqués dans le service universel¹⁰ Une étude comparative effectuée en 2000 dans 15 Etats membres de l'UE ainsi qu'en Norvège et en Suisse a montré que la Poste était en bonne position question prix. Cette comparaison se base sur la parité des pouvoirs d'achat. Par ailleurs, une autre étude comparative effectuée à la demande du Surveillant des prix en 2000 et basée sur les cours du change a montré que les prix du courrier soutenaient bien la comparaison au niveau européen. Du reste, les récentes comparaisons présentées ci-après viennent confirmer ces propos. Courrier intérieur selon différentes catégories de poids En Europe, le prix d'une lettre pesant jusqu'à 20 g et acheminée à l'intérieur du pays en courrier A est compris entre 0,60 fr. (Espagne) et 1,42 fr. (Italie)¹¹. Avec 0,90 fr.¹², la Poste suisse se situe dans la moyenne. Huit pays pratiquent des tarifs plus élevés alors que dans huit autres les prix sont égaux ou inférieurs aux tarifs suisses. Si l'on compare des lettres acheminées en courrier A et interne et pesant jusqu'à 50 g, il apparaît que seuls deux pays pratiquent des tarifs inférieurs à la Suisse, soit la Grande-Bretagne (0,77 fr.) et l'Irlande (0,86 fr.). Enfin pour les catégories de lettres acheminées en courrier A et interne pesant jusqu'à 100 g et pour les lettres en courrier A jusqu'à 250 g, la Suisse offre les meilleurs prix en comparaison internationale. La comparaison des tarifs pratiqués pour le courrier B acheminé à l'intérieur du pays est encore plus parlante. Avec son tarif de 0,70 fr. pour les lettres pesant jusqu'à 20 g, voire 50 g, la Suisse se positionne au second rang derrière la Grande-Bretagne, s'avérant même la plus

avantageuse pour les lettres pesant jusqu'à 100 g (0,70 fr.) ou 250 g (1,10 fr.). Courrier international Concernant le courrier international, les tarifs des lettres acheminées en courrier A ou B se trouvent dans la bonne moyenne. Seule exception: les lettres en courrier A pesant jusqu'à 20 g. Alors que cinq pays pratiquent un tarif supérieur au tarif suisse (1,30 fr.) onze autres sont plus avantageux. Comparaison des prix pour les colis En comparaison internationale, la Poste suisse continue de pratiquer des prix très avantageux dans le service des colis, alors même que la réforme des PTT a entraîné la suppression des importantes subventions croisées émanant du secteur des télé- phones (800 millions de francs en 1990). En courrier international, les tarifs des colis Economy et Priority se situent dans la moyenne supérieure des pays les plus avantageux. A titre d'exemple, dans onze pays, il revient plus cher d'acheminer des colis prioritaires pesant jusqu'à 2 kg, alors que seuls quatre pays pratiquent un tarif plus avantageux que la Poste.

10 Comparaison des prix au 15 mars 2002. Source: La Poste. 11 La comparaison des prix se base sur les lettres acheminées en courrier intérieur et pesant jusqu'à 20 g. 12 Prix unique pour les lettres en courrier A jusqu'à 100 g.

4698 2.4.3 Satisfaction de la clientèle Depuis la réforme de la Poste de 1998, la Poste analyse chaque année la satisfaction de la clientèle. Les résultats des quatre dernières années sont repris dans les tableaux suivants. Tableau 3 Satisfaction de la clientèle (échelle allant de 0 à 100; 0-50: clients insatisfaits; 50-80: clients satisfaits; 80-100: clients très satisfaits):

Unité Clients	Indice 2001	2000	1999	1998
Courrier Commerciaux	71	71	71	73
Expresspost Commerciaux	71	66	58	72
Timbres-poste et philatélie Privés	80	83	80	82
Colis Commerciaux	67	65	61	75
Swiss Post Interna- tional Commerciaux	65	69	70	70
Documents	70			
Messagerie	68			
Marchandises	69			
Réseau postal et vente Commerciaux	1	71	73	PME 79 81
Privés	85	87	85	87
Postfinance Commerciaux	74	80	79	78
Privés	78	81	81	82
Car postal Touristes	78	77	78	82
Trafic de loisirs	75	74	75	79
Pendulaires	74	71	71	71

