

MÉMOIRE - EXAMEN STRATÉGIQUE DE POSTES CANADA



LE MAINTIEN DE POSTES CANADA : LE DERNIER SERVICE PUBLIC

PAR LOUISE THIBAUT

DÉPUTÉE DE RIMOUSKI-NEIGETTE—TÉMISCOUATA—LES BASQUES

LE 13 AOÛT 2008

Table des matières

TABLES DES MATIÈRES	2
INTRODUCTION	3
LE CADRE LÉGISLATIF DE POSTES CANADA	3
L'IMPACT DU CADRE STRATÉGIQUE : RENTABILITÉ ET PRIVATISATION	4
LA POSTE COMME OUTIL DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE	5
TECHNOLOGIE ET ÉCONOMIE : DES DÉFIS DE TAILLES	6
SOLUTIONS ENVISAGÉES	8
L'AUGMENTATION DES PRIX	8
LE PROJET DE LOI C-14	9
CONCLUSION	10
RECOMMANDATIONS	11
RÉFÉRENCES	12

INTRODUCTION

Depuis les premiers relais postaux créés par l'empereur perse Cyrus II, au VI^e siècle av. J.-C., le système postal en dit long sur une époque. D'un service uniforme réservé à l'administration au temps de l'Empire romain à une poste européenne privée appartenant à une famille italienne au temps de la Renaissance, en passant par les courriers étatiques qui se faisaient concurrence en utilisant les percées technologiques — et misaient sur le courage des pilotes d'avion, au XIX^e et XX^e siècle — ce système est un témoin fiable de l'évolution des systèmes politiques. En ce sens, la vague de privatisation et de dérèglementation à laquelle les services postaux de plusieurs pays se sont livrés récemment est le symbole du désengagement de l'État au profit du secteur privé.

Ces pratiques gouvernementales sont des plus préoccupantes et je tiens à profiter de l'occasion que me fournit l'examen stratégique de Postes Canada, qu'a commandé le ministère des Transports, des Infrastructures et des Collectivités, pour réfléchir à la façon dont Postes Canada doit assumer son rôle, particulièrement dans ma circonscription de Rimouski-Neigette—Témiscouata—Les Basques. Postes Canada sait qu'il doit s'adapter à l'ère du courriel et des commandes par Internet et doit tout de même s'acquitter de son mandat de livraison du courrier partout sur le territoire, incluant les régions rurales ou éloignées.

LE CADRE LÉGISLATIF DE POSTES CANADA

Les principales caractéristiques de Postes Canada et du régime postal canadien sont définies par une loi habilitante, la *Loi sur la Société canadienne des postes*¹. D'abord, Postes Canada a pour mission de créer et d'exploiter un service postal, (art. 5). La loi permet aussi à la poste de s'adapter aux changements qui touchent l'ensemble des entreprises et sociétés à travers la planète en explorant les possibilités qu'offrent les technologies de communications, (art.5(2)a).

Pour permettre à Postes Canada de s'acquitter de sa mission, la *Loi sur la Société canadienne des postes* octroie un privilège exclusif à Postes Canada, celui du relevage, de la transmission et de la distribution des lettres au Canada (art.14).

Postes Canada est une société mandataire de sa Majesté (art.23), ce qui en fait une société d'État. Sa gestion est séparée de celle du gouvernement et son administration est indépendante. La Société doit cependant se conformer aux instructions du ministre dans l'exercice de ses fonctions (art. 22(1)). Elle peut édicter des règlements sur une variété de sujets qui touchent ses fonctions, mais ceux-ci doivent être approuvés par le gouverneur en conseil et être publiés dans la Gazette du Canada.

La Société canadienne des postes est soumise à certaines contraintes financières. En effet, l'article 5(2)b) stipule que dans l'exercice de sa mission, Postes Canada : « veille à l'autofinancement de son exploitation dans des conditions de normes de service adaptées aux besoins de la population du Canada et comparables pour des collectivités de même importance ». Le cadre stratégique pluriannuel de 1998 pour Postes Canada l'oblige à verser pas moins de **40%** des bénéfices annuels nets de l'année précédente en dividendes à son actionnaire principal, le gouvernement fédéral. Ce cadre comprend également des objectifs financiers à long terme : un bénéfice annuel avant impôts de 175 millions de dollars, un rendement de l'avoir de 11% et un ratio de productivité de 97%.

