

UVEK  
Bundesrat Moritz Leuenberger  
Bundeshaus Nord  
3003 Bern

Berne, le 21 mai 2008

*La version allemande fait foi.*

## **Révision totale de la loi sur la poste et de la loi sur l'organisation de la Poste**

Monsieur le Conseiller fédéral,  
Mesdames et Messieurs,

Nous vous remercions sincèrement de la possibilité que vous nous avez donnée de nous exprimer au sujet des projets de loi précités et donc à propos de votre intention de libéraliser complètement le marché postal.

Nous souhaitons dire d'emblée que nous estimons que la révision totale de la législation postale qui nous est proposée n'est pas susceptible en l'état de réunir une majorité. Contrairement à ce que le Conseil fédéral avait l'intention de faire et avait annoncé vouloir faire en septembre 2007, il entend à présent se passer de la procédure législative par étapes et table sur une rapide libéralisation totale. Nous déplorons vivement cette décision d'accélérer le rythme, qui n'est pas justifiée, et nous nous trouvons de ce fait confortés dans notre rejet de principe de la libéralisation du marché postal. C'est pourquoi, avant de répondre aux questions détaillées qui nous sont posées, nous nous permettons de présenter ci-après quelques remarques fondamentales.

### **Remarques fondamentales**

- En Suisse, la desserte postale est très bonne par rapport aux autres pays. La population et les entreprises sont satisfaites. Il n'y a aucune raison de pousser plus avant la libéralisation. Toutes les restrictions imposées ces dernières années à la fourniture des prestations (comme la suppression d'offices postaux), de même que les pressions croissantes qui se sont exercées sur les conditions d'embauche et sur le nombre de postes de travail, sont la conséquence de la libéralisation partielle. La libéralisation complète ne recèle de ce fait que des risques supplémentaires susceptibles de porter atteinte à la qualité des prestations. Ainsi donc, rien ne plaide en faveur de la suppression totale de ce qui reste du monopole de la Poste, si ce n'est la volonté d'opérateurs privés, appuyée par de vives pressions politiques, de transformer les bénéfices publics réalisés jusqu'ici en profits privés. La Suisse n'a pas non plus d'engagements d'aucune sorte à l'égard de règles adoptées à ce sujet par l'Union européenne.

- Depuis 10 ans, le monopole de la Poste a été régulièrement libéralisé. Selon la loi sur la poste (art. 4 LPO), le Conseil fédéral a la compétence de réduire la limite de poids du monopole résiduel si le financement du service universel le permet. Conscient du caractère explosif de la question, il n'a pas fait usage de cette compétence et a toujours associé le Parlement à l'abaissement du monopole. C'est pourquoi il est difficile de comprendre que le Parlement ne soit pas associé à l'abaissement à 50 grammes de la limite du monopole de la Poste aux lettres, nouveau degré très important dans le processus de libéralisation, qui – notons-le bien – doit servir de précédent pour ouvrir totalement le marché. Nous attendons donc du Conseil fédéral qu'il retourne à tout le moins à ses intentions premières et exige une base légale dans la LPO pour les étapes ultérieures de la libéralisation. Cela signifie que tout nouvel abaissement du monopole au-dessous de limite actuelle des 100 grammes doit être soumis au Parlement et éventuellement au peuple par le biais du référendum facultatif. Il en va de la qualité et de l'existence d'un service universel public crucial pour la population et l'économie. Il est donc indispensable d'obtenir sur ce point une légitimité politique. La délégation de compétence figurant dans la LPO ne peut pas être interprétée dans un sens aussi large, comme le prouve la retenue manifestée jusque-là par le Conseil fédéral.
- La limite des 100 grammes est en vigueur depuis deux ans seulement. Il n'est pas possible d'évaluer avec précision les conséquences de cet abaissement après une période aussi courte et, par conséquent, un nouvel abaissement du monopole à 50 grammes dès le 1<sup>er</sup> avril 2009 déjà, c'est-à-dire au bout de trois ans seulement, ne se justifie pas. Cela représenterait une nouvelle ouverture du marché de quelque 30 pour cent, qui ne permettrait pas aux opérateurs privés de s'assurer une part de marché importante et éveillerait donc de nouveaux appétits. Par contre, le monopole résiduel actuel garantit le financement du service universel que la Poste est seule à assurer, alors que les opérateurs privés desserviront demain comme aujourd'hui uniquement les marchés attractifs dans les agglomérations (s'attribuant les meilleures tranches du gâteau). Les risques pour la desserte publique couvrant l'ensemble du territoire sont donc trop élevés.
- La pression sur les coûts augmente ainsi à la Poste, comme l'indique très clairement l'étude Plaut/Frontier citée à tout bout de champ dans le rapport explicatif, en particulier pour ce qui est de la libéralisation complète. Or, selon les expériences passées faites en Suisse et hors de Suisse, une pression accrue sur les coûts engendre une pression corrélative sur les conditions de salaire et de travail ainsi qu'une baisse qualitative des prestations dans le réseau et un démantèlement des services.
- En Allemagne, le gouvernement fédéral – en réponse à l'abaissement à 50 grammes de la limite du monopole résiduel - a dû édicter un salaire minimum légal, parce que des salaires de misère de moins de 6 euros étaient devenus la règle parmi les opérateurs privés. Nous ne devons pas en arriver là en Suisse. Nous ne voulons pas non plus du travail des enfants comme on le trouve pratiqué aux Pays-Bas dans un marché postal libéralisé. En Suède, la libéralisation a entraîné une réduction de 25 pour cent des emplois dans la branche. En Suisse, les postes de travail seraient tout aussi menacés dans l'ensemble du pays. C'est la raison pour laquelle, dans le marché postal partiellement libéralisé, les syndicats demandent depuis des années la mise en place d'une convention collective de travail (CCT) applicable à toute la branche. La LPO doit

