

FEUILLE FÉDÉRALE103^e annéeBerne, le 1^{er} mars 1951

Volume I

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 28 francs par an;
15 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement

Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco
à l'Imprimerie des Hoirs C.-J. Wyss, société anonyme, à Berne

5990**MESSAGE**

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale
concernant la modification de la loi sur le service des postes**

(Du 9 février 1951)

Monsieur le Président et Messieurs,

Depuis 1944, les recettes de la poste ne contribuent plus au bénéfice net de l'administration des postes, télégraphes et téléphones; elles ne suffisent même plus à couvrir les dépenses du groupe « poste ». A vrai dire, nous avons décrété, les 1^{er} janvier 1947 et 1^{er} mars 1948, l'augmentation de quelques taxes et droits; mais nous ne sommes pas parvenus pour autant à mettre un frein aux déficits toujours grandissants. L'aggravation de la situation financière de la poste n'était d'ailleurs pas clairement perceptible, vu que, grâce aux bénéfices croissants des téléphones, elle ne ressortait pas des comptes généraux de l'administration des postes, télégraphes et téléphones. Il faut en outre prendre en considération l'augmentation de la contribution fiscale de l'administration des postes, télégraphes et téléphones à envisager en liaison avec la réforme constitutionnelle des finances de la Confédération. Ainsi, un rajustement des taxes aux prestations de la poste se révèle indispensable. Nous avons donc l'honneur de vous demander d'augmenter le tarif postal en modifiant la loi sur le service des postes. Les questions que soulève ce problème appellent les réponses que voici.

**I. L'IMPORTANCE ÉCONOMIQUE DE L'ADMINISTRATION
DES POSTES, TÉLÉGRAPHES ET TÉLÉPHONES**

1. Les prestations de l'administration des postes, télégraphes et téléphones

La poste, le télégraphe et le téléphone sont devenus, pour chacun, des institutions indispensables à la transmission des nouvelles, de l'argent, des marchandises ou au transport des personnes.

Les services rendus par la poste à l'économie publique peuvent être répartis en trois groupes: les services d'expédition, le service des voyageurs et les services financiers. Les services postaux ne sont pas tous soumis à

la régle. Celle-ci s'étend au transport des voyageurs par des courses régulières — en tant que ce droit n'est pas réservé à d'autres entreprises de transport, telles que chemins de fer, bateaux, etc. — et au transport des lettres ouvertes ou fermées, des cartes portant des communications et d'autres envois fermés de toute nature jusqu'à 5 kg.

Les services d'expédition comprennent le transport des lettres (lettres, cartes postales, petits paquets non inscrits jusqu'à 1 kg, imprimés, échantillons de marchandises, actes de poursuite), des journaux et périodiques, ainsi que des colis. Alors que la poste aux lettres, grâce au volume restreint des envois pris isolément et aux quantités transportées, constitue par ses recettes et son rendement la charpente financière de l'administration des postes, le transport des journaux et des colis lui occasionne, en revanche, de lourds déficits. Les services d'expédition illustrent au mieux la thèse selon laquelle l'uniformité des taxes impose un sacrifice aux contrées à trafic intense en faveur des contrées à trafic faible. Le service des colis jusqu'à 50 kg est important pour l'approvisionnement rapide des contrées dépourvues de chemins de fer.

Envois en 1949 et en 1950 ⁽¹⁾

en millions d'objets

<i>Poste aux lettres, trafic intérieur</i>			<i>Poste aux lettres, étranger</i>		
	1949	1950		1949	1950
Lettres, rayon local	137	138	Expédition	80	80
rayon général	212	213	Réception	68	70
Cartes postales	85	86	ensemble	148	150
Imprimés	344	365	<i>Poste aux lettres, total</i>	1042	1070
Autres envois passibles de la taxe	30	32			
Envois francs de port	45	45	<i>Journaux et publications</i>		
Envois de service	41	41	<i>périodiques</i>	570	590
ensemble	894	920	Colis	71	73

Dans le service des voyageurs, le premier rang est occupé par les lignes appartenant à l'administration (en régie), avec 9,1 millions de voyageurs transportés en 1949 (1950: 8,8). Il existe, outre les courses en régie, d'autres genres d'exploitation. Mentionnons les courses par entrepreneurs dans lesquelles ceux-ci se chargent du transport des voyageurs pour le compte de la poste, avec leurs propres véhicules, contre une indemnité kilométrique. Le nombre des voyageurs transportés de cette façon s'est élevé à 11½ millions en 1949 (1950: 11,3). Les messagers avec automobile sont des titulaires de bureaux de poste qui, outre le transport du courrier

(1) Toutes les indications se rapportant à l'année 1950 sont des estimations provisoires.

postal, transportent des voyageurs de la gare à la poste et vice versa. Leur nombre est restreint. Notons les diligences, qui seront toutefois bientôt toutes supplantées par l'automobile. La longueur totale des lignes de voyageurs exploitées par la poste est, avec ses 6000 km, supérieure aux réseaux réunis des chemins de fer fédéraux et des chemins de fer privés. Sur les 20,7 millions de voyageurs transportés en 1949 (1950: 20,1), qui apportèrent une recette de 19,3 millions de francs (1950: 18,5), 0,8 million (1950: 0,7) empruntèrent des lignes saisonnières.

Par services financiers on entend, d'une part, les mandats de poste, les remboursements et les ordres de recouvrement et, d'autre part, le service des chèques et des virements postaux. Ces services occupent une place très importante dans le trafic monétaire de notre pays, étant donné que, grâce aux 4000 offices des postes, télégraphes et téléphones, ces services sont en mesure d'assurer des fonctions que ne pourrait remplir aucune autre organisation et surtout pas à des prix aussi favorables. Le commerçant trouve dans le service des remboursements et des recouvrements de grandes facilités pour l'encaissement de ses créances.

Le service des chèques et des virements postaux a pris, au cours de ses 45 ans d'existence, un énorme développement. A la fin de 1949, on comptait 214 118 titulaires de comptes de chèques postaux (221 en 1950), avec un avoir de 1090 millions de francs (1100 en 1950). 165 millions d'ordres (versements, paiements, virements) furent traités en 1949 (174 en 1950); le mouvement total atteignit 95½ milliards de francs (98,7 en 1950).

Les bulletins de versement et les mandats permettent de réduire le trafic des espèces, étant donné que celles-ci ne sont nécessaires que pour le versement et le paiement. Le service des virements permet, en revanche, des transactions sans mouvement d'espèces. Depuis le début de 1950, les avoirs des titulaires de comptes ne portent plus d'intérêt; ces dernières années, le taux de l'intérêt ne se montait plus qu'à 0,2 pour cent. La suppression de l'intérêt permet une économie de 1 million de francs en chiffre rond.

Dans les services *du télégraphe, du téléphone et de la radio*, la priorité historique revient au télégraphe. L'utilisation du service télégraphique, institué au milieu du siècle dernier, a subi depuis lors de sérieux changements, dus notamment à l'invention du téléphone. Le nombre des télégrammes du trafic intérieur est tombé de plus de la moitié depuis les vingt dernières années du siècle passé, ce service ayant été supplanté par les conversations téléphoniques. Le service télégraphique avec l'étranger a, en revanche, sextuplé, même septuplé, aussi bien à l'expédition qu'à la réception.

A l'instar du service des chèques et des virements postaux, le service téléphonique connaît depuis son introduction vers 1880 un développement tout à fait extraordinaire. Fin 1949, le nombre des abonnés se montait à 537 614 (575 000 en 1950) et le nombre des stations téléphoniques à 845 471

(896 000 en 1950). Il existe ainsi une station par cinq ou six habitants. Le nombre des conversations payantes atteignit 627 millions en 1949 (665 en 1950); il est intéressant de constater que la moyenne des conversations téléphoniques au cours des quatre premières années, de 1882 à 1885, était supérieure par station téléphonique à la moyenne de 1949, savoir 777 contre 741. Par rapport à la population, le nombre des conversations téléphoniques est, en revanche, 193 fois supérieur à celui des vingt dernières années du XIX^e siècle.

Le service téléphonique exige des capitaux considérables, particulièrement depuis que l'automatisation a pris une pareille extension; ces capitaux purent être fournis depuis de nombreuses années par l'administration des postes, télégraphes et téléphones sans faire appel à la caisse fédérale. A fin 1949, la valeur des installations d'exploitation figure au bilan pour un montant de 890 millions de francs en nombre rond. Par une utilisation aussi poussée que possible des installations d'exploitation, l'administration fit, dans le service téléphonique, un bénéfice net qui permit non seulement de couvrir le déficit important de la poste (32 millions de francs) mais encore de verser 40 millions à la caisse fédérale. Le service des intérêts et des amortissements exigés pour le renouvellement et l'amélioration des installations indispensables à un trafic téléphonique augmentant de façon constante et considérable d'année en année, absorbera probablement des sommes telles que le bénéfice en sera fortement réduit au cours des prochaines années.

Le service de la radiodiffusion est fondé, comme le service du télégraphe et du téléphone, sur l'article premier de la loi réglant la correspondance télégraphique et téléphonique. Cet article a la teneur suivante:

L'administration des télégraphes a le droit exclusif d'établir et d'exploiter des installations expéditrices et réceptrices, ou des installations de n'importe quelle nature servant à la transmission électrique ou radioélectrique de signaux, d'images ou de sons. Elle délivre les concessions radiophoniques et perçoit les droits.

Les recettes brutes des droits d'audition, pour un million de concessions en nombre rond, se montèrent à 20,1 millions de francs en 1949 (1950: 20,7). Ces recettes sont utilisées exclusivement pour couvrir les frais effectifs, à raison de 66 pour cent en faveur de la société suisse de radiodiffusion pour financer les programmes radiophoniques et de 34 pour cent à l'administration des postes, télégraphes et téléphones pour couvrir les frais techniques et administratifs. Parmi les tâches les plus importantes de l'administration des postes, télégraphes et téléphones dans le domaine de la radiodiffusion, nous mentionnerons l'exploitation et l'entretien des postes émetteurs établis par elle, la réglementation et la surveillance des concessions quant à la construction et à l'exploitation des installations radiophoniques, la poursuite des contraventions à la régle de la radiodiffusion, la lutte contre les parasites et la perception des droits. Le service de la radiodiffusion ne contribue pas au versement du bénéfice net à la

caisse fédérale. Contrairement à ce que l'on rencontre dans d'autres pays, par exemple en France et aux Etats-Unis d'Amérique, la Suisse renonce à exploiter commercialement la radio par l'émission de réclames ou la vente d'heures d'émission. La radio est mise au service de l'instruction, de la culture, de la récréation, du service d'information générale, de la police et des œuvres de charité, pour leurs communications.

2. L'administration des postes, télégraphes et téléphones en sa qualité de commettant et d'employeur

L'administration des postes, télégraphes et téléphones joue un rôle important dans l'économie nationale aussi comme consommateur. Bien que la construction et l'exploitation des installations pour les besoins de la poste et du téléphone soient affaire de l'administration, les entreprises privées coopèrent dans une forte mesure à ces travaux. L'administration a payé en 1949 aux différentes industries, pour des marchandises ou des services, environ 296 millions de francs. Au cours des douze années de 1938 à 1949, le total des dépenses pour la couverture des besoins en matériel et pour les services fournis par des particuliers passèrent de 75 à 296 millions de francs par an; ces dépenses ont ainsi quadruplé.