L'IMPACT DU CADRE STRATÉGIQUE : RENTABILITÉ ET PRIVATISATION

Le statut de société d'État soumise à des objectifs de rentabilité a fait ses preuves jusqu'à certain point. Le fardeau des risques que prend Postes Canada ne doit pas revenir aux payeurs de taxes et d'impôts et les pertes potentielles ne doivent pas être épongées automatiquement par l'argent des contribuables, comme c'est le cas d'un ministère. Lorsqu'une société a le devoir de s'autofinancer, elle a tendance à être beaucoup plus efficace que si elle considère les recettes du gouvernement comme une source inépuisable de capital susceptible de corriger toute décision ayant conduit à une baisse de rentabilité.

La privatisation, elle, créerait un risque de perte de service et des inégalités entre les régions. Lorsqu'une entreprise en situation de monopole n'est pas soumise à une forme de contrôle gouvernemental, il devient facile de cesser de se préoccuper de l'opinion publique. Il est prévisible qu'aucun service rural privé ne verrait le jour en cas de privatisation totale de Postes Canada. Les « bienfaits » de la concurrence ne s'appliqueraient pas en milieu rural.

En effet, une déréglementation totale ferait augmenter les tarifs ruraux afin de couvrir les coûts réels, voire même de permettre à la poste de subventionner ses activités en milieu concurrentiel, *a contrario* de la situation actuelle où les concentrations urbaines subventionnent les régions à faible densité de population, de par leur plus grande rentabilité.

Par exemple, le Royaume-Uni a complètement libéralisé son service postal. Depuis, le coût des services a augmenté à des degrés supérieurs à l'inflation année après année en milieu rural².

De l'étatisation aux exigences démesurées jusqu'à la privatisation, il me semble beaucoup plus juste de définir des paramètres clairs à partir d'une loi habilitante et de laisser l'exploitation de la poste à des gestionnaires habiles qui doivent respecter la volonté du législateur.

LA POSTE COMME OUTIL DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE

La lecture du rapport annuel 2007 de Postes Canada nous convainc que le conseil d'administration juge le service en milieu rural difficile à maintenir. Par exemple, en page 2, le fait de «livrer le courrier dans les zones rurales» est identifié comme l'un des «défis» auxquels fait face la Société. Pourtant, Postes Canada doit garder les bureaux de poste ouverts dans les villages, les entretenir, et continuer à assurer le service postal en milieu rural.

Pour Postes Canada, il peut être difficile de maintenir la rentabilité de ces bureaux, mais tous les moyens doivent être mis en œuvre pour les garder en place. Le gouvernement a imposé un moratoire sur la fermeture de bureaux de poste en février 1994, qui a été confirmé à l'été 2006 par le gouvernement conservateur³. La Société est donc tenue de garder ces bureaux de poste ouverts, mais elle doit surtout le faire parce que la présence des bureaux de poste est importante en région. Il s'agit autant de créer un sentiment de proximité, que d'éviter la dévitalisation des milieux. Dans certains villages, c'est l'un des derniers services offerts à des gens qui souhaitent continuer à habiter leur collectivité. Le bureau de poste, comme l'école, l'église ou la salle communautaire, fait partie des piliers des villages.

Par ailleurs, Postes Canada affirme elle-même que la présence de ces 6 600 points de service constitue une valeur ajoutée importante, puisqu'elle assure une présence partout sur le territoire, ce qui en fait un partenaire de confiance pour les entreprises et les particuliers en lui permettant « d'offrir un suivi de bout en bout clair et une flexibilité de livraison (...) »⁴.

Pourtant, la distribution du courrier en milieu rural est de plus en plus réduite et on dénombre de moins en moins de boîtes postales rurales individuelles. Ce type de distribution concerne 6% des 14 millions de foyers sur le territoire canadien. À la suite de 1400 plaintes concernant la santé et la sécurité au travail, tous les emplacements de boîtes aux lettres en milieu rural seront à terme inspectés et le lieu de distribution sera modifié lorsque les critères de sécurité de Postes Canada ne seront pas atteints. Au moment de la rédaction du rapport annuel de 2007 de la *Société canadienne des postes*, sur les 69 000 boîtes aux lettres rurales inspectées, 30% ont échoué le test de sécurité et ont requis un changement dans la livraison. Très souvent le service passe d'une boîte aux lettres rurale à une boîte postale communautaire.