prévoir des dispositions impératives à ce sujet. Quiconque n'observe pas les conditions fixées par la CCT de la branche n'a pas l'autorisation d'accéder au marché. Il s'agit aussi de permettre à la Poste, qui respecte la CCT que lui impose aujourd'hui la loi sur le personnel de la Confédération (LPers) de lutter à armes égales. Cette obligation ne doit pas non plus être modifiée à l'avenir.

- Aujourd'hui de très haute qualité, la fourniture de services postaux ne doit pas être démantelée. Or, une libéralisation plus poussée la mettrait en péril. En Suède, pays qui a une très longue pratique d'un marché postal libéralisé, les tarifs ont augmenté pour les clients privés et les PME et n'ont baissé que pour les envois en masse. La desserte postale de qualité et bon marché est en Suisse un atout économique important. C'est pourquoi nous nous félicitons de la reprise, dans le projet de loi, des formulations actuelles relatives au service universel, mais nous estimons qu'il n'est pas indiqué de le relativiser en ce qui concerne les services de paiement. Un des grands avantages de la Poste Suisse par rapport aux pays étrangers est son très dense réseau d'offices postaux. Ce réseau revêt une grande importance pour l'économie et pour la population. L'initiative populaire « Services postaux pour tous » du Syndicat de la Communication entendait garantir la pérennité de ce réseau en l'inscrivant dans la constitution fédérale et a échoué de très peu lors de la votation populaire, remportée d'extrême justesse par une majorité de hasard. La suppression de 1000 offices postaux supplémentaires dont l'existence est menacée par la libéralisation est inacceptable.
- La libéralisation d'un marché d'infrastructure, qui ne présuppose pas de monopole naturel, favorise la création déraisonnable d'infrastructures parallèles. Et c'est justement dans les fabriques de tri high-tech exigeant beaucoup de capitaux que nous ne pouvons pas nous payer le luxe économique de commettre des erreurs en matière d'investissements ni d'investir outre mesure. C'est pourquoi nous préconisons l'accès négocié d'opérateurs privés déjà en activité. A notre sens, il n'est pas nécessaire de prévoir de contrainte légale. De toute façon, le respect de la CCT de la Poste doit être une importante condition à remplir. Quiconque entend faire usage des infrastructures de la Poste doit respecter les conditions de travail qui y sont appliquées.
- Enfin, concernant la loi sur le travail : la Poste est soumise à la loi sur la durée travail. La concurrence privée devra à l'avenir l'être aussi. Il faut que tous les opérateurs luttent à armes égales et offrent le même niveau de protection à ses employé(e)s.

Nous nous déterminons de manière détaillée sur les différents articles de vos projets de loi et répondons ci-dessous à vos questions précises, comme vous nous le demandez et en dépit de nos réserves fondamentales quant à la révision totale de la législation postale.

## **Réponses au questionnaire relatif à la procédure de consultation concernant la révision totale de la législation postale**

### **Loi sur la poste**

1. *Etes-vous fondamentalement d'accord avec une nouvelle ouverture du marché ?*

**Non.**

Comme indiqué ci-dessus, une justification valable nous fait défaut. Les risques sont trop élevés pour la très bonne qualité de la desserte actuelle dans une infrastructure publique centralisée. La Poste a procédé aux innovations nécessaires pour se mettre au diapason de la technique d'aujourd'hui. L'ouverture du marché ne promet aucun bénéfice supplémentaire, au contraire. Selon les expériences réalisées à l'étranger, il faut s'attendre à une concurrence qui s'exerce aux frais des conditions de travail et de la qualité des prestations, ainsi qu'à une privatisation supplémentaire, dépourvue de légitimité, des bénéfices publics.