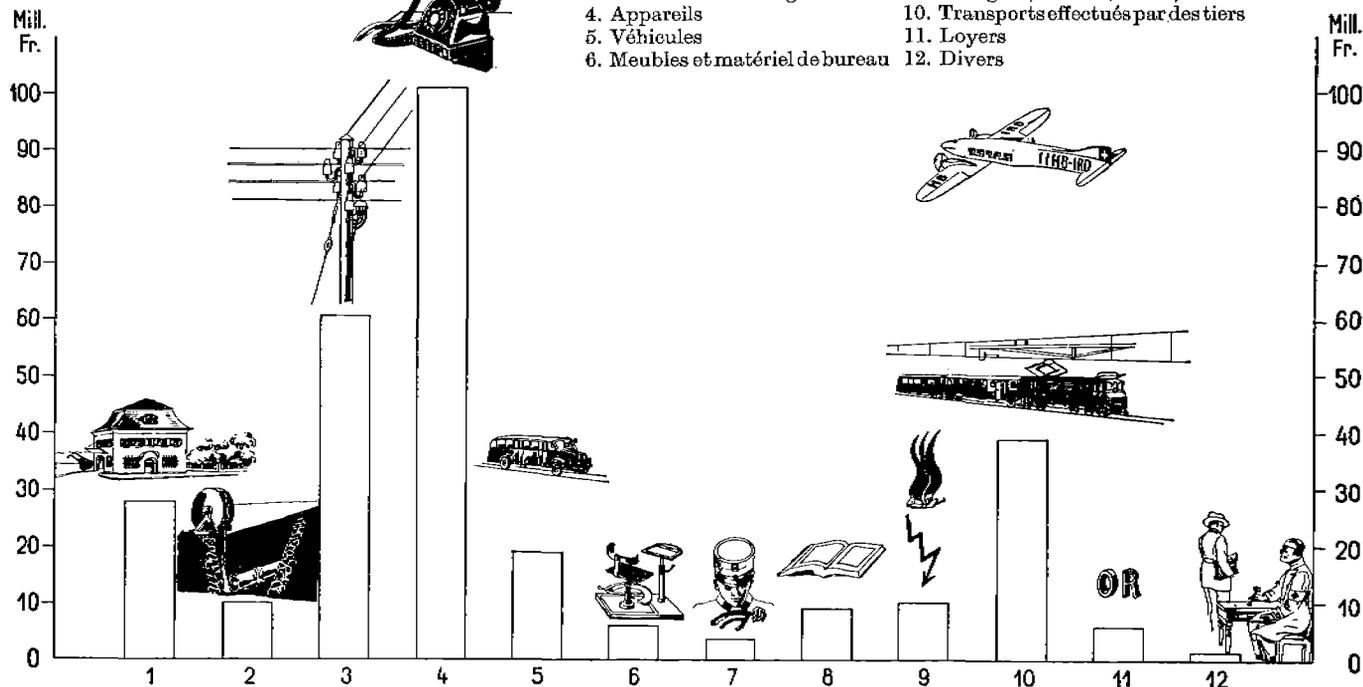
Ordres passés par l'administration des postes, télégraphes et téléphones à l'industrie suisse durant l'année 1949

	En millions de francs
1. Constructions: bâtiments, transformations, installations, entretien	27,8
2. Constructions: génie civil (travaux de câbles).	10,2
3. Matériel pour la construction de lignes aériennes et souterraines	60,7
4. Installations de téléphone, de télégraphe et radio; appareils, équipement de centraux, automates, etc.	101,1
5. Véhicules, outils, ustensiles, etc.	19,5
6. Mobilier, machines de bureau, matériel de bureau	6,3
7. Uniformes	3,6
8. Papier, imprimés, reliure, livres, publications périodiques	9,3
9. Carburants pour moteurs, courant électrique, gaz, chauffage, nettoyage, eau, etc.	10,6
10. Transports confiés aux chemins de fer, aux compagnies de navigation, aux entrepreneurs de transports automobiles, aux compagnies d'aviation	39,5
11. Loyers pour bâtiments, locaux de service, garages, entrepôts	6,2
12. Autres ordres (assurances, visites médicales, propagande, etc.)	1,2
Au total	296,0

Dépenses de l'administration des PTT en tant que client en 1949

Légende :

- | | |
|----------------------------------|--|
| 1. Constructions | 7. Uniformes |
| 2. Travaux du génie civil | 8. Papier, reliure |
| 3. Construction de lignes | 9. Energie (courant, huile) |
| 4. Appareils | 10. Transports effectués par des tiers |
| 5. Véhicules | 11. Loyers |
| 6. Meubles et matériel de bureau | 12. Divers |



Cet afflux de commandes aux branches économiques importantes de notre pays est le fait des services téléphone, télégraphe et radio à raison de 68½ pour cent, de la poste à raison de 31½ pour cent. Des ordres ont été passés aux entreprises les plus diverses, telles que : entreprises de bâtiments et génie civil, fournisseurs de centraux téléphoniques, fabriques de câbles et métaux, manufactures d'autos et de cycles, constructeurs de wagons-poste, maisons d'imprimerie et de reliure, fabriques de textiles et maisons d'habillement, fabricants et marchands de machines de bureau et autres, d'appareils, de matériel de bureau et de meubles, de carburants et combustibles, de poteaux téléphoniques. Pour le transport, on a payé 39½ millions de francs aux chemins de fer, aux entrepreneurs de transports automobiles et aux compagnies d'aviation, ainsi que 6 millions aux propriétaires de terrains et de bâtiments, pour location de bâtiments entiers, de locaux de service et de garages. Dans cet ordre d'idées, on peut encore mentionner les commandes relatives aux travaux scientifiques et artistiques, tels que la confection de timbres-poste, de guides de voyage, de cartes géographiques, et aussi le service médical. L'administration des postes, télégraphes et téléphones veille scrupuleusement à ce que les ordres soient passés suivant la capacité des fournisseurs et, cela va sans dire, se répartissent sur tout le pays.

Finalement, l'administration des postes, télégraphes et téléphones influence en quelque sorte aussi les progrès de la production indigène, ses services de recherches et d'essais collaborant étroitement avec les institutions scientifiques et d'enseignement, particulièrement avec l'école polytechnique fédérale, et aussi avec les gens du métier. La téléphonie sans fil et la télévision sont des exemples tout récents de cette collaboration.

En 1950, l'administration des postes, télégraphes et téléphones a occupé environ 29 000 personnes, auxquelles il a été payé 290 millions de francs sous forme de salaires, d'allocations de renchérissement, de contributions aux assurances, etc. Ce montant correspond aux 17,0 pour mille, soit 1/60, du revenu national évalué à 17 milliards de francs. 67 000 personnes environ vivent du revenu du personnel des postes, télégraphes et téléphones. Il convient de mentionner encore les 9000 personnes (retraités, veuves et orphelins d'anciens agents) qui, en raison d'emplois dans l'administration, touchent une rente dont le montant — payé en majeure partie par la caisse fédérale d'assurance — s'élève annuellement à 34 millions de francs en nombre rond. Le personnel est réparti sur le territoire de la Confédération à peu près dans la même proportion que la population tout entière. La répercussion de son pouvoir d'achat sur la consommation, comme aussi sur le plan fiscal, est loin d'être négligeable, aussi bien pour l'agriculture, le commerce de détail et l'artisanat que pour les communes et les cantons.

Chaque année, l'administration renouvelle environ 6 pour cent de ses effectifs. 1260 personnes ont été engagées en 1949 dans les seuls services

postaux pour les places devenues vacantes par suite de décès, d'invalidité et de démissions. Ce recrutement annuel offre la possibilité, à la jeunesse libérée des écoles spécialement, de se créer une situation d'avenir dans une profession aussi intéressante qu'utile. Comme l'Etat s'efforce d'être un patron modèle, les mesures de prévoyance sociale dont bénéficie le personnel des postes, télégraphes et téléphones sont appréciables. Quelque 22 000 agents, par exemple, sont assurés à la caisse fédérale d'assurance, qui leur sert une rente en cas d'invalidité. La contribution de l'administration à cette caisse s'est élevée à 21,8 millions de francs en 1950. Les conditions de travail sont telles que le peuple suisse est en droit d'attendre en tout temps une exécution rationnelle, rapide et sûre des services de la poste, du télégraphe et du téléphone.

En résumé, nous pouvons dire que, par la nature de ses services, tenus à la disposition de tous les milieux dans chaque contrée, et par sa qualité de consommateur, de client et d'employeur, l'administration des postes, télégraphes et téléphones entretient avec la population et chaque branche économique du pays des relations si étroites et si constantes que notre peuple ne pourrait plus vivre sans elle.

II. LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ADMINISTRATION DES POSTES, TÉLÉGRAPHES ET TÉLÉPHONES

1. Les tendances de son développement

Au début de la seconde guerre mondiale, les finances de l'administration des postes, télégraphes et téléphones étaient solides. Grâce à la rationalisation avisée et constante du service des postes et à l'automatisation rapide du téléphone, cette administration avait vaincu sans peine, du point de vue financier, la crise économique des années « trente ». Au cours des douze dernières années, la situation financière s'est cependant transformée d'une manière fondamentale. La rapidité, l'ampleur et les effets en profondeur de cette transformation sont uniques dans les annales de ladite administration.

Le premier fait qui attire l'attention, c'est que les produits et les dépenses d'exploitation doublèrent durant cette période. De 1939 à 1950, les produits ont passé de 290 à 575 millions de francs, les dépenses, de 247 à 525 millions; l'augmentation atteignit ainsi 285 millions de francs, correspondant à 98 pour cent aux recettes, tandis que les dépenses s'accrurent de 278 millions de francs ou 113 pour cent. Cet accroissement considérable commença déjà durant les deux dernières années de paix et continua pour ainsi dire à vive allure pendant la guerre. Les produits et les dépenses d'exploitation augmentèrent, durant la décennie 1940 à 1949, dans une proportion identique. Quelques aspects d'un développement différent sont toutefois caractéristiques.

L'augmentation des produits d'exploitation débute brusquement en 1941 et est d'emblée de 17 millions de francs par rapport à l'année précédente. Elle double de 1944 à 1945, pour atteindre son point culminant en 1946, avec 49 millions de francs au regard de l'année précédente. Alors que l'accroissement des recettes durant les années 1941 à 1946 est la conséquence exclusive de l'énorme augmentation du trafic, il est partiellement dû, les années suivantes, au supplément de recettes résultant de l'élévation de certaines taxes décrétées les 18 octobre 1946 et 22 janvier 1948 par le Conseil fédéral. Ces mesures tarifaires ont supprimé diverses réductions de taxes décidées quelques années auparavant; il s'agissait principalement de rétablir, pour certains services postaux déficitaires bien déterminés, les taxes fixées par la loi de 1924 sur le service des postes ou par les conventions de l'union postale universelle. Ces changements de taxes améliorèrent les produits d'exploitation des années 1947 à 1949 de 18 millions de francs environ. Les produits d'exploitation de 1947 contiennent le supplément de recettes de 10,2 millions de francs résultant de l'élévation partielle des taxes décidée pour le 1^{er} janvier de la même année. Ceux de l'année 1948 bénéficient du supplément de recettes de 22,6 millions de francs dû à ce relèvement et à une élévation décidée pour le 1^{er} mars 1948; enfin, les produits d'exploitation de 1949 comprennent le supplément de recettes de 23,3 millions de francs découlant des deux revisions de taxes. Sans celles-ci, on n'aurait eu, en 1949, aucune augmentation des produits. On aurait même enregistré une régression de 14 millions de francs environ. L'augmentation des produits pour l'année 1950 découle de l'actuelle insécurité de la situation politique et militaire dans le monde.

