



Recommandation no 4/2016

du 23 juin 2016

de la Commission fédérale de la poste PostCom

à La Poste Suisse SA

en l'affaire

Office de poste Veysonnaz VS

Par courrier du 6 janvier 2016, la Poste a informé la commune de Veysonnaz de son intention de fermer l'office de poste de Veysonnaz et de le remplacer par une agence postale. Par lettre du 27 janvier 2016, le Conseil communal de Veysonnaz s'est adressé à la PostCom pour lui demander d'examiner cette décision. La commission a examiné le dossier lors de sa séance du 23 juin 2016.

I. La PostCom constate que:

1. dans le présent cas, il s'agit de la fermeture d'un office de poste existant au sens de l'art. 34 de l'ordonnance sur la poste (OPO) ;
2. la commune où est situé l'office de poste est une commune concernée au sens de l'art. 34, al. 3, OPO ;
3. la commune a présenté sa requête dans les délais impartis et dans la forme requise.

Dès lors, les conditions prévalant pour saisir la commission sont remplies.

II. La PostCom a notamment examiné si

1. avant de décider la fermeture de l'office de poste, la Poste a consulté les autorités de la commune concernée (art. 34, al. 1 et al. 5, let. a, OPO) ;
2. elle a cherché à parvenir à un accord avec celles-ci (art. 34, al. 1 et al. 5, let. a, OPO) ;
3. les prescriptions de l'art. 33, al. 4 et de l'art. 44, al. 1, OPO relatives à l'accessibilité seront encore respectées après la mise en œuvre de la décision de La Poste CH SA (art. 34, al. 5, let. b, OPO) ;
4. la décision de la Poste a tenu compte des spécificités régionales (art. 34, al. 5, let. c, OPO) et si les

besoins des personnes ayant un handicap moteur ont été suffisamment pris en compte (art. 14, al. 7, let. a, loi sur la poste) ;

5. après la mise en œuvre de la décision, au moins un office de poste continue de proposer l'offre du service universel dans la région de planification concernée (art. 33, al. 2, OPO) ;
6. le respect de l'obligation concernant l'accès aux services de paiement selon l'art. 44, al. 1, OPO a été examiné par l'Office fédéral de la communication (OFCOM), dont les conclusions ont été intégrées dans la procédure devant la PostCom.