Je conviens de la nécessité d'assurer la sécurité des travailleurs et travailleuses de la poste. Cependant, une préoccupation demeure : ces changements qui obligent des personnes, parfois âgées ou à mobilité réduite, à se déplacer loin de leur foyer pour aller chercher leur courrier doivent être exclusivement motivés par la sécurité des personnes. On ne doit pas retrouver une volonté de réaliser des économies derrière ce prétexte impossible à dénigrer.

Bien qu'il semble que ces zones soient plus difficiles à desservir, elles l'ont pourtant été depuis plus d'un siècle. La situation a-t-elle changé dramatiquement au point de rendre 20 000 foyers en milieu rural impossible à desservir du jour au lendemain?

Qui plus est, l'examen de la sécurité du courrier rural est conduit à l'aide d'un outil développé expressément pour l'occasion et utilisé systématiquement. Cet exercice coûtera plus de 500 millions de dollars à la Société canadienne des postes et s'échelonnera sur plus de trois ans. En tant que députée, je dois m'assurer que le gouvernement n'oublie personne et que la raison administrative ne prend pas le dessus sur la raison humaine. Je représente une circonscription partiellement rurale et le déplacement de ces boîtes aux lettres en milieu rural renforce un certain sentiment d'aliénation chez les gens, pour qui ce déplacement constitue une véritable perte.

Afin de situer le débat à un niveau humain, je me permets de vous présenter un exemple concret, à savoir celui d'une dame âgée, résidente de la municipalité de Saint-Eusèbe. À la suite de la décision de Postes Canada, cette dame, qui ne conduit pas, a vu son courrier déposé dans une boîte communautaire, située à 10 kilomètres de sa résidence. Ce n'est pas exactement le service universel auquel les citoyens et les citoyennes de Rimouski-Neigette—Témiscouata—Les Basques sont en droit de s'attendre.

Ce problème doit absolument être réglé. Au-delà de l'importance symbolique de la poste et du lien social qu'elle permet, la poste demeure une nécessité économique pour la plupart d'entre nous. Chèques, prestations et factures doivent absolument se rendre à destination pour des millions de nos concitoyens qui en dépendent pour leur survie. N'oublions pas également que des informations importantes de toute sorte arrivent dans nos foyers par la poste. Il est primordial que ce courrier se rende rapidement aux destinataires.

TECHNOLOGIE ET ÉCONOMIE : DES DÉFIS DE TAILLE

Postes Canada fait présentement face à des défis de taille. Le premier, lié à l'informatique, menace le volume de ses transactions traditionnelles. Le second, lié à la hausse des coûts de fonctionnement, menace la rentabilité de la société. Enfin, la concurrence du secteur privé dans certains types de livraison de courrier réduit encore davantage la marge de manœuvre de la Société.

Déjà, les résultats pour 2007 ne sont pas à la hauteur de ceux des années précédentes. Les profits ont diminué par rapport à 2006, qui était déjà une moins bonne année que la précédente. Les dirigeants de Postes Canada expliquent ces contre-performances par la hausse des frais de transport et d'exploitation et par l'entrée de 200 000 nouveaux foyers dans l'itinéraire de livraison des facteurs.

Alors même que le nombre de foyers augmente chaque année, le nombre de lettres qui sont livrées à ces foyers diminue. Le volume de «Poste-lettres», le produit de base de Postes Canada, a diminué de 0,9% par rapport à 2006. Cette baisse du volume, alors que le nombre d'utilisateurs augmente, peut paraître étrange. Cependant, l'utilisation du courrier traditionnel est peu à peu remplacée par différents outils informatiques. Le courriel, le message texte et d'autres méthodes modernes de diffusion ont réduit drastiquement le nombre de lettres échangées entre particuliers.