1 Clients commerciaux ventilés dès août 2000 dans les unités de produits. Le tableau laisse apparaître que les clients sont dans l'ensemble satisfaits des presta- tions de la Poste. Ces dernières années, les clients privés ont par ailleurs été plus sa- tisfaits que la clientèle commerciale. Puisque cette dernière est à l'origine de la plus grande partie des recettes de la Poste, des mesures s'imposent. Concernant le courrier, la satisfaction de la clientèle commerciale se maintient à un bon niveau; elle s'est aussi à nouveau améliorée après un épisode plutôt maussade dans le service des colis.

4699 On constate également que dans les domaines entièrement libéralisés (Expresspost, courrier et certains secteurs de Postfinance) il a été possible de maintenir la satisfac- tion de la clientèle à un bon niveau, voire de l'améliorer. Il est en effet réjouissant de constater que les hausses de tarif d'Expresspost n'ont pas porté atteinte à la fidélisa- tion des clients, en hausse, ni à leur satisfaction également en augmentation après une baisse en 1999.

2.4.4 Coûts et financement du service universel 2.4.4.1 Financement du service universel garanti A l'exception du transport à prix réduit des journaux, la Poste pouvait assumer le service universel de manière rentable. Les coûts de ce dernier se composent des coûts des prestations du secteur réservé ou du secteur non réservé: Tableau 4 Recettes des services réservés et non réservés, des services libres/maison mère En mio. de fr.

Services réservés	(1) Services non réservés	(2) Service universel	(3=1+2) Services libres	(4) 2000	2001	2000
Produit d'exploitation	2758	2748	1893	1902	4651	4650
Coûts	2692	2726	1867	1834	4559	4560
Résultat	66	1233	1263			

E. 26

FF 1996 III 1201, ch. 253 – art. 12

4748 de manière autonome. La Poste devrait également avoir la possibilité de constituer progressivement, par ses propres moyens, une base de fonds propres conforme à la norme du secteur, ce qui conduira à une augmentation de la masse dont l'État devra répondre. Il est donc impératif que la Poste consolide sa base de fonds propres en vue des prochaines étapes de l'ouverture du marché postal et d'une éventuelle suppression de la garantie de l'État dans le futur. Une telle suppression pourrait se justifier pour diverses raisons: droit de la concurrence, motifs politiques, eurocom- patibilité. Dans une optique internationale, la garantie de l'État accordée à la Poste est considérée comme une subvention (cf. Rapport de gestion de la Commission fédérale des banques 2001, p. 203, ch. 3.8.2). Pour l'instant, cela n'a pas de consé- quence particulière mais, à moyen terme, la question de la garantie de l'État devra être reconsidérée dans la perspective des accords bilatéraux avec l'UE et de l'AGCS (Accord général sur le commerce des services). Sur le plan politique, la tendance actuelle est à la réduction des garanties de l'État qui ne peuvent être ni caractérisées ni quantifiées et à la limitation des risques sur lesquels la Confédération n'a pas d'emprise directe. Cette tendance pourrait donc également déboucher sur une de- mande de suppression de la garantie de l'État pour la Poste. Étant donné que, selon la volonté exprimée par le Parlement, la garantie de l'État accordée à la Poste doit être maintenue, aucune modification des bases légales autre que celle prévue pour l'art. 35, al. 2, LFC (suppression de la garantie de trésorerie) ne s'impose.

1.3 Responsabilité des organes de la Poste (art. 10a P-LOP)

L'autonomie de la trésorerie de la Poste vis-à-vis de la Confédération se traduit par le transfert de vastes compétences aux organes de la Poste, qui pourront notamment lever des fonds sur les marchés monétaire et des capitaux. En contrepartie, il con- vient donc de modifier aussi la réglementation relative à la responsabilité des orga- nes de la Poste. Les nouvelles dispositions prévues n'impliquent aucun changement pour les autres employés de la Poste. Lors de la consultation sur le paquet «Poste/Swisscom SA», la nouvelle réglementation proposée pour les organes de la société n'a donné lieu à aucune objection.