III. La commission parvient aux conclusions suivantes:

1. Entre le mois d'octobre 2012 et le mois de mai 2013, la Poste a mené les premiers entretiens avec la commune de Veysonnaz sur l'avenir de l'office de poste dans la commune. Finalement, l'office de poste a continué d'être exploité avec des heures d'ouverture réduites. En raison de la faiblesse persistante de la demande de prestations postales à l'office de poste, la Poste a repris contact avec la commune en août 2015. Aucun accord n'a cependant été trouvé. Durant l'automne, la Poste s'est adressée par courrier aux communes voisines de Sion et de Nendaz, qui toutes deux n'ont pas manifesté d'intérêt à une rencontre avec les représentants de la Poste. Le Conseil communal de Sion a cependant communiqué par écrit à la Poste qu'il s'associait à la prise de position du Conseil communal de Veysonnaz et soutenait le maintien de l'office de poste de cette commune. Le Conseil communal de Veysonnaz n'étant pas intéressé à une nouvelle rencontre avec la Poste, celle-ci a, par courrier du 6 janvier 2016, informé la commune de Veysonnaz de son intention de fermer l'office de poste de Veysonnaz et de le remplacer par une agence postale. Par lettre du 27 janvier 2016, le Conseil communal de Veysonnaz s'est adressé à la PostCom pour lui demander d'examiner la décision de la Poste. La Poste a préparé un dossier à l'intention de la PostCom, dont le Conseil communal de Veysonnaz a reçu une copie pour avis. Le 8 avril 2016, la commune a exposé en détail sa position sur le dossier de la Poste. La PostCom n'a mené aucune négociation de vive voix avec les parties.
2. Dans sa prise de position, le Conseil communal de Veysonnaz a invoqué le fait que les nouvelles heures d'ouverture (l'après-midi du lundi au vendredi) avaient notablement contribué à la baisse du chiffre d'affaires. En réduisant les heures d'ouverture et notamment en décidant de fermer l'office de poste le samedi, la Poste aurait torpillé ce dernier et, de ce fait, violé l'art. 33, al. 3 OPO. Selon cette disposition, la Poste est tenue de fixer les heures d'ouverture en fonction des besoins d'utilisation locaux spécifiques de la population et de l'économie. En se référant à la statistique des volumes d'affaires, la commune a mis en évidence la chute du chiffre d'affaires en 2013 et 2014, soit consécutivement à la réduction des heures d'ouverture de l'office de poste devenue effective le 1^{er} juillet 2013. Le Conseil communal conclut par ailleurs de cette statistique que les volumes d'affaires des années 2010 à 2012 ne justifiaient pas une restructuration. Le Conseil communal déplore le fait que la Poste ne soit pas tenue de communiquer les chiffres financiers de l'office de poste à la commune. Il n'est ainsi pas en mesure de juger si l'office de poste de Veysonnaz fait l'objet d'une inégalité de traitement par rapport à d'autres communes (comme Anzère, Ovronnaz ou Grimontz). Il suppose que les résultats de ces offices de poste étaient similaires à ceux de l'office de poste de Veysonnaz dans les années 2010 à 2012, lorsque ce dernier disposait encore d'heures d'ouverture plus longues (notamment le matin et le samedi). Le Conseil communal de Veysonnaz demande à la PostCom de procéder à une analyse détaillée sur la base des chiffres d'affaires réalisés par ces offices de poste dans les années 2010 à 2012. Il relève enfin que la Poste - même si elle a accusé un déficit dans l'unité Réseau postal et vente - a néanmoins réalisé un bénéfice considérable sur l'ensemble des unités du groupe.