L'augmentation des dépenses d'exploitation survint plus tôt et plus massivement. Elle s'accrut rapidement dès 1943 et atteignit son point culminant un an après celle des produits. Les programmes financiers de la Confédération qui, aux postes, télégraphes et téléphones, exercèrent leurs effets principaux sur les dépenses pour le personnel (baisses des traitements et réduction d'effectif) permirent tout d'abord (de 1931 à 1936) de diminuer les dépenses de 11 millions de francs. Les dépenses augmentèrent de nouveau lorsqu'on eut rétabli l'effectif du personnel, tombé au minimum garantissant la sûreté et la qualité du service, lorsqu'on eut atténué progressivement, durant les années de guerre, la baisse des salaires et qu'on eut accordé des allocations de renchérissement croissantes.

2. Changement de structure

Les quelques chiffres qui précèdent expliquent le changement extraordinaire qui intervint dans la structure interne de l'exploitation. Nous plaçons ici au premier plan les transformations de la structure financière de l'administration des postes, télégraphes et téléphones. Depuis la création des postes fédérales, le groupe « poste » constituait l'ossature

Administration des postes, télégraphes et téléphones
Produits de l'exploitation, frais d'exploitation et bénéfice net de 1930 à 1950

Année	Produits de l'exploitation				Frais d'exploitation (amortissements y compris)			Bénéfice net Versements à la caisse d'Etat		
	Total	Changement par rapport à l'année précédente		Index	Total	Changement par rapport à l'année précédente		Total	Index	
	en millions de francs	%	1939 = 100	en millions de francs	%	1939 = 100	en millions de fr.	1939 = 100		
1930	261	—	—	90,0	230	—	—	93,1	12,2	48,8
1931	266	+ 5	1,9	91,7	238	+ 8	3,5	96,3	8,7	34,8
1932	262	— 4	1,5	90,3	236	— 2	0,8	95,5	8,5	34,0
1933	266	+ 4	1,5	91,7	238	+ 2	0,8	96,3	10,0	40,0
1934	265	— 1	0,4	91,4	233	— 5	2,1	94,3	13,6	54,4
1935	264	— 1	0,4	91,0	233	—	—	94,3	10	40,0
1936	264	—	—	91,0	227	— 6	2,6	91,9	20	80,0
1937	277	+ 13	4,9	95,5	232	+ 5	2,2	93,9	25	100
1938	286	+ 9	3,2	98,6	242	+ 10	4,3	98,0	25	100
1939	290	+ 4	1,4	100,0	247	+ 5	2,1	100,0	25	100
1940	289	— 1	0,3	99,6	256	+ 9	3,6	103,6	25	100
1941	306	+ 17	5,9	105,5	272	+ 16	6,3	110,1	25	100
1942	326	+ 20	6,5	112,4	299	+ 27	9,9	121,0	25	100
1943	350	+ 24	7,4	120,7	318	+ 19	6,4	128,7	25	100
1944	374	+ 24	6,9	129,0	348	+ 30	9,4	140,9	25	100
1945	422	+ 48	12,8	145,5	388	+ 40	11,5	157,1	25	100
1946	471	+ 49	11,6	162,4	427	+ 39	10,1	172,9	30	120
1947	516	+ 45	9,6	177,9	479	+ 52	12,2	193,9	25	100
1948	548	+ 32	6,2	189,0	507	+ 28	5,8	205,3	30	120
1949	557	+ 9	1,6	192,1	516	+ 9	1,8	208,9	40	160
1950 (1)	575	+ 18	3,2	198,3	525	+ 9	1,7	212,6	40 (2)	160

(1) Résultat présumé. (2) Budget.

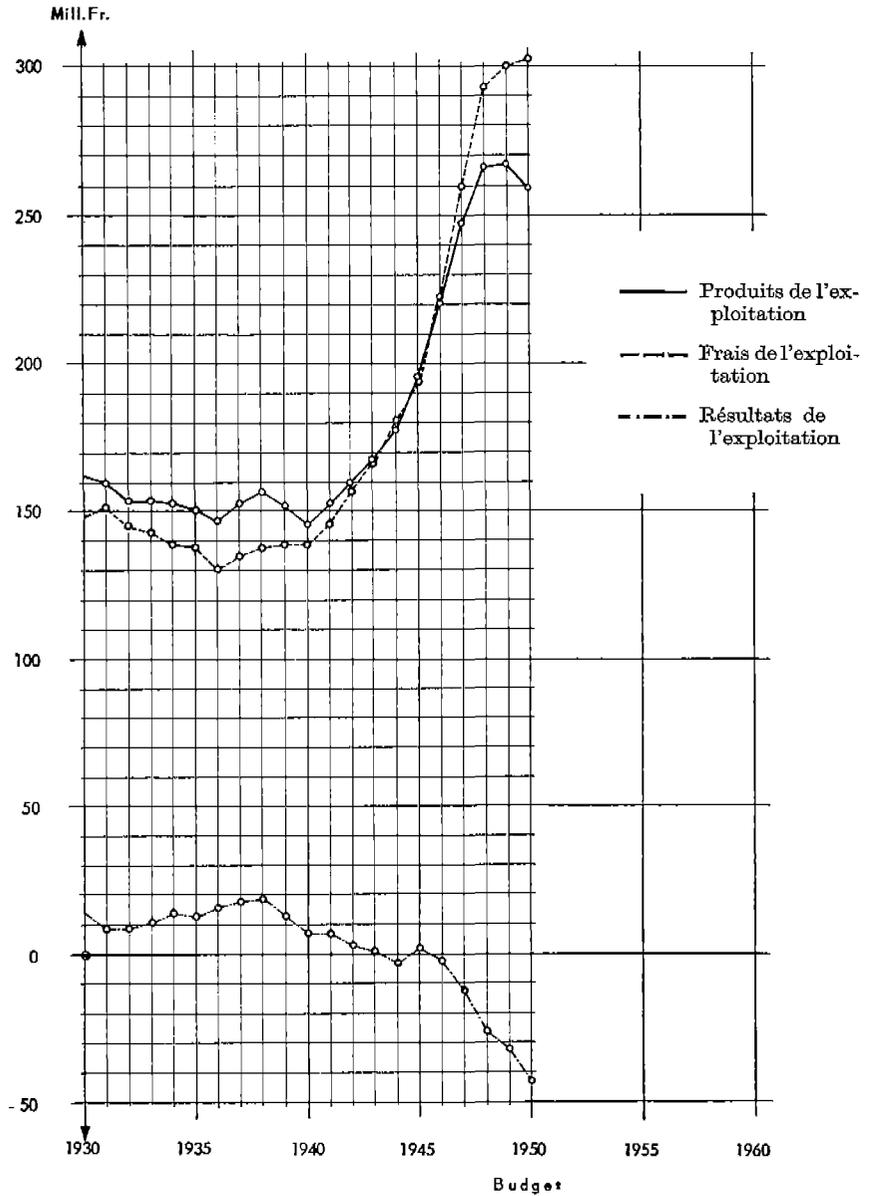
Administration des postes, télégraphes et téléphones
Produits de l'exploitation, frais d'exploitation et résultats d'exploitation, par groupe de service

Année	Produits de l'exploitation				Frais d'exploitation				Résultats d'exploitation	
	Groupes de service								P	TT
	P		TT		P		TT			
	en millions de francs	index (1939 = 100)	millions de francs	index (1939 = 100)	millions de francs	index (1939 = 100)	millions de francs	index (1939 = 100)	en millions de francs	
1930	162	106	99	72	148	106	82	76	14	17
1931	160	105	106	77	151	109	87	80	9	19
1932	154	101	108	78	145	104	91	84	9	17
1933	154	101	112	81	143	103	95	88	11	17
1934	153	101	112	81	139	100	94	87	14	18
1935	151	99	113	82	138	99	95	88	13	18
1936	147	97	117	85	131	94	96	89	16	21
1937	153	101	124	90	135	97	97	90	18	27
1938	157	103	129	93	138	99	104	96	19	25
1939	152	100	138	100	139	100	108	100	13	30
1940	146	96	143	104	139	100	117	108	7	26
1941	153	101	153	111	146	105	126	117	7	27
1942	160	105	166	120	157	113	142	131	3	24
1943	168	110	182	132	167	120	151	140	1	31
1944	178	117	196	142	181	130	167	155	— 3	29
1945	196	129	226	164	194	139	194	180	2	32
1946	221	145	250	181	223	160	204	189	— 2	46
1947	248	163	268	194	260	187	219	203	—12	49
1948	267	176	281	204	293	211	214	198	—26	67
1949	268	176	289	209	300	216	216	200	—32	73
1950(*)	272	179	302	219	303	218	222	206	—31	80

(*) Résultat présumé.

Poste

Résultat de l'exploitation



TT

Résultat de l'exploitation



Légende : — Produits de l'exploitation
 - - - Frais de l'exploitation
 - · - · Résultats de l'exploitation

financière de ladite administration. Dans la moyenne des années 1930 à 1938, les $\frac{3}{5}$ du total des produits d'exploitation provenaient de la poste et $\frac{2}{5}$ seulement du téléphone; les dépenses d'exploitation étaient exactement dans la même proportion. Durant la décennie suivante, les produits du téléphone (52%) dépassèrent ceux de la poste (48%), à raison de 4 pour cent des recettes totales. La poste et le téléphone ayant une structure économique fort différente — la poste est une exploitation à personnel nombreux, le téléphone, une exploitation dans laquelle sont engagés de gros capitaux — 54 pour cent des dépenses chargèrent la poste et 46 pour cent seulement le téléphone. De ce fait, le téléphone a ravi à la poste le rôle principal qu'elle tenait dans le domaine des finances de l'administration. La prépondérance progressive du téléphone apparaît tout particulièrement lorsqu'on analyse le bénéfice net. De 1930 à 1936, la poste a fourni 90 pour cent des versements à la caisse fédérale, le téléphone, un dixième seulement. En 1938 encore, les $\frac{3}{5}$ provenaient de la poste et seulement $\frac{2}{5}$ du téléphone. Le renversement se produisit en 1939. Depuis le début de la seconde guerre mondiale, ce fut l'exploitation du téléphone qui permit d'opérer encore des versements. Plus encore, depuis 1947, cette exploitation couvre aussi les découverts croissants des branches déficitaires de la poste. Dès 1949, la caisse fédérale est la véritable bénéficiaire de l'augmentation du trafic et du relèvement des taxes postales en 1947 et 1948. L'augmentation de 60 pour cent du bénéfice net versé correspond fortuitement à l'augmentation de l'indice du coût de la vie, si l'on prend l'année 1939 comme base. Par rapport au pouvoir d'achat de notre monnaie, le versement actuel correspond ainsi à celui de 1939.

Une image particulièrement concrète de la consolidation financière du groupe « téléphone » nous est donnée par le développement du bilan. En 1938, sur les 756 millions de francs représentant les immobilisations de l'administration des postes, télégraphes et téléphones (immeubles, installations d'exploitation, réserves et participations) 300 millions (40%) étaient représentés par du capital étranger; en 1949, sur une valeur d'immobilisations de 1201 millions, la participation du capital étranger n'était plus que de 205 millions (17%). Le capital étranger du téléphone tomba, en ce qui concerne les immobilisations, de 45 pour cent en 1938 à 15 pour cent en 1949, tandis que celui de la poste augmentait de 17 à 32 pour cent pendant la même période; il convient de remarquer que la proportion des immobilisations de la poste par rapport à celles du téléphone (télégraphe y compris) est de 1 à 5.