Le courrier d'entreprise est également réduit : on ne compte plus les entreprises qui offrent désormais l'envoi de factures via Internet. Deux des plus grandes entreprises québécoises ont d'ailleurs emboîté le pas à ce mouvement. Vidéotron offrait en 2007, par exemple, de planter un arbre chaque fois qu'un de ses clients acceptait de recevoir seulement une version électronique de son relevé de compte. Quant à Hydro-Québec, elle tentait de favoriser ce même comportement en organisant un tirage dont le lot était une voiture hybride.

Le paiement de ces mêmes factures se fait maintenant par Internet, en utilisant le service sécurisé en ligne offert par la plupart des entreprises. Les besoins toujours grandissants d'efficacité et de rationalisation des opérations, de même qu'une préoccupation environnementale légitime, poussent les clients et les entreprises à abandonner la «Poste-lettre» au profit des possibilités qu'offre Internet. Postes Canada fait de même en envoyant à ceux et celles qui le désirent sa cyberlettre!

Pendant ce temps, sur le terrain, le réseau ne cesse de s'étendre et les frais, d'augmenter. Au total, les coûts ont augmenté dans l'ensemble de 230 millions de dollars ou de 3,2 % depuis 2006, en raison surtout des augmentations salariales et de l'augmentation des frais de transport et de livraison en région rurale.⁵

L'augmentation des frais de transports est directement liée à la hausse du prix du pétrole, qui affecte toutes les industries en Amérique du Nord. Or, selon la plupart des experts, le prix du pétrole ne devrait pas diminuer de façon substantielle dans un avenir rapproché. Postes Canada devra donc s'adapter, comme bien d'autres entreprises et sociétés.

En raison de l'étendue géographique immense du Canada et de la nécessité de livrer le courrier partout au pays, ces frais doivent absolument être contrôlés le plus rapidement possible. Au lieu de cesser la distribution du courrier à certains endroits, Postes Canada doit réduire sa consommation d'énergie et optimiser ses trajets.

La stratégie actuelle de Postes Canada est de remplacer sa flotte actuelle de fourgonnettes par des véhicules plus petits et plus économiques et d'explorer la technologie hybride pour l'utilisation en milieu urbain⁶. À mon avis, Postes Canada doit avoir une stratégie beaucoup plus agressive qui comprend l'achat, voire le développement avec des partenaires de voitures plus petites,

faites expressément pour livrer le courrier en milieu rural. Cela permettrait de s'attaquer sérieusement aux problèmes de coûts énergétiques et de sécurité au travail des employés, notamment sur le plan ergonomique.

En ce qui concerne l'utilisation toujours grandissante du courriel, Postes Canada a développé des outils comme « IntelliFlot » ainsi que le service « Postel », qui lui permettent de prendre place dans le marché du courrier transactionnel en ligne. Le développement de techniques de distribution innovatrices prenant en compte la popularité d'Internet dans les modes de communication et de nouvelles façons de servir les Québécois et les Canadiens afin de rester à l'avant-garde est certainement l'une des voies à privilégier. La Société détient également un avantage important en matière de visibilité et de proximité avec le public. Il s'agit de la compagnie de distribution de courrier et de colis la plus connue et qui détient le réseau le plus étendu, desservant 14 millions de foyers. La société d'État doit conserver cet avantage en se montrant sensible à la réalité des gens qu'elle dessert. Un service à la clientèle exemplaire prend ici toute son importance.

SOLUTIONS ENVISAGÉES

Ces défis ne sont pas impossibles à relever, loin de là. La poste traditionnelle continuera d'être un service essentiel pour des millions de citoyens et citoyennes. Il est donc absolument nécessaire de trouver des solutions. Des investissements importants sont peut-être la clé d'un revirement de situation qui permettrait à Postes Canada de devenir plus écologique, plus efficace et plus innovante. Il faut pour cela dégager des ressources sans compromettre le service aux citoyens. Quelques solutions ont été proposées récemment par Postes Canada et par le gouvernement. À mon avis, elles ne permettent pas d'assurer la pérennité du service universel de la poste au Canada. Il faudrait pour cela dégager des ressources financières sans compromettre le service. Voici ce que Postes Canada et le gouvernement proposent. Cependant, à mon avis, ce ne sont pas là des solutions qui permettent d'assurer la pérennité du service universel de la poste au Canada.