3. Dans sa prise de position du 27 janvier 2016, le Conseil communal de Veysonnaz a par ailleurs rappelé le postulat urgent de David Théoduloz « La Poste Suisse doit ouvrir les possibilités de discussion » qui demande une modification de l'ordonnance sur la poste et a été approuvé à l'unanimité par le Grand Conseil valaisan. Le Conseil d'Etat valaisan a transmis ce postulat au Conseil fédéral et il faut s'attendre à ce qu'il soit bientôt traité au niveau fédéral. Le Conseil communal de Veysonnaz demande la suspension de la procédure en cours tant que le postulat n'aura pas été traité par le Conseil fédéral pour éviter une décision hâtive et contraire à une possible modification prochaine de l'ordonnance sur la Poste. La procédure prévue par l'art. 34 OPO n'est pas une procédure selon la loi fédérale sur la procédure administrative de la Confédération, mais une procédure *sui generis*. L'art. 34, al. 5 OPO en limite la durée à six mois à compter de la saisie de la PostCom. La PostCom ne peut donc clairement pas suspendre une procédure selon l'art. 34 OPO en raison d'une éventuelle modification future du droit, mais doit rendre sa décision dans le délai prescrit.
4. Avec une superficie de 1,1 km², la commune de Veysonnaz est la plus petite commune valaisanne. Située dans la vallée du Rhône sur le versant sud à 1233 mètres d'altitude, elle compte quelque 600 habitants. Durant la haute saison, quelque 4500 touristes peuvent séjourner dans cette station de premier plan pour la pratique du ski et de la randonnée. Il y a de nombreux restaurants et hôtels ainsi que plusieurs épiceries, entreprises de services actives dans toutes sortes de domaines et entreprises artisanales. Par ailleurs, il convient de mentionner une succursale de la Banque cantonale du Valais. Veysonnaz est desservie par les transports publics. Les bus n'assurent cependant que peu de liaisons par jour. Ils effectuent des allers-retours de Sion environ toutes les deux heures. La course vers Sion, situé à 12 km, dure près de 30 minutes. Quelques liaisons de bus existent aussi en direction de Nendaz (Haute-Nendaz à 9,2 km et Basse-Nendaz à 5,6 km). Le seul parcours en bus dure plus d'une heure. Il est probable que la clientèle de Veysonnaz se rendrait avant tout à l'office de poste de Sion 1 situé près de la gare, et qui dispose de très longues heures d'ouverture (lu-ve de 8 h à 18 h et sa de 9 h à 16 h). L'office de poste de Sion 4 Champsec est ouvert du lu au ve de 7 h 45 à 11 h 30 et de 15 h à 18 h ainsi que le sa de 8 h 15 à 9 h 30. L'office de poste de Haute-Nendaz a des heures d'ouverture similaires à celles de Sion 4 Champsec et l'office de poste de Basse-Nendaz des heures d'ouverture un peu plus courtes.
5. La Poste entend ouvrir une agence postale à Veysonnaz. Pour le calcul de l'accessibilité, l'art. 33, al. 4 OPO ne fait pas de différence entre les agences postales et les offices de poste. Et, de fait, les agences postales proposent une large palette de prestations. Les besoins des touristes devraient ainsi être couverts. Pour la population indigène, il est important que la quasi-totalité des envois avisés puisse être retirée auprès de l'agence postale (à l'exception des actes de poursuite, des envois contre remboursement et des ordres de paiement). Les versements en espèces ne sont pas possibles dans une agence postale. En échange, la Poste propose que les versements puissent être effectués dans l'agence postale non seulement avec la PostFinance Card, mais aussi avec la carte Maestro des banques. La PostFinance Card permet de retirer des espèces à partir de son propre compte jusqu'à un montant maximum de 500 CHF. La solution d'agence prévue par la Poste convainc par ailleurs par ses longues heures d'ouverture de plus de 80 heures sur sept jours par semaine et la situation centrale de l'agence postale. Dans ses décisions, la PostCom a jusqu'à présent estimé que la desserte postale était suffisante lorsque la Poste réalisait une solution d'agence durable et de qualité dans la commune, et cela même si le trajet pour se rendre à l'office de poste durait longtemps, ce qui est le cas ici.
6. L'examen d'un office de poste est régulièrement motivé par des considérations économiques. Il est dès lors compréhensible que les communes concernées souhaitent vérifier la situation économique de l'office de poste concerné sur la base de données chiffrées. Il est cependant tout aussi compréhensible que la Poste ne communique pas des chiffres qui comprennent aussi les charges salariales et les loyers. Le dialogue visé à l'art. 34, al. 1 OPO est censé aider la Poste et les communes à parvenir à un accord concernant la desserte postale dans les communes concernées. Dans cette optique, il n'est pas nécessaire que les communes soient informées des données fi-

nancières déterminantes au même titre qu'un expert-comptable. La Poste communique aux communes les chiffres des années précédentes relatifs à la clientèle de l'office de poste (versements, lettres en Suisse et pour l'étranger, colis et retraits d'envois). Ces chiffres confirment le recul du chiffre d'affaires. Ils renseignent les communes concernées quant à la rentabilité de l'office de poste et leur permettent de vérifier l'exactitude des informations de la Poste concernant la faiblesse de la demande.