3. Développement du trafic

La quantité transportée, c'est-à-dire le volume d'affaires de l'administration, se calcule d'après un système d'évaluation où les unités suivantes sont prises pour base: Équivalent à un « point de trafic », dans le trafic postal: 10 000 objets de la poste aux lettres, 1 million de journaux, 8000 colis, 15 000 remboursements et mandats de poste, ainsi que 20 000 ordres du service des chèques postaux. Dans le groupe télégraphe, téléphone et radio, une « note d'affaires » se calcule pour 25 km de conduite aérienne, 5 km de lignes souterraines, 375 km de longueur de conduite aérienne, 1000 km de longueur des conducteurs de câbles, 125 stations téléphoniques, un central comprenant jusqu'à 10 000 raccordements, 250 000 conversations, 6250 télégrammes, 1000 concessions de radio, ainsi que 250 concessions de télédiffusion. D'après ce système d'évaluation, l'augmentation du trafic des années 1939 à 1949 peut être estimée à environ 55 pour cent pour la poste et à 65 pour cent environ pour le téléphone (télégraphe et radio y compris). Durant le même laps de temps, les recettes nettes du trafic augmentèrent de 76 pour cent pour la poste et de 112 pour cent pour le téléphone. La différence d'augmentation entre le volume d'affaires et les recettes de trafic s'explique, principalement à la poste, par le rajustement des taxes de 1947 et 1948, au téléphone par l'utilisation intégrale des installations techniques, avec une augmentation peu importante des frais fixes.

Dans les principales branches, l'augmentation du trafic a été la suivante pendant les 12 années de 1938 à 1949:

	En pour cent
Service des voyageurs (nombre de voyageurs)	258
Lettres	41
Journaux	33
Colis	68
Services financiers:	
Mouvement de fonds.	102
Ordres.	24
Comptes de chèques et virements:	
Titulaires de comptes	71
Mouvement de fonds	188
Ordres.	86
Télégrammes	69
Conversations téléphoniques	109
Auditeurs de la télédiffusion	84

Administration des postes, télégraphes et téléphones

Développement du trafic de 1938 à 1949

Année	POSTE						TÉLÉGRAPHE, TÉLÉPHONE ET RADIO					
	Recettes du trafic (brut)		Volume du trafic		Effectif du personnel (moyenne annuelle)		Recettes du trafic (brut)		Volume d'affaires		Effectif du personnel (moyenne annuelle)	
	Millions de francs	Index (1939 = 100)	Points	Index (1939 = 100)	Forces de travail	Index (1939 = 100)	Millions de francs	Index (1939 = 100)	Points	Index (1939 = 100)	Forces de travail	Index (1939 = 100)
1938	154	103	18 172	99	16 043	98	127	94	13 183	95	4 768	98
1939	150	100	18 268	100	16 367	100	134	100	13 937	100	4 843	100
1940	142	95	18 198	100	16 615	102	138	102	14 713	106	4 944	102
1941	150	100	19 014	104	16 349	100	149	111	15 104	108	4 917	102
1942	155	104	19 688	108	16 349	100	162	120	15 762	113	4 996	103
1943	163	109	21 021	115	16 736	102	177	132	16 734	120	5 122	106
1944	173	115	22 374	122	17 273	106	192	143	17 844	128	5 411	112
1945	191	128	23 713	130	17 406	106	222	165	19 002	136	5 653	117
1946	217	145	25 271	138	18 263	112	246	183	20 056	144	5 911	122
1947	244 ⁽¹⁾	163	26 847	147	20 087	123	264	197	21 129	152	6 162	127
1948	262 ⁽²⁾	175	27 771	152	21 209	130	278 ⁽⁴⁾	206	22 046	158	6 482	134
1949	263 ⁽³⁾	176	28 392	155	21 834	133	285 ⁽⁵⁾	212	23 064	165	6 843	141

(1) Dont 10,2 millions de francs (4,2%), supplément de recettes provenant des augmentations de taxes (1^{er} janvier 1947).

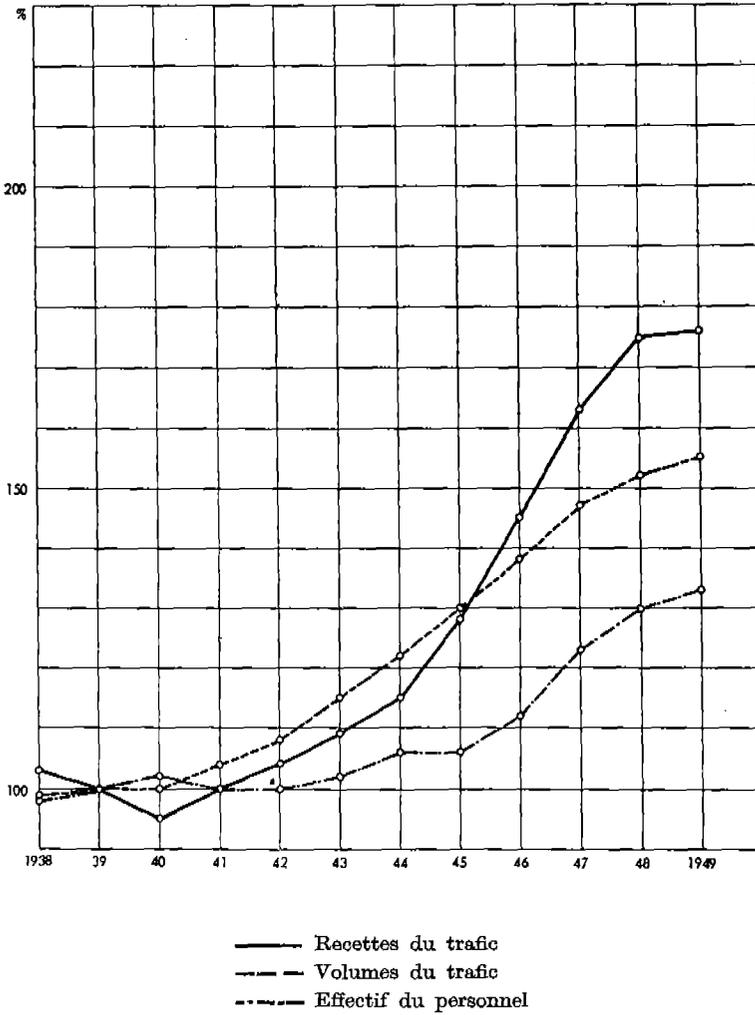
(2) Dont 22,6 millions de francs (8,6%), supplément de recettes provenant des augmentations de taxes (1^{er} janvier 1947 et 1^{er} mars 1948).

(3) Dont 23,3 millions de francs (8,9%), supplément de recettes provenant des augmentations de taxes (1^{er} janvier 1947 et 1^{er} mars 1948).

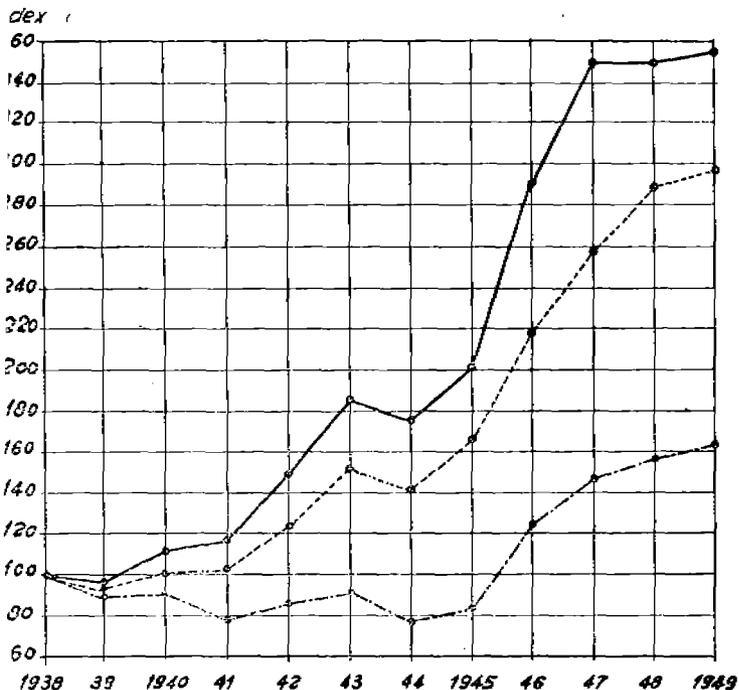
(4) Dont 0,8 million de francs (0,29%), supplément de recettes provenant des augmentations de taxes (1^{er} mars 1948).

(5) Dont 1,6 million de francs (0,56%), supplément de recettes provenant des augmentations de taxes (1^{er} mars 1948).

Développement du trafic de la poste

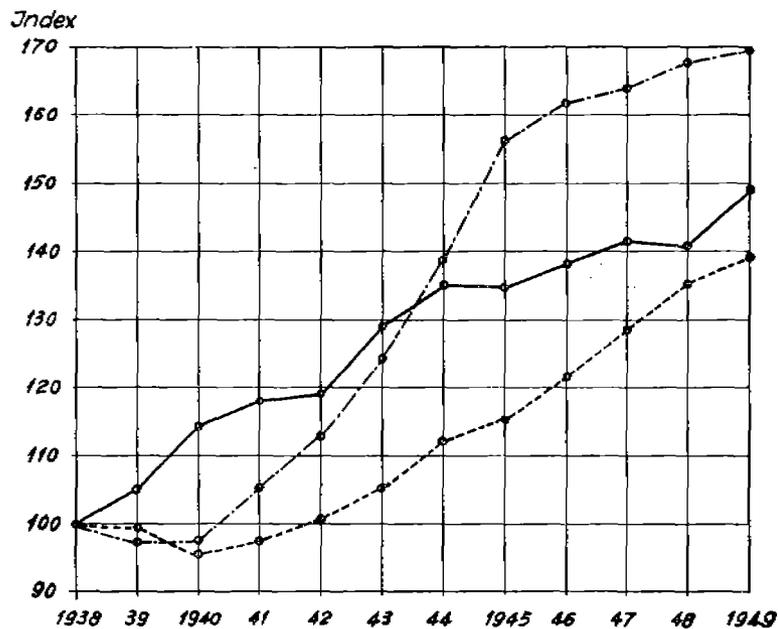


Service des voyageurs

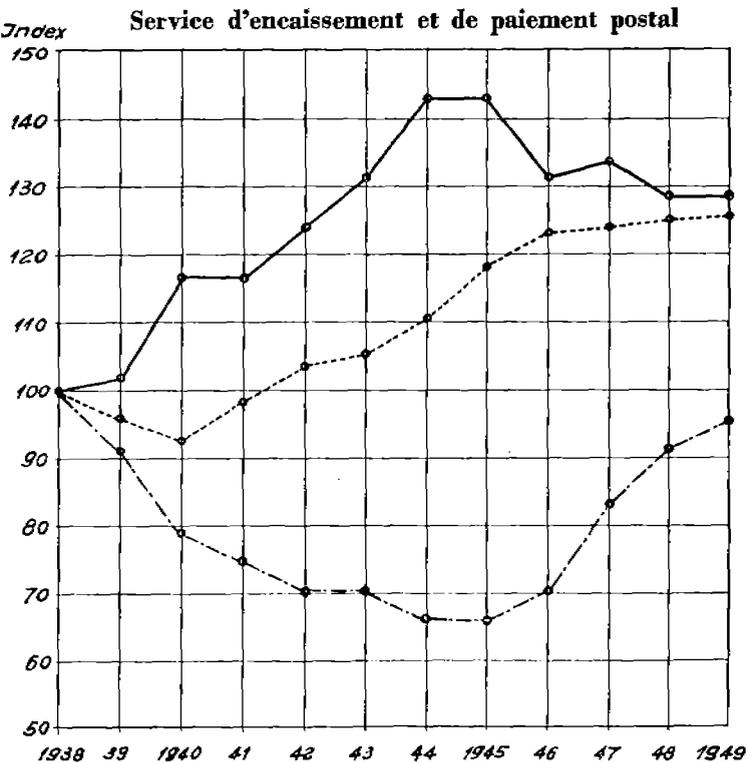


Légende : — Voyageurs
 - - - - - Produit d'exploitation, y compris bonification pour le transport des envois postaux
 - · - · - - Prestations kilométriques (km-voiture)