Il n'y a aucune raison que la garantie de la desserte actuelle et les bonnes conditions de travail soient mises en jeu.

2. Êtes-vous d'accord avec le concept proposé par le Conseil fédéral pour les prochaines étapes de l'ouverture du marché (rapidité et compétence) ?  
=> Abaissement du monopole par le Conseil fédéral au 1<sup>er</sup> avril 2009, suppression du monopole dans la nouvelle loi prévue pour le 1<sup>er</sup> avril 2012.

**Non.**

Le concept débouche automatiquement sur l'ouverture complète du marché, que nous rejetons pour les raisons mentionnées ci-dessus.

L'étape partielle, de la compétence du Conseil fédéral, impliquant l'abaissement du monopole de la poste aux lettres à 50 grammes, est à nos yeux, telle qu'elle est décrite, trop rapide et, en l'absence d'évaluation de l'ouverture du marché jusqu'à 100 grammes qui ne date que de deux ans, prématurée et sans aucune justification.

Le cas échéant, nous pourrions envisager une procédure par étapes, réglées sur le plan législatif, parce que toute nouvelle étape devrait alors au moins être soumise au référendum.

3. Êtes-vous d'accord avec le contenu du service universel ?

**En partie seulement.**

Dans la mesure où la desserte actuelle en services postaux est garantie au niveau légal d'aujourd'hui, nous sommes d'accord (art. 15 al. 1). A notre avis, les services de paiement font également partie du service universel et s'inscrivent au même niveau de la loi, soit à l'article 15. Ils doivent être à disposition de l'ensemble de la population et donc accessibles dans les offices postaux garantis par la loi (espérons que vous ne les appelez pas dorénavant « points d'accès » pour les relativiser). C'est pourquoi nous rejetons la formulation trop vague de l'article 38 de même que la relégation de cette question au même article 38. Les prestations actuelles de la Poste en matière de trafic de paiements, exemplaires sur le plan européen, sont un avantage pour l'économie et pour toutes les régions et couches de la population. C'est la raison pour laquelle le réseau des offices postaux est aussi une partie centrale du service universel, l'article 15 al. 3 doit de ce fait garantir la desserte d'aujourd'hui.

4. Êtes-vous d'accord avec la gestion du service universel ?

- a. Services postaux: préférez-vous une mise au concours ou un mandat légal octroyé à la Poste ?

Nous préconisons un mandat légal clair et précis octroyé à la Poste pour le service universel. Une mise au concours devrait – comme on s’en rend compte aujourd’hui dans le secteur des télécommunications – virer à l’exercice alibi du moment que seule la Poste est en mesure de garantir le service universel. Nous n’avons pas besoin d’une bureaucratie affectée à la libéralisation, inutile et (auto)suffisante. On s’aperçoit ici – notons-le en passant – que la libéralisation d’infrastructures de réseau conduit au bout du compte à des marchés de niche en partie grotesques et n’est pas apte à assurer la desserte d’ensemble qui est nécessaire en termes économiques.

b. Services de paiement: êtes-vous d’accord avec le mandat légal octroyé à la Poste ?

Comme indiqué au point 3 ci-dessus, nous sommes certes favorables au mandat mais souhaitons que son contenu ne prévoie aucune relativisation dans le service universel. Les services de paiement ainsi conçus de manière plus générale servent aussi au financement du réseau des offices postaux.

5. *Etes-vous d’accord avec le financement du service universel (concept à trois échelons : financement autonome par le biais des prix, fonds, contributions étatiques) ?*

**Non**, en principe non.

La manière la plus appropriée, la plus simple et la plus honnête de financer le service universel est le monopole résiduel. Sur le papier, il existe d’innombrables propositions de financement, qui sont toutes très compliquées à mettre à exécution et conduisent nécessairement toujours à des empoignades politiques. La solution du fonds se heurtera à l’opposition massive des opérateurs privés, des subventions publiques (à la place de l’actuel bénéfice légitime du monopole...?) se heurteront à la nécessité de faire des économies au nom de la politique financière et un financement autonome par le biais des prix pèsera sur la qualité de la desserte et les conditions d’embauche. Tout cela implique beaucoup de bureaucratie inefficace, pour remplacer la solution performante en vigueur.

6. *La Poste doit-elle à votre avis se développer selon le scénario 1 (« Plancher des coûts ») ou selon le scénario 2 (« Plafond des coûts ») de l’étude Plaut/Frontier ?*

Seul le scénario 2 est réaliste. Toute autre variante provoque une grande insatisfaction.