L'augmentation des prix

D'abord, les prix doivent augmenter, d'autant plus que le système financier de la poste est conçu selon le modèle utilisateur-payeur. À cet effet, par le biais d'une proposition réglementaire, Postes Canada vient tout juste de réclamer une augmentation des prix. La proposition de Postes Canada est de fixer des augmentations pour les trois prochaines années en fonction de ses objectifs de rentabilité et non pas en fonction de l'inflation.

Présentement, l'augmentation est limitée aux deux-tiers de l'inflation, ce qui permet de tenir compte de la hausse de certains coûts, mais n'en couvre pas

l'ensemble. En situation de monopole, il faut éviter l'arbitraire et même l'apparence d'arbitraire dans la fixation des prix, parce que cela ouvre la porte aux abus et mine la confiance des utilisateurs. C'est pourquoi l'idée de fixer les prix en fonction des objectifs de rentabilité, c'est-à-dire de la marge souhaitée par Postes Canada, n'est sûrement pas une solution. Une indexation au taux d'inflation serait plus acceptable et permettrait certainement de couvrir l'augmentation des frais liés à la montée des prix.

Le projet de loi C-14

Au cours de la dernière session parlementaire, le gouvernement a présenté le projet de loi C-14, contre lequel je me suis prononcée en Chambre, le 20 novembre 2007. Le projet de loi aurait pour effet de créer une brèche dans le privilège exclusif de Postes Canada en ce qui concerne la distribution de lettres en permettant certaines activités de *repostage*, qui ont été reconnues comme étant illégales dans un jugement sans équivoque de la Cour d'appel de l'Ontario⁷.

Les entreprises de *repostage* rassemblent une quantité importante de courrier et l'expédient dans une autre juridiction sans la faire passer par le système postal canadien, ce qui est complètement illégal. De cette façon, une partie du courrier échappe à l'affranchissement canadien et prive Postes Canada de revenus importants. Qui plus est, parfois, le courrier ainsi reposté revient au Canada et est expédié par le système postal canadien. En profitant ainsi des coûts d'affranchissement qui peuvent être plus bas dans d'autres pays, les entreprises de *repostage* font leur profit aux dépens de Postes Canada, puisqu'elles utilisent l'infrastructure publique sans en payer le juste prix.

Au-delà de l'intention douteuse du gouvernement conservateur de vouloir, semble-t-il, protéger ces entreprises ayant agi dans l'illégalité pendant des années, le projet de loi C-14 a pour effet de réduire encore plus la marge de manœuvre de Postes Canada. En effet, ces entreprises, qui agissent, rappelons-le, dans l'illégalité, font des affaires florissantes et de ce fait, enlèvent une part de marché substantielle en milieu urbain à Postes Canada. Comme la poste en milieu urbain soutient la livraison en milieu rural, ce projet de loi va clairement dans la mauvaise direction. C-14 doit être abandonné définitivement, d'autant plus qu'une injonction est en cours afin de permettre aux entreprises de *repostage* de continuer à opérer tant que le projet de loi ne sera pas voté. Ces entreprises devraient cesser impérativement leurs activités illégales.

CONCLUSION

Quant à moi, je considère que devant une concurrence qui ne fera que s'accroître au fur et à mesure que la mondialisation suivra son cours, la société d'État doit innover, se renouveler et prendre le virage vert, comme toutes les entreprises sur le territoire. Au lieu de décourager les investissements de Postes Canada en prélevant 40% de ses bénéfices nets, je crois fermement que le gouvernement devrait réévaluer ce taux à la baisse en proportion des investissements que la Société réalisera pour l'achat de véhicules écologiques, la construction de bâtiments verts et l'infrastructure moderne et ergonomique.

Ce type d'incitatif existe pour d'autres entreprises. Pourquoi ne pas appliquer un système équivalent pour garantir un service public plus vert et plus équitable? Ceci aurait pour effet d'assurer le maintien du service tout en permettant à Postes Canada de prendre le virage vert et de contribuer à la préservation de l'environnement.








