



Recommandation N° 13/2019

du 5 décembre 2019

de la Commission fédérale de la poste PostCom

à La Poste Suisse SA

en l'affaire

Office de poste Saint-Blaise NE

Par courrier du 26 mars 2019, la Poste a informé la commune de Saint-Blaise de son intention de fermer l'office de poste de Saint-Blaise et de le remplacer par une agence postale avec un comptoir. Dans son courrier du 8 avril 2019, la commune de Saint-Blaise s'est adressée à la PostCom pour lui demander d'examiner la décision de la Poste. La commission a examiné le dossier lors de sa séance du 5 décembre 2019.

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 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 fermer 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. la Poste s'est efforcée de parvenir à un accord (art. 34, al. 1 et al. 5, let. a, OPO) ;
3. les prescriptions de l'art. 33, al. 4 et al. 5^{bis} et de l'art. 44, al. 1, OPO relatives à l'accessibilité sont respectées après la mise en application 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).

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 sont intégrées dans la procédure devant la PostCom.

III. La commission parvient aux conclusions suivantes :

1. La commune de Saint-Blaise ayant saisi la PostCom, la Poste a préparé un dossier à l'intention de la PostCom, sur lequel la commune de Saint-Blaise a pu se prononcer. Depuis le 1^{er} janvier 2019 et en vertu de l'art. 34, al. 4, OPO, la PostCom peut donner aux cantons concernés la possibilité de se prononcer dans le cadre de procédures en cas de fermeture ou de transfert d'un office de poste ou d'une agence postale. La PostCom a donc invité le canton de Neuchâtel à lui remettre une prise de position. Celui-ci a renoncé à saisir cette opportunité.

Procédure de consultation

2. Entre septembre 2017 et décembre 2018, la Poste et la commune de Saint-Blaise se sont rencontrées à deux reprises pour discuter. En outre, il y a eu à deux reprises un échange de correspondance écrite entre les parties. Deux communes voisines concernées et qui souhaitaient un dialogue ont chacune mené un entretien avec la Poste. On constate que la Poste a satisfait à toutes les exigences de l'art. 34, al. 1, OPO en ce qui concerne la procédure de dialogue.

Prescriptions d'accessibilité

3. L'OPO prescrit que chaque région de planification doit disposer d'au moins un office de poste. Après la mise en œuvre du projet de transformation de l'office de poste de Saint-Blaise en une agence postale, il restera dans la région de planification 2401 (Neuchâtel) 17 offices de poste, six agences postales (y compris celle de Saint-Blaise) et six endroits avec un service à domicile (état au 1^{er} mai 2019).
4. Conformément à 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 résidante permanente d'un canton puisse accéder à un office de poste ou à une agence postale, à pied ou par les transports publics, en 20 minutes. Si la Poste propose un service à domicile, l'accessibilité doit être assurée en 30 minutes pour les ménages concernés. Selon l'ancien droit, cette valeur était calculée chaque année comme valeur moyenne nationale. Le calcul par canton est nouveau et valable depuis le 1^{er} janvier 2019. La valeur d'accessibilité aux offices de poste et aux agences postales provisoirement calculée par la Poste pour le canton de Neuchâtel est de 96 %. L'objectif de l'art. 33, al. 4, OPO est ainsi atteint, et il paraît exclu que la valeur d'accessibilité fin 2019, calculée selon la nouvelle méthode conformément à l'art. 33, al. 6 et 7, OPO, soit inférieure à 90 % pour le canton de Neuchâtel.
5. Conformément à l'art. 33, al. 5^{bis}, OPO, au moins un point d'accès desservi doit être garanti dans les régions urbaines et les agglomérations définies selon la statistique fédérale ainsi que dans les autres villes non prises en compte statistiquement. Si le seuil de 15 000 habitants ou emplois est dépassé, un point d'accès desservi supplémentaire doit être exploité. Pour déterminer les zones

urbaines et les agglomérations, il convient de s'appuyer sur la typologie des communes de l'Office fédéral de la statistique (OFS), notamment sur la définition de l'espace à caractère urbain de 2012. Cette dernière distingue six catégories (ville-centre, centre principal, centre secondaire, commune de la couronne d'agglomération, commune multiorientée et commune-centre hors agglomérations). Pour appliquer le critère de densité à la desserte postale, les critères retenus sont ceux des catégories 1, 2, 3 et 6 (ville-centre, centre principal, centre secondaire et commune-centre hors agglomérations).