7. *Etes-vous d’accord avec le concept de l’organisation du marché (obligation d’annoncer, conditions de travail usuelles de la branche, conditions générales uniformes pour tous les opérateurs) ?*

L’**obligation d’annoncer** doit s’appliquer de manière systématique. L’exception prévue à l’article 5 al. 2 (faible importance économique) devrait soulever de gros problèmes de délimitation. C’est un nouvel exemple d’inutile bureaucratie générée par la manie régulatrice.

**Conditions de travail** : Comme indiqué précédemment au chapitre des remarques d’ordre général, nous considérons qu’une CCT de branche est une condition sine qua non de toute étape de libéralisation. Mettre tout le monde sur pied d’égalité est ici capital pour éviter la discrimination. La concurrence au niveau des conditions de travail ouvre toute grande la porte au dum-

ping salarial dans un nouveau secteur. Dans la distribution et le tri, il y a des risques de bas salaires, mais ils doivent être contenus par de bonnes conditions contractuelles, compte tenu aussi de la libre circulation des personnes. La notion opaque de conditions de travail « usuelles dans la branche » est incomplète et laisse trop de place aux abus. Opérateur dominant, la Poste doit aussi servir de référence à cet égard.

8. *Êtes-vous d'accord avec la proposition concernant l'accès ou estimez-vous souhaitable un accès aux infrastructures de tri et de distribution de la Poste ?*

**Oui, mais** des contrats pour tous les domaines d'accès possible nous semblent fondamentalement plus appropriés. Des contrats sans ingérence du régulateur sont plus judicieux.

Ici aussi, il importe que l'accès aux infrastructures de la Poste – qu'il soit réglé ou négocié – ne soit possible qu'aux entreprises qui respectent les conditions de travail prévues par la CCT de la Poste.

9. *Etes-vous d'accord avec la conception de la surveillance (organisation et compétences de la PostCom) ?*

**En partie seulement.**

La PostCom doit explicitement être chargée du contrôle des conditions de travail et pouvoir prendre des sanctions quand celles-ci ne sont pas respectées.

C'est pourquoi nous demandons qu'un siège soit réservé aux syndicats au sein de la PostCom pour lui fournir le savoir-faire nécessaire.

Nous estimons de manière générale que les compétences de la PostCom doivent être énumérées de manière exhaustive à l'article 27 (supprimer l'adverbe « notamment ») ; parmi ces compétences, il faut faire figurer qu'elle doit veiller à « garantir le service universel ». L'autorité de régulation ne doit pas être composée seulement d'experts universitaires mais aussi de représentants indépendants des organisations faitières de l'économie. La desserte pratique de l'économie et de la société est en effet plus importante que des théories sur la concurrence sans lien avec la réalité.

## **Loi sur l'organisation de la Poste**

10. *Etes-vous d'accord avec la forme d'organisation de la Poste (société anonyme de droit public) ou préféreriez-vous sa transformation en une société anonyme de droit privé ?*

**Non.**

La Poste n'a pas besoin de capitaux supplémentaires et il n'est pas non plus possible de démontrer qu'elle serait limitée dans sa capacité de coopération ou le serait sur le plan international. Au bénéfice de son statut de droit public (avec une personnalité juridique propre), elle a pu agir à la perfection et de manière autonome. – Comme le montrent les discussions autour de Swisscom, la société anonyme de droit public ne protège pas des tentatives répétées de privatisation totale. Ce qui signifie du même coup que, pour nous, une société anonyme de droit privé entre encore moins en ligne de compte.

11. *Etes-vous d'accord avec la subordination des rapports de service de la Poste au code des obligations ?*

**Non.**

Le changement n'est pas justifié. L'obligation de la Poste de négocier et de conclure une CCT selon la LPers pourrait seulement être remplacée par une formulation analogue dans la loi sur la poste. Quoi qu'il en soit, en tant que propriété de la Confédération, la Poste sera toujours tenue de montrer l'exemple et de conclure une bonne CCT. Elle peut du reste se permettre ces conditions de travail, comme le montrent les bénéfices réalisés ces dernières années. L'obligation de conclure une CCT ne doit pas tomber.

12. *Êtes-vous d'accord avec la formulation de l'article concernant l'objectif de l'entreprise (art. 2 P-LOP, limitation aux activités actuelles, notamment en ce qui concerne l'activité financière de la Poste) ?*

Pour des raisons politiques, elle nous semble réaliste, bien que nous puissions envisager qu'une certaine ouverture en matière d'activités financières serait possible à des conditions précises.

Nous vous remercions par avance de prêter attention à nos propositions et à nos objections de fond et vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, Mesdames et Messieurs, à l'assurance de notre considération distinguée.

**UNION SYNDICALE SUISSE**

Paul Rechsteiner  
président

Rolf Zimmermann  
secrétaire dirigeant