1.3.1 Réglementation actuelle

Responsabilité de la Poste et du personnel de la Poste (art. 16, al. 2, LOP)

La Poste répond de ses prestations en vertu de la législation sur la poste et sur les transports publics. Selon l'art. 3, al. 2, de la loi fédérale du 14 mars 1958 sur la res- ponsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnai- res (loi sur la responsabilité, LRCP; RS 170.32), ces réglementations sur la respon- sabilité priment la LRCP parce qu'elles sont établies par une législation spéciale. Si aucune autre règle n'est prévue, la responsabilité est régie par la LRCP ou, en appli- cation de l'art. 11 LRCP, par les dispositions du droit privé.

4749 Responsabilité des organes de la Poste Selon l'art. 7 LOP, les organes de la Poste sont le conseil d'administration et la direction. Actuellement, la responsabilité (civile et générale) des organes de la Poste ne fait l'objet d'aucune réglementation particulière. Par conséquent, les dispositions applicables sont les mêmes que pour le reste du personnel. Conformément à l'art. 1, al. 1, let. f, LRCP, les organes de la Poste sont chargés directement de tâches de droit public par la Confédération. Ils peuvent également être considérés comme «d'autres agents de la Confédération» au sens de l'art. 1, al. 1, let. e, LRCP. Les dispositions de la LRCP peuvent donc être appliquées aux organes de la Poste. Une action intentée directement contre le personnel de la Poste, et par conséquent contre ses organes, est exclue dans le contexte légal actuel (art. 16, al. 3, LOP et art. 3, al. 3, LRCP). Dans les

rapports internes, c'est-à-dire entre l'entreprise, ou la Confédération, et l'organe, en vertu des art. 7 et 8 LRFC, les organes de la Poste ne répondent que des dommages causés intentionnellement ou par négligence grave, ce qui n'est pas le cas des organes des CFF (cf. art. 14 de la loi sur les Chemins de fer fédéraux, LCFF; RS 742.31). Ainsi, les possibilités d'une action récursoire de la Poste ou de la Confédération contre les organes à l'origine d'un dommage sont fortement restreintes. Cette limitation de la responsabilité personnelle des organes de la Poste n'est plus compatible avec la responsabilité économique accrue qu'ils assument dans une entreprise qui est et sera toujours plus soumise à un régime de concurrence.

1.3.2 Principes de la nouvelle réglementation

En contrepartie de la marge de manœuvre supplémentaire octroyée aux organes de la Poste (en particulier la possibilité de lever des capitaux et d'en placer sur les marchés monétaire et des capitaux), le régime de la responsabilité auquel sont soumis ces organes doit être modifié afin de se rapprocher le plus possible des conditions valables pour les sociétés anonymes. Ainsi les organes de la Poste seront-ils traités de la même manière que ceux de Swisscom ou des CFF. Toutefois, une application uniforme des dispositions du droit de la société anonyme relatives à la responsabilité n'est possible que si les organes sont soumis à des contrats de droit privé. Des contrats de travail régis par le droit public pourraient soulever des problèmes insolubles de délimitation. Par ailleurs, les dispositions du droit de la société anonyme sur la responsabilité ne peuvent être appliquées que partiellement et par analogie. Les devoirs des organes sont déjà définis à l'art. 9 ss. LOP ainsi que dans les règlements afférents. Une violation de ces obligations ayant des conséquences en termes de responsabilité devrait donc être jugée en tenant compte de ces bases juridiques. En revanche, pour déterminer l'ampleur de la responsabilité, on pourra sans autre se fonder sur la jurisprudence relative à la responsabilité légale des organes de la société anonyme. Les dispositions prévues aux art. 754 à 761 CO ne pourront pas toujours être appliquées à la lettre. Par exemple, comme la Poste n'a pas d'assemblée générale, l'approbation des comptes par le Conseil fédéral devra être assimilée à la décharge au sens de l'art. 758 CO.