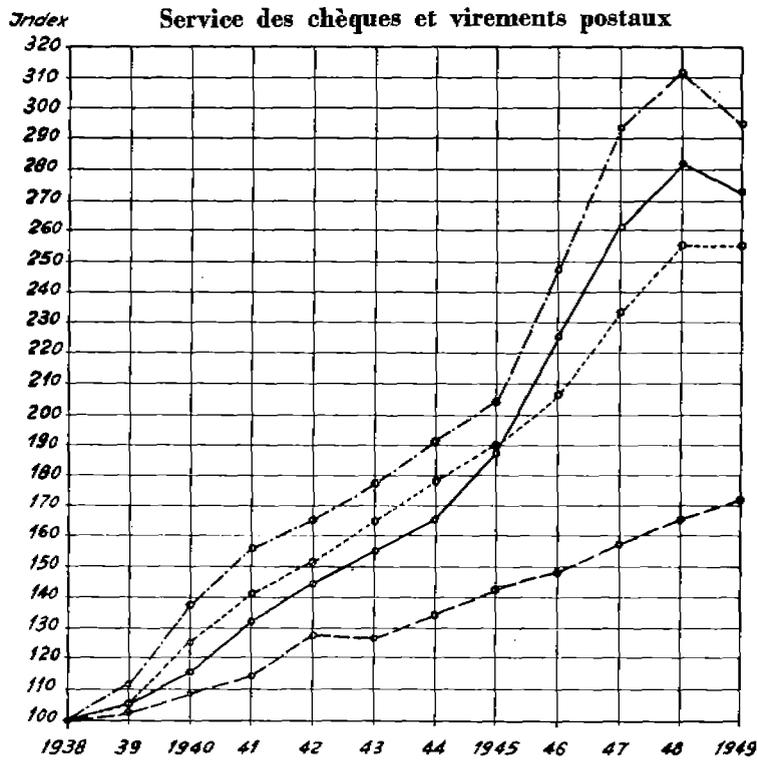
Trafic de la poste aux lettres et des colis



Légende : — Poste aux lettres, service interne, nombre
 - - - - - Journaux, service interne, nombre
 - · - · - - Colis, service interne, nombre

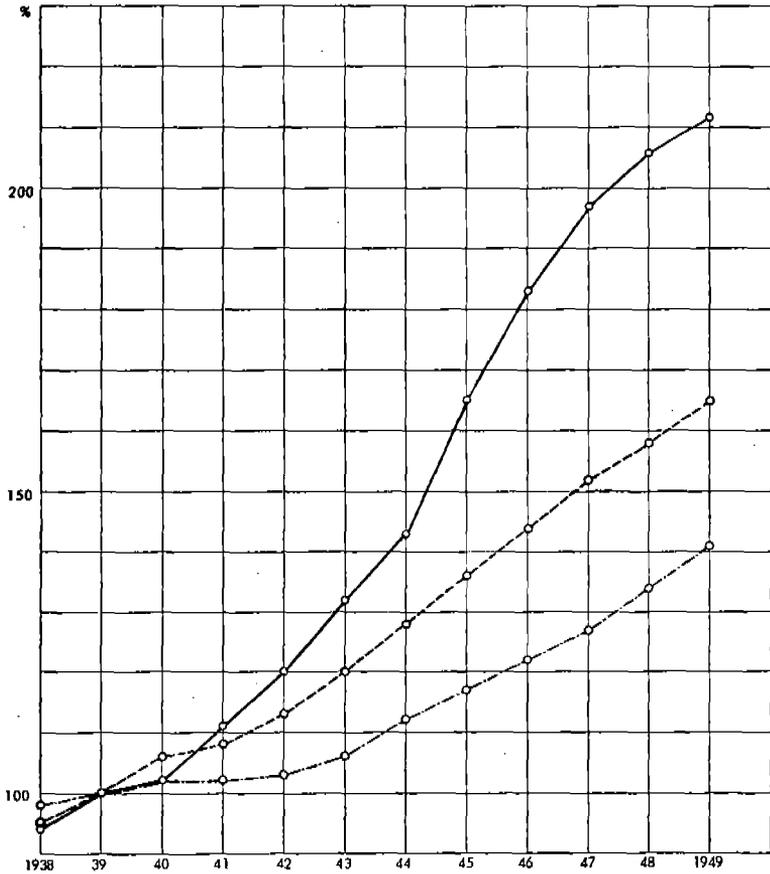


Légende : — Mandats internes, nombre
 - - - Remboursements, internes, nombre
 - · - · Ordres de recouvrement internes, nombre



Légende : — Versements, montant
 - - - Paiements, montant (mandats de paiement, chèques comptants, chèques de voyage)
 - · - · Virements, montant (inscriptions au crédit et au débit, y compris compensation par virement avec la banque nationale)
 - - - Titulaires de compte

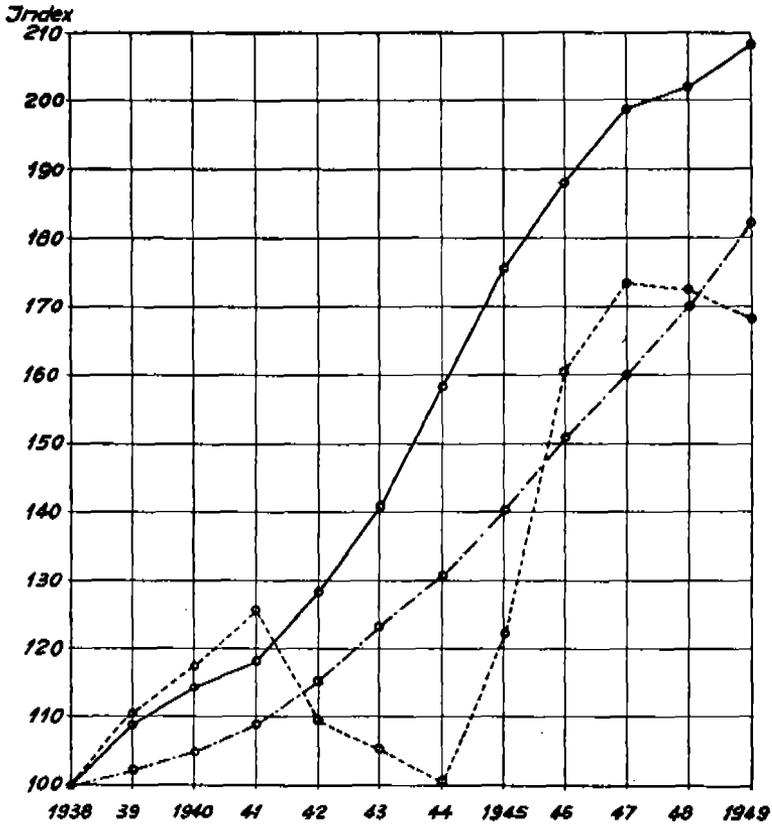
Développement du trafic TT



Légende :

- Recettes du trafic
- - - - Volumes d'affaires
- · - · Effectif du personnel

Trafics téléphonique et télégraphique



Légende :

- Trafic téléphonique, total
- - - Trafic télégraphique, total
- · - Raccordements téléphoniques principaux

En 1938, les recettes découlant du trafic de l'administration des postes, télégraphes et téléphones ont atteint la somme de 281 millions de francs, et, en 1949, celle de 548 millions (résultat présumé pour 1950: 565 millions); elles se sont donc accrues de 95 pour cent de 1938 à 1949. L'augmentation annuelle moyenne a été de 24 millions. L'augmentation effective a été supérieure à cette moyenne pendant les années 1945 à 1948. L'augmentation maximum, de 50 millions de francs, a été atteinte en 1946. De 1947 à 1948, l'augmentation était encore de 32 millions de francs; de 1948 à 1949, elle n'était plus que de 8 millions. L'augmentation présumée, d'environ 17 millions de 1949 à 1950, doit être principalement attribuée à l'influence des modifications survenues dans la situation politique et économique mondiale durant le second semestre de l'année 1950.

L'effectif du personnel qui a eu pour tâche de faire face à ce trafic a passé, du début de 1939 à fin 1950, de 20 900 à 28 900 agents. A la fin de ladite période, l'effectif était, comparé à celui du début, de 36 pour cent supérieur à la poste et de 48 pour cent au téléphone, tandis que les recettes du trafic de la poste avaient augmenté de 73 pour cent et celles du téléphone de 135 pour cent. Grâce à des méthodes de travail rationnelles et à l'attribution parcimonieuse de personnel aux différents services, on fait face au trafic actuel avec un effectif relativement peu élevé. Cela ressort particulièrement des chiffres qui suivent. Pour que le trafic procure une recette d'un million de francs, il fallait en 1938, à la poste, 104 et au téléphone, 38 agents, alors qu'en 1949, 83 agents furent nécessaires à la poste et 24 au téléphone. L'augmentation du trafic par agent apparaît aussi dans le fait qu'il a fallu, à la poste, en 1938, en moyenne 0,88 agent pour une unité de trafic (point de trafic), contre 0,76 en 1949; au téléphone, 0,36 agent (1938) et 0,29 (1949) pour une unité de trafic (note d'affaires).

4. L'influence du renchérissement

Les grandes modifications subies par les finances de l'administration des postes, télégraphes et téléphones sont dues à trois causes différentes. Nous avons déjà signalé le changement fondamental qui s'est produit dans la structure des communications, où le téléphone a surpassé la poste. En outre, nous avons mentionné l'énorme accroissement du trafic, qui a pour origine la pleine activité et les occasions de travail favorables régnant dans toutes les branches économiques de notre pays, ainsi que la reprise des relations commerciales avec l'étranger. La troisième cause est le renchérissement.

Du mois d'août 1939 jusqu'à la fin de l'année 1950, l'indice du coût de la vie a passé de 100 à 161. Il a atteint le niveau maximum, jamais connu jusqu'ici, durant le quatrième trimestre de 1948 (novembre: 165), puis il

est descendu jusqu'à 158 en juillet 1950 et il remonte depuis. L'indice du commerce de gros a, comme on sait, subi des fluctuations bien plus fortes. Les prix de gros avaient doublé jusqu'à fin 1942; l'indice atteignit son point culminant pendant la première moitié de l'année 1948, avec 218; après un recul temporaire à 194 en avril 1950, il atteignait de nouveau 218 à fin décembre 1950.