Toutefois, le gouvernement doit également jouer son rôle correctement afin d'appuyer les actions de cette société d'État. Tout d'abord, l'importance du service postal universel doit être réitérée. À cet effet, le gouvernement se doit d'obliger Postes Canada à revoir sa politique de déplacement des boîtes aux lettres rurales, qui suscite un mécontentement de la part des habitants des régions rurales, en insistant sur la priorité à accorder au meilleur service possible pour les citoyens et les citoyennes. Il doit aussi maintenir le gel des fermetures des bureaux de poste en milieu rural et veiller à l'entretien de ses infrastructures.

Enfin, le gouvernement, quel qu'il soit, doit affirmer clairement son intention de ne pas privatiser Postes Canada, ce qui serait une véritable catastrophe pour le service en zone rurale. En tant que députée de la circonscription de Rimouski-Neigette—Témiscouata—Les Basques, je m'engage à lutter contre toute tentative de désengagement de la part de Postes Canada dans ma région, ce qui serait perçu à juste titre par les citoyens comme un abandon honteux de la part du gouvernement.

Devant les défis que devront relever les services publics dans l'avenir, l'exemple de Postes Canada devrait être réconfortant plutôt que de susciter l'inquiétude. Assurer la pérennité de ce service, essentiel et hautement symbolique, voilà l'une des meilleures façons de rassurer les Québécois et les Canadiens quant à la capacité de leur gouvernement à relever avec succès des défis importants pour leur bien-être et démontrer la concordance entre le Dire et l'Agir.

Pour terminer, à la lumière des éléments soulevés tout au long de ce mémoire, il m'apparaît important de soumettre à votre attention certaines recommandations. Vous les retrouverez à la page suivante.

Recommandations

1.  Rétérer fermement le caractère essentiel du service postal, spécifiquement en milieu rural et en reconnaître l'importance symbolique et économique par une déclaration sans équivoque à la Chambre des communes.
2.  Mettre fin aux scénarios de privatisation et confirmer le statut de société d'État de Postes Canada.
3.  Maintenir le gel des fermetures de bureaux de poste en milieu rural et assurer leur entretien régulier.
4.  Revoir les problèmes de sécurité causés par les boîtes aux lettres rurales en investissant dans des méthodes plus ergonomiques et des véhicules adaptés et en privilégiant une approche qui priorise d'abord et avant tout le meilleur service possible à la clientèle.
5.  Autoriser une hausse des prix indexée à l'inflation de façon à permettre à Postes Canada de faire face à la hausse des prix de l'essence.
6.  Abandonner immédiatement le projet de loi C-14.
7.  Revoir le système de paiement de dividendes payés au gouvernement pour encourager les investissements en efficacité énergétique.

RÉFÉRENCES

- 1 Ministère de la Justice du Canada. « Loi sur la Société canadienne des postes (L.R., 1985, ch. C-10) » Loi à jour en date du 9/07/2008. <http://lois.justice.gc.ca/fr/ShowFullDoc/cs/C-10///fr>
- 2 Postwatch, Independent Review of the UK Postal Services Sector: Postwatch response to first nineteen Questions, Mars 2008, p.5
- 3 Le ministre des Transports du Canada de l'époque, l'honorable David Dingwall, a annoncé un moratoire indéfini sur la fermeture des bureaux de poste dans les petites villes, le 17 février 1994 à la Chambre des communes, http://epe.lac-bac.gc.ca/100/201/301/hansard-e/35-1/036_94-03-14/036RP1F.html Quant au ministre des Transports, des Infrastructures et des Collectivités, l'honorable Lawrence Cannon, il a reconfirmé le moratoire au syndicat des travailleurs et travailleuses de la poste suite à l'élection de son gouvernement en 2006 : http://www.servicepostalpublic.ca/index.cfm/ci_id/8133/la_id/2.htm
- 4 Postes Canada, « Bâtissons l'avenir ensemble », Rapport annuel 2007, p 38.
- 5 Gazette du Canada, Règlement modifiant le règlement sur les envois postes-lettres, Vol. 142, n° 26 — Le 28 juin 2008
- 6 Postes Canada, « Bâtissons l'avenir ensemble », Rapport annuel 2007, p 57.
- 7 Canada Post Corp. C. Key Mail International inc., (2005) 359 D.R.L. (4th) 309, Cour d'appel de l'Ontario.