4750 Il faut encore préciser quelles instances, et selon quelle procédure, les prétentions en responsabilité pourront être élevées contre les organes de la Poste. Comme les organes seront soumis au droit privé, et qu'en cas de jugement ce sont les dispositions du droit privé qui s'appliqueront, les litiges concernant la responsabilité des organes devront être soumis à la juridiction civile. Il convient aussi de définir le statut de la Confédération, et par conséquent ses droits et obligations, dans le cadre d'une action en responsabilité. En qualité de propriétaire et de créancier de l'entreprise, dans une telle procédure la Confédération devrait avoir à la fois le statut d'un actionnaire et la possibilité de représenter les intérêts de l'établissement directement lésé. Pour que la Confédération ou un tiers lésé puisse endosser le statut de créancier au sens de l'art. 757 CO, il faut absolument que le dommage soit d'une nature telle que les liquidités de la Poste ne puissent être libérées qu'en assainissant la société. L'application de la LRFC et de l'art. 16, al. 3, LOP est explicitement exclue pour les actions en responsabilité contre les organes de la Poste. Le but de cette disposition est de souligner que ce type d'actions peut uniquement se fonder sur la norme spéciale prévue à l'art. 10a.

1.4 Financement et recapitalisation des engagements en matière de prévoyance professionnelle

1.4.1 Situation initiale

La Poste est un établissement autonome de droit public bénéficiant d'une garantie de l'État depuis 1998. Son propriétaire est la Confédération, qui a pourvu son capital de dotation (fonds propres) de 1,3 milliard de francs à l'établissement du bilan d'ouverture au 1er janvier 1998. Depuis, la Poste a pu porter ses fonds propres à 2,1 milliards de francs (situation à fin 2001) en affectant une

partie des bénéficiaires aux réserves. La Poste a d'importants engagements de prévoyance: le découvert technique auprès de la Caisse fédérale de pensions (CFP), que la Confédération a entièrement pris à sa charge à fin 2001, les obligations résultant de l'application de la norme RPC 16 (recommandations relatives à la présentation des comptes, engagements de prévoyance) ainsi que le découvert technique de la prévoyance professionnelle des agents de la Poste soumis à des rapports de service particuliers (PPRS). La recapitalisation de la Poste n'a pas été contestée lors de la procédure de consultation. Avec le présent message, nous vous proposons de créer les bases légales qui permettront de recapitaliser la Poste suite à la réévaluation de ses obligations envers la caisse de pensions et au financement du découvert technique de la PPRS.

1.4.2 Nouvelles normes de présentation des comptes

En vertu de l'art. 11 LOP, depuis l'exercice 1998 la Poste dresse des comptes de groupe en se basant sur les normes de la Fondation pour les recommandations relatives à la présentation des comptes (RPC).

4751 Son intention est de passer à la norme IAS (International Accounting Standard) à partir de l'exercice 2003. Cette décision découle essentiellement des objectifs qui ont été assignés à la Poste (comparaison avec d'autres entreprises postales et de la branche, amélioration des conditions de coopération, amélioration de l'information vis-à-vis du propriétaire et du public). Renseignements pris auprès de l'organe de révision, le passage de la norme RPC à l'IAS n'exigera pas de réévaluation des immeubles de la Poste.

Concernant les répercussions effectives des normes RPC 16 et IAS 19 sur les provisions pour les engagements en matière de prévoyance professionnelle, nous vous renvoyons au ch. 1.4.3.2 ci-dessous.

1.4.3 Engagements en matière de prévoyance professionnelle

Se fondant sur l'art. 15, al. 1, LOP, le Conseil fédéral a autorisé la Poste à sortir de la CFP et à créer sa propre caisse de pensions, laquelle est entrée en fonction le 1er janvier 2002. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a décidé, sur la base de l'art. 24 LOP, de prendre à sa charge le découvert technique de la Poste auprès de la CFP au 31 décembre 2001 et de le financer jusqu'à fin 2004. À fin 2001, le découvert technique de la Poste auprès de la CFP s'élevait à 4129 millions de francs. Le montant définitif sera fixé une fois le dossier apuré et transféré. Aucune base légale supplémentaire ne doit être créée pour ce point. Tel n'est pas le cas pour la recapitalisation de la Poste, nécessaire dans la perspective de ses nouvelles obligations en matière de prévoyance (découvert technique de la PPRS) et de la provision à constituer en raison de la première application de la RPC 16 et de l'IAS 19.