On saisit facilement que les finances de l'administration pâtirent de ce renchérissement. Nous avons établi que l'augmentation des dépenses due au renchérissement a, par exemple, influencé dans la mesure indiquée ci-dessous les articles de dépenses typiques de l'administration des postes, télégraphes et téléphones:

Indice du renchérissement de 1940 à 1949

Base 1939 = 100

Année	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949
Salaire de base										
1. <i>Traitements :</i>										
Fonctionnaires de la fr. poste, du télégraphe et du téléphone . . . 6000*	101	106	116	125	132	136	143	154	164	164
Facteurs postaux, monteurs du télé- phone 3500*	112	117	127	137	146	152	159	171	179	179
Traitements moyens de l'ensemble du personnel de la Confédération **	97	103	110	118	124	131	144	156	164	166
2. Salaires des ouvriers auxi- liaires	100	103	103	103	127	130	145	168	175	175
3. Salaires à la tâche pour la construction des lignes aériennes	101.0	116.0	130.0	145.0	145.0	180.0	180.0	200.0	200.0	200.0
4. Uniformes	120.0	140.0	155.0	170.0	180.0	195.0	210.0	220.0	223.0	216.7
5. Papier et frais d'impres- sion	115.0	130.0	130.0	130.0	130.0	130.0	152.0	152.0	165.0	161.7
6. Bâtiments	112.3	121.1	143.9	150.5	156.8	163.0	176.6	194.2	197.8	194.9
7. Meubles en bois	113.0	120.0	130.0	135.0	138.0	142.0	146.0	163.0	163.0	163.0
8. Matériel d'installation (téléphone)	116.0	141	154	167	176	186	190	188	189	185
9. Outillage	113	122	138	163	163	168	174	193	195	200
10. Fil de cuivre	131	131	165	165	225	225	162	184	191	191
11. Câbles	127	139	150	168	198	224	187	208	238	215
12. Poteaux en bois	114	121	135	146	156	156	163	163	189	189
13. Véhicules pour le transport de personnes	103.8	114.2	114.2	128.2	133.3	135.4	148.8	163.7	175.9	175.9

* Traitement de base.

** Selon les indications de l'office fédéral du personnel.

Explications: ad pos. 1

Voir message du Conseil fédéral du 20 décembre 1948 concernant la révision de la loi du 30 juin 1927 sur le statut des fonctionnaires, page 15.

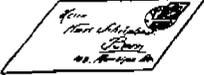
ad pos. 3 à 13 Augmentation de salaires et de prix autorisées par le service du contrôle des prix.

ad pos. 10 et 11 La fluctuation des prix de 1943 à 1946 pour les câbles et le cuivre est due au fait que l'administration céda, de ses provisions de guerre, du plomb et du cuivre aux fabriques pour l'usinage.

Renchérissement

Tableau comparatif

Le citoyen paie pour

	1939	1949	Renchérissement en %
 <p>une lettre du rayon général (toute la Suisse)</p>	20 c.	20 c.	0
 <p>un colis de 5 kg (toute la Suisse)</p>	90 c.	90 c.	0
 <p>une conversation de 3 minutes Genève-Schuls (652 km-tarif ferroviaire) entre 8 et 18 h. entre 18 et 8 h.</p>	1 fr. 60 c.	1 fr. 60 c.	0 0
 <p>un kg de pain mi-blanc</p>	45 c.	71 c.	57,8
 <p>un œuf</p>	16,3 c.	31,7 c.	94,5
 <p>un litre de lait</p>	33 c.	47 c.	42,4
 <p>un kg de beurre</p>	fr. 4.96	fr. 9.77	97,0
 <p>un kg de rôti de bœuf</p>	fr. 3.06	fr. 6.13	100,3
 <p>un kg de sucre en morceaux</p>	66 c.	fr. 1.25	89,4
 <p>une paire de souliers bas, cousus trépointe, pour homme</p>	fr. 24.80	fr. 62.80	153,2

En regard de ce renchérissement, nous plaçons les augmentations de tarifs entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1947 et le 1^{er} mars 1948. Elles provoquèrent l'accroissement suivant de l'indice des taxes postales ⁽¹⁾ (taxes postales au 1^{er} janvier 1938, base 100).

	1946	1947	1948-1950
Suisse	99,14	105,24	107,06
Etranger	104,29	109,64	143,21
Indice total	99,96	105,94	112,80

L'accroissement des frais d'exploitation par suite du renchérissement atteignit en 1949 quelque 164 millions de francs. Le coefficient de renchérissement moyen, comparé aux dépenses d'exploitation de l'exercice de 1938, peut ainsi être évalué à 68 pour cent environ, les différentes positions étant appréciées très prudemment.

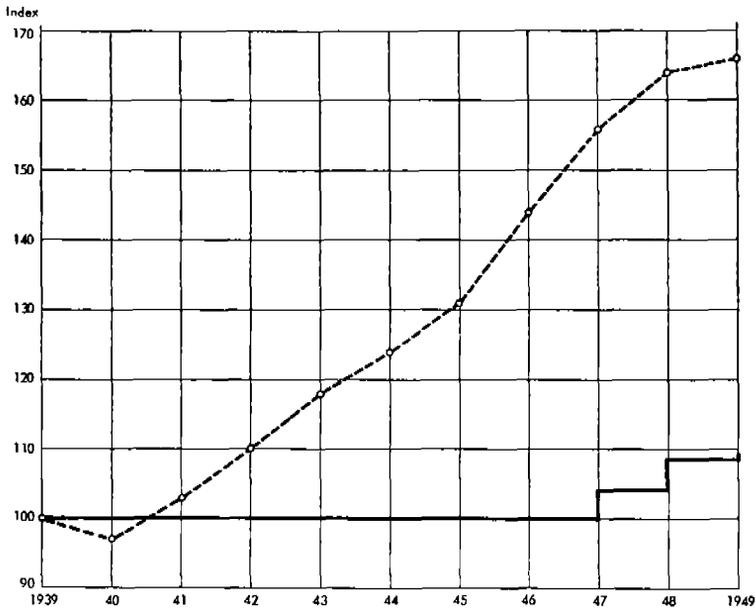
Compte tenu de ces considérations, le compte d'exploitation de l'exercice de 1949 se compose des éléments suivants :

	1938	1949		
	Frais d'exploitation	Frais du trafic supplémentaire	Frais de renchérissement	Frais d'exploitation totaux
en millions de francs				
Personnel	122	54	101	277
Locaux de service . . .	12	6	10	28
Installations d'exploitation (entretien, amortissements, etc.)	53	3	35	91
Transports	27	22	11	60
Frais généraux	5	2	5	12
Paiements à d'autres administrations (recettes du trafic, défalcatations)	23	23	2	48
Totaux	242	110	164	516

Pour apprécier de façon définitive la situation financière actuelle de l'administration des postes, télégraphes et téléphones, il est très important de considérer que sur le montant des frais supplémentaires de 164 millions de francs dus au renchérissement pour l'exercice de 1949, environ 23 millions seulement, c'est-à-dire à peine $\frac{1}{7}$, ont été couverts par l'augmentation de certaines taxes.

(1) Sans le service des voyageurs.

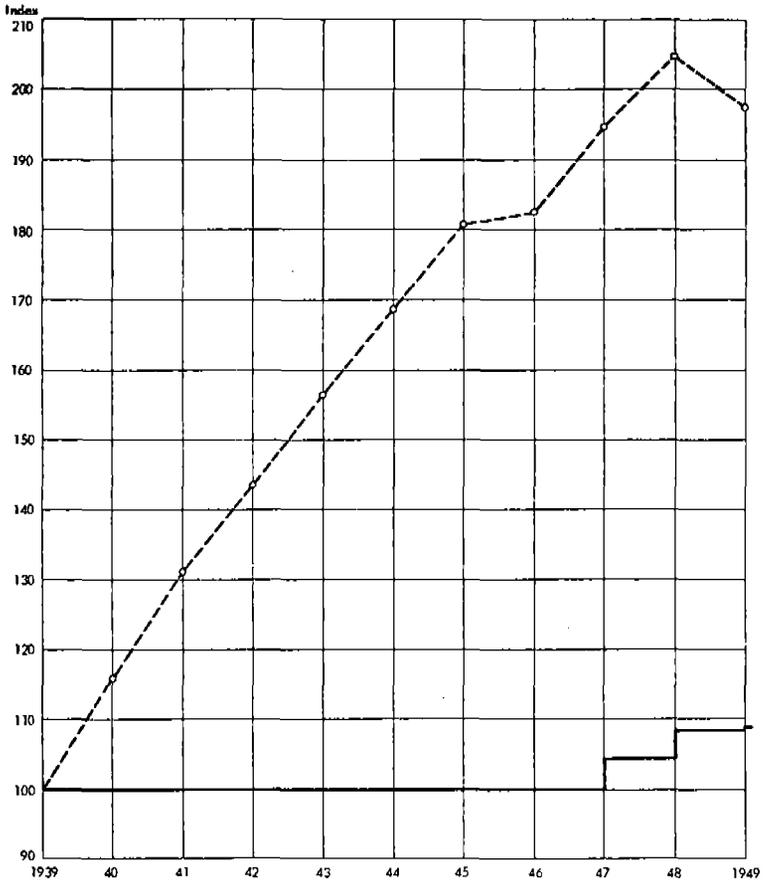
Traitements et tarifs postaux



Légende:

- Taux des recettes de trafic sur la base des tarifs postaux (1939 = 100)
- - - - Taux des traitements moyens de tout le personnel fédéral (1939 = 100)

Prix des matériaux et tarifs postaux



Légende :

- Taux des recettes d'exploitation sur la base des tarifs postaux (1939 = 100)
- - - Taux moyen des prix pour uniformes, bâtiments, matériaux d'installation du téléphone, câbles et automobiles du service des voyageurs (1939 = 100)

5. La méthode d'amortissement

Si la situation de fortune de l'administration est saine, on doit avant tout l'attribuer à un règlement des amortissements s'inspirant des principes de l'économie commerciale, principes qui furent appliqués de manière conséquente au cours de ces dernières années. Nous en avons exposé la nature et la portée dans notre rapport du 12 octobre 1948 à la commission du Conseil national pour la réforme constitutionnelle des finances de la Confédération. Pour éviter des répétitions, nous nous permettons de renvoyer à cet exposé. L'ordonnance sur la méthode d'amortissement, édictée par le Conseil fédéral le 19 avril 1945, a été appliquée pour la première fois aux immobilisations des télégraphes et des téléphones en 1945, à celles de la poste en 1946. En ce qui concerne les services de la poste, la charge d'amortissement s'est accrue, depuis l'application du nouveau règlement, dans la mesure même où avaient été insuffisants auparavant les amortissements des bâtiments de service (garages, remises, ateliers) et les biens meubles (principalement véhicules à moteur et mobilier). Ainsi, pour le service des automobiles, les amortissements comptables avaient été jusqu'en 1945 considérablement plus faibles (de 5 millions en nombre rond pendant les années 1938 à 1944) que les amortissements théoriques prévus dans le calcul de rentabilité. Pour une bonne part, l'accroissement de la charge résulte naturellement de l'augmentation des immobilisations par suite d'une reprise de la construction depuis 1946.

La valeur comptable des immobilisations, et plus particulièrement celle des installations d'exploitation, des services des télégraphes et des téléphones, a fortement décliné depuis 1938. Ce phénomène est dû avant tout à la réduction des immobilisations imposées par la guerre — pénurie de personnel et de matières premières — et par l'essor économique qui suivit. Les importants travaux qui durent être ajournés pour ces raisons sont exécutés actuellement dans la mesure où nos fournisseurs sont capables de livrer. Une partie des installations qui auraient dû, en temps normal, être remplacées, sont restées en usage et, par conséquent, apparaissent encore au compte des immobilisations.