Saint-Blaise compte 3230 habitants. La superficie de la commune est de 9 km² et on y trouve près de 1330 emplois. Selon la définition de l'Office fédéral de la statistique, Saint-Blaise est considéré comme une commune-centre de l'agglomération (centre principal). Le critère de densité pour les villes et les agglomérations s'applique donc dans ce cas. L'agglomération de Neuchâtel, dont Saint-Blaise fait partie, compte 54 864 habitants ainsi que 41 007 emplois. Le nombre de points d'accès nécessaires est calculé selon la valeur la plus importante (habitants ou emplois). Pour le territoire urbain de l'agglomération neuchâteloise, la valeur la plus élevée est le nombre d'habitants. Il faut donc quatre points d'accès desservis si l'on veut disposer au moins d'un point d'accès desservi par 15 000 habitants. L'OPO définit comme points d'accès desservis aussi bien les offices de poste que les agences postales (art. 33, al. 5^{bis}, OPO). Actuellement, la Poste propose douze points d'accès desservis (dix offices de poste et deux agences postales) dans l'agglomération de Neuchâtel. Il existe des garanties jusqu'en 2020 pour six des dix offices de poste. L'exigence légale de l'art. 33, al. 5^{bis}, OPO concernant les villes et les agglomérations est ainsi satisfaite (cf. la méthode de mesure p. 6 du rapport explicatif de l'OFCOM du 30 novembre 2018 relatif à la modification de l'OPO concernant les nouveaux critères d'accessibilité ; publié sur le site de la PostCom sous https://www.postcom.admin.ch/inhalte/PDF/Gesetzgebung/Erlaeuterungsbericht_Postverordnung-neue-Erreichbarkeitsvorgaben_20181130_FR.pdf).

6. En vertu de l'art. 63, let. a, OPO, la surveillance des services de paiement relevant du service universel incombe à l'Office fédéral de la communication (OFCOM). Il lui incombe également d'approuver la méthode de mesure de l'accès aux services de paiement (art. 44, al. 3, OPO). Selon le rapport explicatif de l'OFCOM du 30 novembre 2018 relatif à la modification de l'OPO concernant les nouveaux critères d'accessibilité (commentaire de l'art. 34, al. 5, let. b, page 6 ; publié sous https://www.postcom.admin.ch/inhalte/PDF/Gesetzgebung/Erlaeuterungsbericht_Postverordnung-neue-Erreichbarkeitsvorgaben_20181130_FR.pdf), la Poste remet en même temps un dossier sur chaque fermeture ou remplacement d'un office de poste à la PostCom et à l'OFCOM en sa qualité d'autorité de surveillance dans le domaine du service universel en matière de services de paiement. L'OFCOM fait parvenir un avis à la PostCom dans un délai raisonnable ; cette dernière insère l'avis de l'OFCOM dans sa recommandation.

Dans son avis du 3 septembre 2019 (cf. annexe à la présente recommandation), l'OFCOM considère que les prescriptions de l'art. 44, al. 1, OPO concernant l'accessibilité des services de paiement sont respectées.

La Poste a donc respecté toutes les normes légales en vigueur en matière d'accessibilité.

Spécificités régionales

7. La PostCom examine si les critères d'accessibilité généraux selon l'OPO sont respectés, mais également pour chaque cas et sous l'angle des spécificités régionales, de quelles possibilités les habitants de la commune disposent pour accéder à des offices de poste dans les environs et dans quelle mesure se rendre à de tels offices de poste est vraiment nécessaire dans le cas concret : l'office de poste d'Hauterive est situé à 1,2 km de distance et celui de Marin-Centre à 2,2 km. Les deux offices de poste sont accessibles à pied et en transports publics en 12 minutes environ depuis l'office de poste de Saint-Blaise. Il y a trois liaisons par heure jusqu'à l'office de poste de Hauterive et environ dix liaisons par heure jusqu'à l'office de poste de Marin-Centre.

Puisque la Poste souhaite ouvrir une agence postale à Saint-Blaise, les habitants de la localité ne

devront se rendre à un office de poste qu'à titre exceptionnel. Les agences postales offrent un large éventail de prestations : les lettres et les colis à destination de la Suisse ou de l'étranger peuvent y être postés et les envois avec avis de retrait peuvent y être retirés (à l'exception des envois spéciaux tels que les actes de poursuite). L'impossibilité d'effectuer des versements en espèces est compensée par la possibilité de les effectuer comme de coutume avec la PostFinance Card ainsi qu'avec la carte V PAY et la carte Maestro de toutes les banques. La PostFinance Card permet de retirer des espèces de son propre compte. Depuis septembre 2017, la Poste propose le service « Versement en espèces à domicile » dans toutes les communes disposant exclusivement d'agences postales. Elle y est même tenue juridiquement depuis le 1^{er} janvier 2019 (art. 44, al. 1^{bis}, OPO). Une fois enregistrés, les clients privés peuvent effectuer leurs versements en espèces sur le pas de la porte. Ce sont surtout les personnes âgées qui sont chez elles en journée qui peuvent profiter de cette offre. Quant aux clients commerciaux, la Poste les contacte régulièrement directement pour convenir avec eux de solutions individuelles. De plus, les heures d'ouverture de l'agence postale prévue à Saint-Blaise seront nettement plus longues que celles de l'office de poste actuel (50,5 heures contre 42,5 heures par semaine), et cette agence sera ouverte 6 jours par semaine.