1.4.3.1 Découvert technique de la PPRS (art. 24, al. 2 nouveau, LOP)

Jusqu'à fin 2001, le personnel de la Poste (anciennement personnel des PTT) était soumis à la législation sur le personnel de la Confédération et était affilié de ce fait à la CFP. Certaines catégories d'employés (personnel auxiliaire, personnel de nettoyage, buralistes postaux, entrepreneurs d'automobiles postales) ne pouvaient être assurés par la CFP, que ce soit pour des raisons liées à leurs rapports de service ou pour des motifs administratifs. Ce personnel était affilié à un régime de prévoyance professionnelle particulier, la prévoyance professionnelle des agents de la Poste soumis à des rapports de service particuliers (PPRS, anciennement C 25). Le plan de prévoyance de la PPRS était analogue à celui de la CFP. Il y avait donc, dans le domaine de la prévoyance professionnelle, une égalité de traitement pour tout le personnel de la Poste. En mai 1997, la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-CE) avait déposé une motion (M 97.3232) chargeant le Conseil fédéral de dissoudre le régime de prévoyance C 25 et d'intégrer les assurés concernés dans la CFP. La modification des statuts devait être financièrement neutre pour la Confédération et ne devait pas augmenter le découvert technique de la CFP. Dans son développement, la CdG-CE

expliquait que, le cas échéant, les coûts de transfert dans la CFP devraient être

4752 supportés par les salariés concernés et/ou par la Poste en sa qualité d'établissement autonome de droit public. La dissolution du régime de prévoyance C 25 a été adoptée sous forme de motion. La question de l'échéance de la dissolution et de l'intégration dans la CFP a été adoptée en tant que postulat. Il appartenait donc au Conseil fédéral de fixer l'échéance de la dissolution de la C 25, ou PPRS. Pour des raisons administratives, cette dissolution et l'intégration de la PPRS dans la CFP n'ont été réalisées qu'à fin 2001. Ainsi, la PPRS a été transférée directement à la Caisse de pensions de la Poste le 1er janvier 2001 avec tous ses actifs et passifs, ainsi que ses 11 000 assurés et 3100 rentiers. Tous les droits et obligations de la PPRS ont été cédés à la Caisse de pensions de la Poste. Dans son rapport de gestion 2001, le Conseil fédéral a proposé au Parlement de classer la motion 97.3232 de la CdG-CE du 6 mai 1997. Selon l'art. 24 LOP, la Confédération peut prendre à sa charge, en tout ou en partie, le découvert de la Poste auprès de la CFP. La charge supplémentaire qui en résulte pour la Confédération est inscrite à l'actif de son compte capital et amortie par le compte de résultats dans les années suivantes. Cet article avait été ajouté par le Parlement au cours des débats sur la LOP en 1997. Le motif invoqué était que les trois entreprises de la Confédération – la Poste, Swisscom et les CFF – devaient bénéficier du même traitement en matière de découvert technique auprès de la caisse de pensions. Le découvert technique de la PPRS pourrait donc aussi être pris en charge par la Confédération. Une base législative claire fait cependant défaut, car l'art. 24 LOP mentionne le découvert de la CFP. Or la PPRS ne fait pas partie de la CFP, puisqu'il s'agit d'un régime de prévoyance particulier de la Poste. Nous vous proposons donc de compléter l'art. 24 LOP afin de créer la base légale requise. À fin 2001, le découvert technique de la PPRS s'élevait à quelque 166 millions de francs. La Confédération prend en charge le découvert technique de la PPRS au