7. La commune affirme que l'office de poste de Veysonnaz n'a pas été traité de la même manière que d'autres (par exemple ceux d'Anzère, d'Ovronnaz, de Grimetz). Selon elle, il faudrait comparer les chiffres des années précédentes concernant la clientèle de ces offices de poste avec ceux de Veysonnaz et vérifier si la réduction des horaires d'ouverture de ce dernier en 2013 était justifiée, notamment par rapport aux offices de poste précités. La commune justifie sa requête en invoquant le fait que la réduction des heures d'ouverture aurait provoqué le recul du volume d'affaires à l'origine de la fermeture de l'office de poste. Les observations du Conseil communal de Veysonnaz concernant le lien entre la réduction des heures d'ouverture et le recul du volume d'affaires sont correctes. La réduction des heures d'ouverture entraîne régulièrement un recul du volume d'affaires. Dans de nombreux cas, la réduction des heures d'ouverture précède la fermeture d'un office de poste. La Poste connaît ce lien et le signale explicitement aux communes lors des pourparlers sur l'avenir de l'office de poste. De nombreuses communes souhaitent néanmoins faire un essai avec des heures d'ouverture réduites. On ne peut donc pas reprocher à la Poste d'avoir torpillé l'office de poste de Veysonnaz en réduisant ses heures d'ouverture.
8. S'agissant du développement continu de son réseau d'offices de poste et d'agences, la Poste est tenue, en vertu de la législation, de respecter uniquement les exigences minimales prévues à l'art. 33, al. 2 et 4 OPO. Selon, l'art. 33, al. 2 OPO, chaque région de planification doit compter au moins un office de poste. La région de planification 2306 (Sion – Hérens – Conthey) dispose, compte tenu du remplacement de l'office de poste de Veysonnaz par une agence, de 19 offices de poste, neuf agences et 12 solutions de service à domicile. En vertu de l'art. 33, al. 4 OPO, le réseau d'offices de poste et d'agences postales doit être conçu de telle sorte que 90 % de la population résidente permanente puisse accéder en 20 minutes à un office de poste ou à une agence postale, à pied ou par les transports publics. Si la Poste propose un service à domicile, les ménages concernés doivent pouvoir accéder à l'office de poste en 30 minutes. Le taux d'accessibilité est calculé chaque année ; il est en l'occurrence nettement supérieur aux 90 pour cent prescrits. Pour le reste, la décision concernant le développement du réseau d'offices de poste est du ressort de la Poste. C'est donc à cette dernière qu'il revient de déterminer les offices de poste qui doivent être remplacés par une agence ou un service à domicile et ceux qu'elle entend maintenir à long terme. Le volume d'affaires d'un office de poste n'est pas le seul critère déterminant; d'autres facteurs jouent aussi un rôle, comme la desserte postale dans la région concernée, en particulier l'accessibilité des points d'accès desservis dans les environs ou les plans de la Poste à moyen et long terme concernant le développement du réseau, etc. Selon l'art. 34, al. 5 OPO, avant d'émettre une recommandation, la PostCom examine si la Poste a consulté les communes concernées et cherché à parvenir à un accord avant de rendre sa décision, si les critères d'accessibilité prévus à l'art. 33 OPO sont respectés et si la Poste a tenu compte des spécificités régionales dans sa décision. La PostCom n'est ainsi pas censée se livrer aux comparaisons avec d'autres offices de poste souhaitées par le Conseil communal de Veysonnaz et, comme indiqué plus haut, le volume d'affaires réalisé avec la clientèle n'est pas le seul critère pris en compte lors de la fermeture d'un office de poste.
9. En vertu de l'art. 63, let. a OPO, la surveillance des services de paiement relevant du service universel incombe à l'OFCOM. Afin de se prononcer sur le projet de fermeture de l'office de poste de Veysonnaz, la PostCom a donc demandé à l'OFCOM de lui remettre un avis. Dans son avis du 29 avril 2016, l'OFCOM souligne que les prescriptions de l'OPO en matière d'accessibilité étaient respectées jusqu'à fin 2014. L'OFCOM ne peut pas se prononcer, dans les cas particuliers, sur les conséquences de la fermeture de l'office de poste au niveau de l'accessibilité vu que la Poste n'est pas tenue de fournir des données à ce sujet. De manière générale, on constate toutefois que la transformation d'un office de poste en une agence peut, selon la région, effectivement engendrer

une nette baisse de la qualité de la desserte en matière de services de paiement, du moins pour certains ménages.

10. Compte tenu de ce qui précède, notamment de l'excellente solution de l'agence dans le magasin Volg situé à Veysonnaz, la PostCom estime qu'un bon approvisionnement postal continue d'être garanti dans cette commune.

IV. Recommandation:

La décision de la Poste est conforme aux dispositions légales et permet de garantir un service postal universel de qualité dans la région concernée. La PostCom estime donc qu'il n'y a pas lieu de la contester.