Conclusion

8. Au vu de ce qui précède, la PostCom conclut que, même après la fermeture de l'office de poste de Saint-Blaise, une bonne desserte postale continuera d'être garantie à Saint-Blaise avec une agence postale comme solution de remplacement.

IV. Recommandation

La décision de la Poste est conforme aux dispositions légales et permet de continuer de garantir un service universel postal 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 Noguét
Responsable du secrétariat technique

Notification à :

- Poste CH SA, Wankdorfallee 4, case postale, 3030 Berne
- Commune de Saint-Blaise, Conseil Communal, Grand-Rue 35, Case postale 158, 2072 Saint-Blaise
- Office fédéral de la communication, Section Poste, rue de l'Avenir 44, case postale, 2501 Bienne
- Département de l'économie et de l'action sociale, Château, Rue de la Collégiale 12, 2000 Neuchâtel

Annexe

Recommandation de l'OFCOM du 3 septembre 2019 « Remplacement d'un office de poste par une agence postale à St. Blaise (NE) »



Remplacement d'un office de poste par une agence postale à St. Blaise (NE): position de l'OFCOM du 3 septembre 2019

L'Office fédéral de la communication (OFCOM) est chargé d'évaluer le respect de l'obligation relative à 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). Dans le cadre de la procédure prévue à l'art. 34 OPO, 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 la position de l'OFCOM sur le remplacement prévu de l'office de poste de St. Blaise (NE) par une agence postale.

Les services de paiement relevant du service universel sont énumérés à l'art. 43, al. 1, let. a à 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. PostFinance peut garantir l'accès de différentes manières. La Poste garantit aux personnes handicapées un accès sans entraves aux services de paiement électronique.

Le Conseil fédéral a réglementé l'accès aux services de paiement en espèces à l'art. 44 OPO. Jusqu'au 31 décembre 2018, la Poste devait garantir l'accès aux services de paiement en espèces à 90% de la population résidente permanente en 30 minutes à pied ou en transports publics (OPO du 29.8.2012 [état au 28.7.2015]). La Poste fournit à l'OFCOM des données sur l'accessibilité dans le cadre du rapport annuel relatif au respect du mandat de service universel dans le domaine du trafic des paiements.

Cette exigence a été adaptée le 1^{er} janvier 2019. Désormais, l'accessibilité est définie au niveau cantonal, et le temps d'accès passe de 30 à 20 minutes. Autrement dit, la Poste doit garantir l'accès aux services de paiement en espèces à 90% de la population de chaque canton en 20 minutes (OPO du 29.8.2012 [état au 1.1.2019]).

La Poste n'est toutefois pas tenue de fournir à l'OFCOM les informations nécessaires lui permettant, dans le cas concret, de se prononcer sur les conséquences au niveau de l'accessibilité de la transformation de l'office de poste. De manière générale, il convient de relever que le remplacement d'un office de poste par une agence peut, selon la région concernée, engendrer une nette baisse de la qualité de la desserte en matière de services de paiement, du moins pour certains ménages. Pour éviter une restriction de l'offre dans les régions ne disposant que d'une agence, la Poste est légalement tenue, depuis le 1^{er} janvier 2019, de proposer les services de paiement en espèces au domicile du client ou d'une autre manière appropriée. En combinaison avec l'offre de versement en espèces dans les agences, toutes les prestations de paiement en espèces sont donc assurées.

La Poste devra indiquer les nouvelles valeurs cantonales aux autorités de surveillance pour la première fois au printemps 2020, dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2019. Dans son rapport sur l'exercice 2018, elle s'est basée sur la moyenne au niveau suisse. Cette valeur repose sur une méthode de calcul certifiée. Pour l'année 2018, l'OFCOM mesure l'accessibilité aux services de

paiement en espèces sur la base de cette méthode, car aucune méthode de mesures de l'accessibilité au niveau cantonal n'est encore certifiée.

En 2018, la valeur mesurée indiquait que les prestations de paiement en espèces dans les offices de poste étaient accessibles à 96.4% de la population résidente permanente en 30 minutes. Compte tenu qu'un service à domicile est aussi fourni dans les lieux où il n'existe ni office de poste ni agence postale, l'accès était garanti à 98.1% de la population fin 2018. Les exigences figurant dans l'OPO (état au 28.7.2015) étaient respectées.

D'entente avec les autorités de surveillance, la Poste procède actuellement aux adaptations nécessaires de la méthode de mesures actuelle afin de calculer les valeurs d'accessibilité au niveau cantonal. A cet égard, elle a établi des valeurs cantonales provisoires. Comme mentionné, la certification et l'approbation de la nouvelle méthode par les autorités de surveillance sont encore en suspens. La valeur provisoire établie par la Poste pour le canton de Neuchâtel montre toutefois que l'accès aux services de paiement tel que défini dans les nouvelles dispositions est garanti de manière suffisante.

Office fédéral de la communication (OFCOM)



Annette Scherrer
Cheffe de la section Poste