E. 31

décembre 2001, la Confédération assume déjà une charge d'environ 4129 millions de francs. S'ajoutent à ce montant, d'une part, les fonds requis pour la recapitalisation de la provision constituée au titre des engagements en matière de prévoyance professionnelle qui, suivant les paramètres pris en compte, se situeront entre 2,7 et 3,2 milliards de francs et, d'autre part, la prise en charge du découvert technique de la PPRS. En résumé, les charges encourues par la Confédération dans le cadre du financement des engagements de prévoyance de la Poste se présentent de la manière suivante: Montant (milliards de francs, arrondi) Déjà pris en charge par la Confédération jusqu'à fin 2001: – Découvert CFP, provisoire au 31.12.2001, art. 24 LOP 4,1 Financement et recapitalisation après entrée en vigueur du présent projet, probablement en 2004: – Découvert PPRS, provisoire au 31.12.2001 0,2 – Provision pour engagements de prévoyance (RPC 16 et IAS 19), fourchette selon les paramètres pris en considération, situation prévisible au début 2004 2,7–3,2 Total des engagements de prévoyance de la Poste à la charge de la Confédération 7,0–7,5 Dont à financer sur la base du présent projet: 2,9–3,4

4758 Suivant l'ampleur de la provision à constituer, le capital de dotation sera considérablement réduit ou même complètement utilisé, auquel cas apparaîtrait un déficit au bilan. Le supplément qui doit être versé au capital de dotation permet de parer à cette éventualité et de restaurer la structure antérieure du capital de dotation. Mais un amortissement correspondant devra être opéré dans les comptes de la Confédération. Comme illustré ci-dessus, dans l'optique actuelle la contribution de la Confédération au financement des

engagements de prévoyance de la Poste devrait osciller entre 7,0 et 7,5 milliards de francs. Compte tenu d'un taux d'intérêt de 4%, il s'ensuit une charge d'intérêts annuelle récurrente de 280 à 300 millions de francs pour la Confédération. Si l'on inclut dans ces chiffres le supplément au capital de dotation de 1 milliard de francs versé en 1998, la charge d'intérêts annuelle récurrente atteint globalement 320 à 340 millions de francs. Selon l'art. 12 LOP, la Poste verse une partie de ses bénéfices à la Confédération. Si ces versements ne compensent pas la charge d'intérêts encourue par la Confédération au titre des engagements de prévoyance de la Poste, il s'ensuivra une détérioration des finances fédérales.

3.1.3 Frein aux dépenses L'art. 159, al. 3, let. b, Cst. prévoit, dans le but de freiner les dépenses, que les dispositions relatives à des subventions devant être inscrites dans la législation, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs, doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil. Les nouveaux al. 2 et 3 de l'art. 24 LOP sont donc soumis au frein aux dépenses.

3.1.4 Effets sur l'état du personnel La modification des dispositions législatives visées n'entraîne aucune augmentation des effectifs.

4 Programme de législature Ce projet ne figure pas dans le programme de législature 1999–2003.

4759 Table des matières Condensé 4684 Rapport du Conseil fédéral «Vue d'ensemble de l'évolution future du marché postal en Suisse» 4686 1 Contexte 4686 1.1 La Confédération est tenue d'assurer le service universel par la fourniture de prestations relevant des services postaux et des services de paiement 4686 1.2 Pourquoi une vue d'ensemble de l'évolution future du marché postal en Suisse? 4686 2 La réforme de la Poste de 1998 4687 2.1 Objectifs et principes de la réforme 4687 2.2 La réforme du marché (loi sur la poste) 4688 2.2.1 Le service universel (service public) 4689 a) Le service universel et les prestations postales 4689 b) Le service universel et les services de paiement 4689 c) Le service universel et le transport des voyageurs 4689 2.2.2 Services libres 4690 2.2.3 Financement du service universel selon le droit actuel 4690 2.3 La réforme de l'entreprise (Loi sur l'organisation de la Poste) 4691 2.3.1 But de l'entreprise et statut juridique 4692 2.3.2 Objectifs stratégiques du Conseil fédéral et capital de dotation 4692 2.3.3 Tâches du conseil d'administration de la Poste 4693 2.4 Objectifs atteints jusqu'à présent – un bilan intermédiaire 4694 2.4.1 Qualité du service universel 4694 2.4.2 Prix pratiqués dans le service universel 4697 2.4.3 Satisfaction de la clientèle 4698 2.4.4 Coûts et financement du service universel 4699 2.4.4.1 Financement du service universel garanti 4699 2.4.4.2 Financement du réseau postal 4699 2.4.5 Evolution de l'entreprise de la Poste 4700 2.4.5.1 Evolution financière de la Poste 4700 2.4.5.2 Compétitivité de la Poste 4700 2.4.5.3 Politique du personnel de la Poste 4701 2.4.5.4 Stratégie internationale de la Poste 4702 2.4.6 Résumé 4702 3 Défis 4702 3.1 Contexte 4702 3.2 Nouvelles technologies 4703 3.2.1 Conséquences des nouvelles technologies pour la correspondance 4704 3.2.2 Conséquences des nouvelles technologies sur le trafic des paiements 4705 3.3 Evolution du marché et des besoins des clients 4705 3.3.1 Internationalisation du trafic postal 4705 3.3.2 Concurrence croissante et processus de consolidation 4706 3.3.3 Evolution des besoins de la clientèle 4706 3.4 Libéralisation accrue des marchés postaux européens 4707 3.4.1 Processus en cours dans l'UE 4707 3.4.1.1 Similitudes et différences entre la Suisse et l'UE 4707 3.4.1.2 La directive européenne en vigueur pour les services postaux 4708 3.4.1.3 Comparaison entre la Suisse et les pays de l'UE 4708 3.4.1.4 Evolution prévisible en Europe 4709 3.4.1.5 Conséquences de la libéralisation dans l'UE