Les crédits pour amortissements extraordinaires d'un montant de 64,5 millions votés par les chambres, sur proposition du Conseil fédéral, et inscrits, dès 1943, dans les budgets et comptes d'exploitation — comme pour les chemins de fer fédéraux — ont contribué à accélérer l'amortissement des lignes téléphoniques, des appareils et de l'outillage. Les expériences faites dans la période qui a suivi la première guerre mondiale, période au cours de laquelle l'administration des télégraphes et des téléphones a eu à supporter les conséquences d'amortissements nettement insuffisants, ont été mises à profit pendant la seconde guerre, et cela d'autant plus qu'un accroissement extraordinaire du trafic télégraphique et téléphonique a coïncidé avec un ralentissement de la construction. Il fallait s'attendre

qu'après la guerre le coût des travaux qui avaient été différés s'accroîtrait dans la mesure de l'ajournement. Les crédits susmentionnés permirent d'éliminer immédiatement du compte des immobilisations une partie des dépenses supplémentaires dues au renchérissement des lignes, des appareils, des constructions, de l'outillage et à l'impôt sur le chiffre d'affaires. Dans le compte de 1942, cette charge venait grossir celle de l'amortissement ordinaire. En 1943, on en arriva — en soulignant le caractère extraordinaire et temporaire de cet amortissement — à la mentionner *séparément* dans les frais du compte d'exploitation. Elle était régulièrement motivée dans le budget.

La récapitulation ci-après renseigne sur l'importance actuelle des immobilisations, des amortissements et de la valeur comptable:

	En millions de francs	
Etat des <i>immobilisations</i> au début de 1949		1057,1
Augmentation en 1949	321,0	
Diminution en 1949	177,4	143,6
Etat des immobilisations au début de 1950		<u>1200,7</u>
Etat des amortissements au début de 1949		860,5
Diminution consécutive au retrait du compte amortissements en 1949	6,6	
Augmentation réglementaire de la charge des amortissements en 1949	44,6	38,0
		<u>898,5</u>
	Début 1949	Début 1950
	En millions de francs	
Immobilisations	1057,1	1200,7
Amortissements	860,5	898,5
Valeur comptable	<u>196,6</u>	<u>302,2</u>

Par sa politique d'amortissements, l'administration des postes, télégraphes et téléphones a été en mesure de se tenir au niveau des inventions scientifiques et des progrès techniques et de créer ainsi les conditions permettant de rationaliser le service de transmission des nouvelles et d'accroître les bénéfices d'exploitation.

Administration des postes, télégraphes et téléphones
Immeubles, installations d'exploitation, biens meubles et provisions

Frais en ... ou état à fin ...	Valeur d'établissement	Amortissement				Valeur comptable	
		Etat	Frais annuels			en millions de francs	en % de la valeur d'établissement
	en millions de francs			en % des produits	en % des frais		
1930	572	200	25	10	11	372	65
1931	611	215	31	12	13	396	65
1932	643	236	34	13	14	407	63
1933	670	263	38	14	16	407	61
1934	695	292	39	15	17	403	58
1935	717	320	40	15	17	397	55
1936	730	348	40	15	18	382	52
1737	741	377	40	15	17	364	49
1938	756	410	45	16	19	346	46
1939	774	446	44	15	18	328	42
1940	789	489	49	17	19	300	38
1941	802	534	52	17	19	268	34
1942	823	593	63	19	21	230	28
1943	835	640	52	15	16	195	23
1944	840	690	54	15	16	150	18
1945	853	744	57	14	15	109	13
1946	882	790	54	12	13	92	11
1947	943	835	51	10	11	108	12
1948	1057	860	33	6	7	197	19
1949	1201	899	45	8	9	302	25

Si on l'étudie, en la situant dans l'ensemble des finances fédérales, la politique d'amortissement pratiquée ces dernières années par l'administration des postes, télégraphes et téléphones doit être considérée comme prudente et saine. Ce jugement est aussi celui de l'économie privée; par exemple, la chambre de commerce bâloise, dans son rapport annuel de 1949, s'exprime ainsi: « Nous tenons pour un principe juste la méthode appliquée jusqu'ici et qui consiste à amortir suffisamment les installations très coûteuses du téléphone, afin de permettre à l'administration des postes, télégraphes et téléphones d'être toujours à la hauteur du développement technique et de mettre à la disposition des abonnés au téléphone un service moderne irréprochable. »

6. Les réserves

Le bilan de l'administration des postes, télégraphes et téléphones comprenait, à fin 1938, 42 millions de francs de réserves spéciales. Ces réserves atteignirent, à fin 1949, 89 millions de francs. L'augmentation annuelle moyenne a été de 4,3 millions. Les réserves représentaient, à la fin de l'année 1949, 6 pour cent de la somme totale du bilan; l'augmentation annuelle correspondait à 1 pour cent de la moyenne des produits d'exploitation. Les réserves servent aux cinq fins suivantes:

	Réserves à fin 1949 en millions de francs
Couverture des pertes pour incendies et vols	13,7
Couverture des prestations en cas d'accident	6,3
Couverture des dépenses résultant du déparasitage des installations de radio de l'administration	1,5
Acquisition de matériel en vue du rééquipement différé par suite de la guerre	48,0
Fonds d'égalisation des bénéfices	19,6

Les réserves pour risques d'incendie, de vol et d'accident représentent des mesures de sécurité complémentaires indispensables, notamment une assurance créée par l'administration elle-même contre les dommages qui ne sont pas assurés auprès de tiers. Juridiquement, ces réserves se fondent, d'une part, sur l'ordonnance sur les postes de 1910 et, d'autre part, sur divers arrêtés du Conseil fédéral, en dernier lieu sur celui du 18 juillet 1933. Ces dernières années, l'administration a été épargnée et n'a subi aucun gros dommage (incendies de centraux téléphoniques, accidents graves dans le service postal des voyageurs); les versements annuels aux réserves ont pu, de ce fait, être maintenus dans des limites modestes.

La réserve pour le *déparasitage de la radio* a été alimentée uniquement durant les années 1944 à 1947 et est destinée au déparasitage des installations d'exploitation appartenant à l'administration. Pour couvrir les frais d'autres mesures de déparasitage, principalement de chemins de fer, il

existe un fonds spécial qui est alimenté et géré en commun par l'administration des postes, télégraphes et téléphones et la société suisse de radio-diffusion (situation de fortune de ce fonds à fin 1949: 1,12 million de francs).

A l'effet de rendre plus aisé le rééquipement des services du télégraphe, du téléphone et de la radio, différé par suite de la guerre, une réserve pour *l'acquisition de matériel* a été inscrite pour la première fois dans le compte annuel de 1943. Augmentée des crédits portés annuellement dans les budgets, cette réserve atteignait à fin 1949 la somme de 48 millions de francs. Quand bien même la nécessité de renouveler et de développer les installations téléphoniques durera encore longtemps et que l'avenir imposera encore de lourdes tâches (extension du réseau des téléscripteurs, photo-télégraphie, extension des radiocommunications, nouvelle technique en matière de câbles et de transmission, passage à la technique à ondes ultra-courtes et à haute fréquence), l'administration a renoncé, dès 1949, à augmenter cette réserve, afin de pouvoir verser davantage à la caisse fédérale.

La création du *fonds d'égalisation des bénéfices* est la conséquence d'un postulat de la commission de gestion du Conseil national présenté le 16 juin 1924. Ce postulat invitait le Conseil fédéral à examiner s'il ne convenait pas de prélever chaque année, sur les excédents d'exploitation de « l'administration des postes, télégraphes et téléphones une certaine somme pour alimenter un fonds de réserve ». La commission était alors sous l'impression laissée par le résultat du compte de la poste en 1923, compte qui pour la première fois depuis 10 ans, se soldait de nouveau, bien que modestément, en bénéfice. Ce fonds devait, dès qu'il aurait acquis une certaine importance, servir « de couverture de crise ». Pratiquement, il devra être mis à contribution lorsque le bénéfice net du compte de pertes et profits ne permettra pas de verser à la caisse fédérale la somme prévue au budget. Alors que la poste put commencer à alimenter ce fonds en 1924 déjà, l'administration des télégraphes et téléphones n'y parvint qu'en 1933. Le fonds a atteint son niveau le plus haut en 1939, avec 30 millions de francs. Dès 1942, il servit plus d'une fois à couvrir les versements à la caisse fédérale. Sur les 21,5 millions de francs que la poste versa à la caisse fédérale pendant les années 1942 à 1944, 20 millions environ durent être prélevés sur le fonds d'égalisation des bénéfices. Sur les 19,6 millions que compte le fonds actuel, 5,5 millions proviennent de la poste et 14,1 millions des télégraphes et des téléphones. Un retrait de 10 millions est prévu au budget de 1951 afin de permettre de nouveau un versement de 40 millions à la caisse fédérale.

III. L'IMPORTANCE FISCALE DE L'ADMINISTRATION DES POSTES, TÉLÉGRAPHES ET TÉLÉPHONES

1. La base constitutionnelle

Quelle place occupe l'administration des postes, télégraphes et téléphones dans les finances de la Confédération ? Dans l'esprit de la constitution, la poste et le télégraphe, auxquels s'ajoute, selon la doctrine et la pratique administrative, le téléphone, doivent apporter une certaine somme pour aider à couvrir les dépenses générales de la Confédération. Cela revient à dire que les taxes de la poste, du télégraphe et du téléphone n'ont pas le caractère exclusif de droits perçus pour une certaine prestation, mais qu'elles doivent encore contribuer à payer les dépenses générales de la Confédération. On admet que les droits perçus doivent couvrir au moins les dépenses qu'occasionnent les services rendus aux usagers par l'administration; en revanche, les opinions varient quant à la partie de ces droits qui doit représenter une recette pour la caisse fédérale.

L'article 36, 2^e alinéa, de la constitution dispose ce qui suit : « Le produit des postes et des télégraphes appartient à la caisse fédérale. » En conséquence, l'article 42, lettre *c*, fait figurer le produit des postes et des télégraphes au nombre des recettes couvrant les dépenses de la Confédération. L'article 36, 3^e alinéa, dit : « Die Tarife werden im ganzen Gebiet der Eidgenossenschaft nach den gleichen, möglichst billigen Grundsätzen bestimmt. » — « Les tarifs seront fixés d'après les mêmes principes et aussi équitablement que possible. » — « Le tariffe su tutto il territorio della Confederazione sono stabilite su basi eguali e ad un tempo, quanto più è possibile, moderate. » — Le texte allemand prescrit que les principes qui serviront de base aux tarifs doivent être équitables (*billig*), c'est-à-dire répondre à l'équité (*Billigkeit*). Le texte français (« équitablement ») est ainsi conforme à l'allemand; seul le texte italien (« basi . . . moderate ») fait allusion à des taux tarifaires modérés. Il faut relever que l'article 33, chiffre 2, de la constitution de 1848 avait déjà le même texte que le 3^e alinéa de l'article 36 de la constitution de 1874; il se fondait sur un concordat du 9 juillet 1818, dont le chiffre 2 prévoyait ce qui suit : « A l'égard des taxes de poste, les cantons traiteront les ressortissants des autres cantons comme leurs propres ressortissants, d'après des principes équitables (*nach billigen Grundsätzen*). » Le terme allemand « *billig* » correspondait déjà au terme français « équitable »; en effet, les cantons ne dédaignaient pas, jusqu'en 1848, de soumettre la régie des postes à une fiscalité marquée, peu entravés qu'ils étaient en cela par la disposition concordataire précitée. On peut aussi relever que, lorsqu'elle veut prescrire l'établissement d'un tarif modéré, la constitution de 1874 (comme l'article 25 de la constitution de 1848) se sert, à l'article concernant la douane (article 29, chiffre 1, lettre *a*, et chiffre 2), des termes : « . . . seront taxés aussi bas que possible » ou « seront aussi modérés que possible ».

Évitant ces expressions, l'article 36 concernant la poste veut uniquement prescrire, au 3^e alinéa, que les tarifs doivent être établis d'après des principes conformes à l'« équité ».