Commission fédérale de la poste PostCom



Dr. Hans Hollenstein
Président



Dr. Michel Noguet
Responsable du secrétariat technique

Notification à:

- Poste CH SA, Wankdorfallee 4, case postale, 3030 Berne
- Commune de Veysonnaz, Conseil communal, Rue Centre du Village 17, Case postale 102, 1993 Veysonnaz
- Office fédéral de la communication, Section Poste, rue de l'Avenir 44, case postale, 2501 Bienne
- Département de l'économie, de l'énergie et du territoire, Place de la Planta 3, 1950 Sion

La présente recommandation est publiée sur le site Internet de la PostCom.

Annexe

Avis de l'OFCOM du 29 avril 2016 « Remplacement d'un office de poste par une agence postale à Veysonnaz (VS) »



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement,
des transports, de l'énergie et de la communication DETEC

Office fédéral de la communication OFCOM
Division Services de télécommunication et poste
Section Poste

2501 Biel/Bienne, OFCOM, sca

Commission fédérale de la Poste PostCom
Hans Hollenstein
Président
Monbijoustrasse 51A
3003 Berne

Notre référence : 383/1000345032
Votre référence :
Dossier traité par : Annette Scherrer
Biel/Bienne, le 29 avril 2016

Remplacement d'un office de poste par une agence postale à Veysonnaz (VS) : avis de l'OFCOM

Monsieur,

L'OFCOM est compétente pour examiner le respect de l'obligation concernant l'accès aux services de paiement inscrite à l'art. 44, al. 1 de l'ordonnance du 29 août 2012 sur la poste (OPO ; RS 783.01).

En ce sens, et dans le cadre de la procédure prévue à l'art. 34 OPO et menée par la Commission fédérale de la poste (PostCom) en cas de fermeture ou de transfert d'un office de poste ou d'une agence postale, nous vous faisons parvenir notre avis sur le remplacement de l'office de poste de Veysonnaz (VS) par une agence postale.

Le mandat de service universel relatif aux services de paiement comprend les prestations énumérées à l'art. 43, al. 1, let. a-e, OPO. En vertu de l'art. 32, al. 3, de la loi du 17 décembre 2010 sur la poste (LPO ; RS 783.0), les prestations du service universel dans le domaine des services de paiement doivent être accessibles de manière appropriée à tous les groupes de population et dans toutes les régions du pays. La Poste organise l'accès en tenant compte des besoins de la population. Elle garantit aux personnes handicapées un accès sans entraves aux services de paiement électronique. PostFinance peut garantir l'accès de différentes manières.

Le Conseil fédéral a inscrit à l'art. 44 de l'ordonnance une obligation en matière d'accès en vertu de laquelle les prestations mentionnées à l'art. 43, al. 1, let. c-e, OPO, doivent être accessibles à 90% de la population résidente permanente en 30 minutes à pied ou en transports publics. L'obligation d'accès est par cette disposition limitée aux prestations en espèces.

D/ECM/11929560

Office fédéral de la communication OFCOM
Annette Scherrer
rue de l'Avenir 44, 2501 Biel/Bienne
Tél. +41 58 46 05465, Fax +41 58 46 31824
annette.scherrer@bakom.admin.ch
www.bakom.admin.ch

Dans le cadre du rapport annuel sur le respect du mandat de service universel dans le domaine du trafic des paiements, la Poste doit fournir à l'OFCOM des données sur l'accessibilité. Pour l'année 2014, elle indiquait que les prestations de paiement en espèces dans les offices postaux étaient accessibles en 30 minutes à 96.8% de la population résidente permanente. Si l'on tient compte du fait qu'un service à domicile est fourni là où il n'existe ni office de poste ni agence postale, l'accès était garanti à 98.3% de la population fin 2014. Les conditions énoncées par l'OPO étaient donc remplies.

Etant donné que la Poste n'a pas d'obligation de fournir des données à ce sujet, l'OFCOM ne dispose pas des informations nécessaires pour se prononcer, dans le cas concret, sur l'effet de la fermeture d'un office de poste au niveau de l'accessibilité.

De manière générale, on constate toutefois que la transformation d'un office de poste en une agence peut, selon la région, engendrer une nette baisse de la qualité de la desserte en matière de services de paiement, au moins pour certains ménages.

Veuillez agréer, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.

Office fédéral de la communication OFCOM


Annette Scherrer
Cheffe de la section Poste