4709 3.4.2 Conséquences pour la Suisse 4711 3.5 Revendications politiques divergentes
4712 3.5.1 Exigences concernant le réseau postal 4712 3.5.2 Exigences liées au marché de
l'emploi et à la politique régionale 4713 3.5.3 Exigences quant à une libéralisation
progressive du marché 4714 4 La politique future du Conseil fédéral concernant la poste
4714 4.1 Situation initiale 4714 4.2 La desserte de base de la poste et son étendue 4715 4.3
Libéralisation progressive et contrôlée en Suisse 4715 4.3.1 Les raisons de poursuivre la
libéralisation progressivement et de manière contrôlée 4715 4.3.2 Scénarios envisageables –
le Parlement invité à se prononcer 4716 4.3.3 Scénario I: alignement immédiat sur l'UE
4717 4.3.3.1 Aperçu 4717 4.3.3.2 Répercussions possibles 4717 4.3.3.3 Résultats de la
consultation concernant le «Paquet Poste/Swisscom SA» 4717 4.3.3.4 Cadre légal
nécessaire 4717 4.3.3.5 Indemnités éventuellement nécessaires 4718 4.3.4 Scénario II: pas
de libéralisation avant 2006 4718 4.3.4.1 Aperçu 4718 4.3.4.2 Conséquences pour la Poste
4718 4.3.4.3 Différences de plus en marquées par rapport à l'UE 4719 4.3.5 Scénario III:
libéralisation progressive dès 2004 4719 4.3.5.1 Aperçu 4719 4.3.5.2 Première étape:
libéralisation du marché des colis 4719 4.3.5.3 Deuxième étape: libéralisation partielle du
marché des lettres 4720 4.3.6 Evaluation des scénarios par le Conseil fédéral 4721 4.3.6.1
Pas d'alignement sur le calendrier de l'UE 4721 4.3.6.2 Ne pas attendre jusqu'en 2006 4721
4.3.6.3 Libéralisation progressive à partir de 2004 4722 4.3.7 Réglementation future du
marché postal 4723 4.3.7.1 Introduction d'une concession obligatoire 4723 4.3.7.2
Evaluation des répercussions d'une libéralisation progressive 4724

4761 4.4 Règles applicables au réseau postal 4724 4.4.1 Situation initiale 4724 4.4.2 Le
programme de restructuration de la Poste 4725 4.4.3 Nécessité d'adapter le réseau postal
suisse 4725 4.4.3.1 Histoire du réseau postal 4725 4.4.3.2 Demande de nouveaux produits
et prestations 4726 4.4.3.3 Nouveaux réseaux de vente mis en place par des fournisseurs
privés de services postaux 4726 4.4.4 Evolutions du réseau postal au niveau international
4726 4.4.4.1 Densité du réseau postal 4726 4.4.4.2 Dispositions juridiques applicables à la
densité du réseau postal à l'étranger 4729 4.4.4.3 Financement du réseau postal à l'étranger
4730 4.4.5 Résultats d'un sondage concernant la réorganisation du réseau postal 4730 4.4.6
Politique future du Conseil fédéral concernant le réseau postal 4731 4.4.6.1 Proposition
d'un nouveau mandat de prestations constituant en même temps une réponse à l'initiative
de la CTT-N 4732 4.4.6.2 Pas d'indemnité pour le réseau postal à l'heure actuelle 4733
4.4.6.3 Conclusions concernant le réseau postal 4734 5 Les intentions du Conseil fédéral
concernant le financement de la desserte de base 4734 5.1 Aperçu 4735 5.2 Rationalisations
et optimisations 4735 5.2.1 Réorganisation du traitement du courrier (REMA) 4736 5.2.2
Fin de la réorganisation des centres Colis 4736 5.2.3 Transport voyageurs: la Poste revoit
son organisation 4737 5.3 Nouveaux champs d'activité 4737 5.3.1 E-business 4737 5.3.2
Logistique/prise en charge du courrier interne des entreprises 4738 5.3.3 Services postaux
internationaux 4738 5.3.4 Trafic des paiements et services financiers 4738 5.4 Redevances
4739 5.5 Indemnités 4740 5.6 Conclusion concernant le financement ultérieur de la desserte
de base 4741 5.6.1 Financement de la desserte de base après la libéralisation du marché des
colis 4741 5.6.2 Financement de la desserte de base après l'abaissement à 100 g de la limite
du monopole 4741 6 Principes présidant à la future politique du Conseil fédéral en matière
de poste 4742 6.1 Principe no 1: 4742 6.2 Principe no 2: 4742 6.3 Principe no 3: 4742

4762 6.4 Principe no 4: 4742 6.5 Principe no 5: 4743 6.6 Principe no 6: 4743 6.7 Principe
no 7: 4743 Message relatif à la modification de la loi sur l'organisation de la Poste 1 Partie
générale 4745 1.1 Aperçu 4745 1.2 Autonomie de la trésorerie de la Poste 4745 1.2.1

Réglementation actuelle 4745 1.2.2 Principes de la nouvelle réglementation 4746 1.2.3
Maintien de la garantie de l'État 4747 1.3 Responsabilité des organes de la Poste 4748 1.3.1
Réglementation actuelle 4748 1.3.2 Principes de la nouvelle réglementation 4749 1.4
Financement et recapitalisation des engagements en matière de prévoyance professionnelle
4750 1.4.1 Situation initiale 4750 1.4.2 Nouvelles normes de présentation des comptes 4750
1.4.3 Engagements en matière de prévoyance professionnelle 4751 1.4.3.1 Découvert
technique de la PPRS 4751 1.4.3.2 Provision pour les engagements de prévoyance (RPC 16
et IAS 19) 4752 1.4.4 Fonds propres 4754 2 Partie spéciale 4755 2.1 Révision partielle de la
loi fédérale du 30 avril 1997 sur l'organisation de l'entreprise fédérale de la poste 4755
2.1.1 Responsabilité des organes et trésorerie 4755 2.1.2 Engagements en matière de
prévoyance professionnelle 4755 2.2 Loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la
Confédération 4756 3 Conséquences 4756 3.1 Conséquences pour les finances et le
personnel 4756 3.1.1 Conséquences financières pour la Poste 4756 3.1.2 Conséquences
financières pour la Confédération 4757 3.1.3 Frein aux dépenses 4758 3.1.4 Conséquences
pour le personnel 4758 4 Programme de législature 4758

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses,
Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali
digitali Vue d'ensemble de l'évolution future du marché postal en Suisse -Rapport du
Conseil fédéral et Message relatif à la modification de la loi fédérale sur l'organisation de la
Poste In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2002 Année Anno Band
1 Volume Volume Heft 29 Cahier Numero Geschäftsnummer 02.041 Numéro d'affaire
Numero dell'oggetto Datum 23.07.2002 Date Data Seite 4683-4762 Page Pagina Ref. No 10
126 491 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das
Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie
fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della
Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte
Originaltext. Quellen-URL siehe oben.