Sous le régime de la constitution de 1848, les indemnités postales à payer annuellement aux cantons devaient être prélevées sur le produit net de l'administration des postes; la constitution considérait donc comme normal que l'exploitation postale rapporte un bénéfice suffisant au moins à payer les indemnités postales, fixées à 1 486 560 francs par an. Les dépenses d'exploitation annuelles étaient en moyenne de 6 millions de francs de 1850 à 1860, de 7 millions entre 1861 et 1870, et de 11,6 millions entre 1871 et 1874. La proportion existant entre ces montants et l'indemnité postale entière était donc de quatre à un, puis presque de cinq à un et enfin de huit à un.

La constitution de 1874 étendit les attributions de la Confédération, qui assumait de lourdes charges financières supportées jusqu'alors par les cantons, particulièrement dans le domaine militaire. Elle revisa, par conséquent, les principes touchant l'équilibre financier entre la Confédération et les cantons; elle supprima notamment les indemnités que la douane et la poste devaient verser aux cantons et attribua à la Confédération le bénéfice total fait par ces deux administrations. Le législateur entendait ainsi que la poste et le télégraphe rapportent un bénéfice, ce qui ressort des articles 36, 2^e alinéa, et 42, lettre c. Le message du 4 juillet 1873, relatif à la révision de la constitution, tablait sur le produit net annuel de 1,2 million de francs pour la poste (les dépenses étant de 11,6 millions) et de 15 000 francs pour le télégraphe, donc sur un excédent de l'ordre d'un dixième des dépenses.

Le texte et l'histoire de la constitution n'étaient visiblement pas l'opinion selon laquelle les taxes doivent simplement servir à subvenir aux frais de revient. Au contraire, la constitution prévoit expressément que le produit net de l'administration des postes, télégraphes et téléphones est l'une des recettes de la Confédération; il faut obtenir un bénéfice qui, avec d'autres recettes fédérales, est destiné à couvrir les dépenses de la Confédération. Les articles 36, 2^e alinéa, et 42, lettre c, n'entendent pas non plus qu'il s'agit seulement du produit fortuit et peu important auquel on peut arriver aussi par hasard avec des tarifs qui, en principe, ne tendent qu'à la compensation des frais de revient. Le sens de ces dispositions est que la Confédération tient vraiment à ce qu'un bénéfice net soit fait et qu'elle puisse établir les tarifs à cette fin.

2. Principes de tarification

Ce que nous venons de dire ne signifie toutefois pas que le but de l'administration des postes, télégraphes et téléphones soit essentiellement fiscal. Pourvoir aux transports et communications est sa première raison

d'être et son but principal. En même temps, elle doit, néanmoins, servir à procurer des fonds à la caisse fédérale pour couvrir les dépenses de la Confédération. Les tarifs peuvent en conséquence aussi être relevés à des fins fiscales; la question difficile est toutefois de savoir dans quelle mesure ces tarifs peuvent être augmentés à cet effet.

Les tarifs doivent être établis d'après des principes équitables. Le poids ne doit pas porter essentiellement sur leur élément fiscal. Il doit porter sur ce qui permet d'accomplir convenablement les tâches imposées par le trafic. Ici s'établit une limite: le taux des tarifs ne doit pas être de nature à entraver les tâches susdites.

On peut se demander si d'autres principes encore ne militent pas pour une limitation du taux des tarifs. De 1851 à 1874, les versements de l'administration des postes et des télégraphes correspondaient à une moyenne de 15 à 20 pour cent des recettes de la Confédération. On exprima l'opinion que, lors de la revision constitutionnelle de 1874, la Confédération pouvait tabler sur le fait qu'un septième environ de ses recettes totales était constitué par le versement de cette administration et que les taxes devaient être fixées de manière à garantir en tout temps cette proportion. Pareil raisonnement ne résiste pas à un examen critique. Le message du 4 juillet 1873 ne compte dans tous les cas pas sur un versement de l'ordre d'un septième des recettes de la Confédération. Il escompte un versement beaucoup moins important. Il ne serait donc ni logique ni conforme à l'histoire de la constitution de fixer une cote fixe des recettes de la Confédération comme juste proportion valable encore aujourd'hui. Après 1874, la Confédération s'est chargée d'un grand nombre de nouvelles tâches, se constituant par là de nouvelles et amples recettes; celles-ci ne marchèrent évidemment pas de pair avec les nouvelles obligations, ni avec les dépenses. Ceux qui voudraient voir maintenir, avec les recettes augmentées de la Confédération, la même proportion qu'en 1874 pour le versement des postes, télégraphes et téléphones ne tiennent pas compte de ce changement. Ce serait également contraire au désir de ceux qui demandent des tarifs « billig », dans le sens d'« équitable ».

Il paraît juste aussi que les tarifs soient fixés à l'avenir de façon que le produit net corresponde convenablement aux dépenses, car si ces tarifs étaient établis de manière que ce produit fût trop élevé par rapport aux dépenses, ils seraient manifestement fondés sur des principes contraires à l'équité. Mais on ne saurait guère fixer d'avance une cote établissant un tel rapport approprié.

Nous arrivons à la conclusion que les tarifs doivent être fixés aussi bas que possible, qu'ils doivent se maintenir dans des limites qui n'entravent pas l'accomplissement correct des tâches qu'impose le trafic, qu'ils ne doivent pas seulement garantir la couverture des dépenses d'exploitation des postes, télégraphes et téléphones, mais qu'ils doivent exclure les pertes

pour les services du groupe « poste » et rendre possible, de manière durable, un bénéfice net pour l'ensemble de l'administration, bénéfice qui sera approprié aux recettes totales de la Confédération.

3. Participation des postes, télégraphes et téléphones à la réforme des finances fédérales

Dans notre message du 22 janvier 1948 concernant la réforme constitutionnelle des finances de la Confédération, nous avons déclaré que le versement de l'administration des postes, télégraphes et téléphones à la caisse fédérale devrait être porté à 50 millions de francs à partir de l'année 1950. Pour obtenir ce résultat, les droits perçus pour les prestations du service « poste » devraient être relevés. En 1947, la commission des experts du Conseil fédéral pour la réforme des finances fédérales avait tablé sur un bénéfice net d'environ 75 millions. La plupart des gouvernements cantonaux, le parti radical-démocratique, l'union suisse du commerce et de l'industrie, l'union suisse des arts et métiers et l'association suisse des banquiers s'étaient déjà exprimés en faveur de l'augmentation recommandée. En revanche, une minorité de gouvernements cantonaux, les partis socialiste et démocratique, ainsi que l'union syndicale suisse, l'union suisse des coopératives de consommation et la fédération suisse du tourisme se sont prononcés contre cette augmentation. Au cours de la discussion du message du 22 janvier 1948, l'opinion du Conseil fédéral ne manqua pas d'être combattue. De plusieurs côtés, il fut proposé de maintenir les versements habituels de 25 à 30 millions de francs. Certains recommandèrent l'augmentation à 75 millions. Après une discussion approfondie de l'ensemble des problèmes financiers de l'administration des postes, télégraphes et téléphones, les commissions et finalement le Conseil des Etats et le Conseil national se sont ralliés, dans leur majorité, à la manière de voir du Conseil fédéral: fixer le bénéfice net de cette administration à 50 millions dans le plan financier de la Confédération pour les années 1950 et suivantes.

Un bénéfice net de 50 millions de francs correspondrait à environ 10 pour cent des frais d'exploitation ou 9 pour cent des produits d'exploitation de la moyenne des années 1948/1949. On ne saurait sans doute prétendre qu'une telle participation de l'administration des postes, télégraphes et téléphones débordé les limites constitutionnelles, qu'elle dépasse les exigences fiscales de la Confédération envers ladite administration et qu'elle porte préjudice à l'accomplissement normal des tâches nécessitées par le trafic.

IV. LES BESOINS FINANCIERS DE L'ADMINISTRATION DES POSTES, TÉLÉGRAPHES ET TÉLÉPHONES

1. Versement à la caisse fédérale

Le versement du bénéfice net de l'administration des postes, télégraphes et téléphones à la caisse fédérale atteignit 30 millions en 1948 et 40 millions en 1949. L'augmentation de ce versement pourrait prêter à un malentendu. En 1948, le compte d'exploitation était encore grevé de 20 millions sous « Autres frais », pour l'amortissement immédiat de certains frais de renchérissement des nouvelles installations, tandis que le compte de pertes et profits était grevé de 10 millions pour un versement au compte des réserves, ensuite d'acquisition de matériel destiné à la couverture des besoins différés. Ces deux mesures extraordinaires, qui ont amélioré la situation de la fortune de 30 millions, ont dû être abandonnées en 1949. Les comptes de 1949 ne se sont donc pas soldés par une augmentation du bénéfice de 10 millions, comme pourrait le faire croire l'augmentation du versement à la caisse fédérale. Il y a au contraire une diminution de 20 millions. L'Assemblée fédérale a de nouveau budgété un bénéfice net de 40 millions pour 1950 et 1951. Alors qu'en 1950, grâce à l'augmentation de trafic due, dans la seconde moitié de l'année, à la tension internationale, le versement dépassera probablement 40 millions, il a fallu prévoir au budget de 1951 un prélèvement de 10 millions du fonds d'égalisation des bénéfices, pour couvrir la différence entre le bénéfice réel et le versement budgété. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, nous avons, avec l'assentiment des chambres, prévu dans notre projet de réforme constitutionnelle des finances de la Confédération, un versement annuel de 50 millions. Un versement de ce montant devrait figurer pour la première fois dans le budget de 1952. Comparativement au compte de 1949 et au budget de 1951, l'administration a donc besoin de 20 millions de plus, pour des raisons d'ordre fiscal.

2. Frais pour le personnel

En 1949, l'administration a payé 277 millions de francs pour un effectif de 28 670 agents. Pour 1951, le budget prévoit 29 100 agents en nombre rond. Si les circonstances actuelles restent les mêmes (importance du trafic, durée du travail, etc.), l'effectif du personnel aura ainsi atteint son maximum. L'augmentation de l'effectif en 1951 (environ 430 agents) entraîne, comparativement à 1949 et sur la base d'un traitement annuel moyen de 9700 francs par agent, une augmentation de dépenses de 4,2 millions.

Le nouveau statut des fonctionnaires, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1950, forme la base d'une amélioration générale des traitements du personnel de la Confédération (nouvelle échelle des traitements, nouvelle réglementation des indemnités de résidence, prolongation du droit aux allocations pour enfants, réduction du temps nécessaire pour atteindre le maxi-

num d'une classe de traitement, mêmes traitements pour les agents célibataires et les agents mariés, etc.). Dans le message du Conseil fédéral du 20 décembre 1948, les frais supplémentaires ont été évalués à 17,5 millions en 1950 pour un effectif de 92 000 agents que compte l'ensemble de l'administration fédérale; dans 12 ans environ, lorsque la loi aura son plein effet, le chiffre sera de 44,2 millions. La part d'augmentation des frais pour les postes, télégraphes et téléphones sera de 5,2 millions en 1950 et de 13,3 millions dans 12 ans. Ne sont pas prises en considération les augmentations de frais résultant du changement dans la classification des fonctions selon le règlement des fonctionnaires. Si ces changements sont réduits au minimum supportable pour le service, le supplément de frais ne dépassera pas 2 millions par année.

Les prestations à la caisse fédérale d'assurance s'ajoutent aux frais pour le personnel. L'adaptation partielle de l'assurance au renchérissement a nécessité des frais supplémentaires portant sur la contribution normale d'employeur et sur la garantie d'intérêts pour l'augmentation du capital de couverture.

Tout bien considéré, et en prenant pour moyenne les années 1951 et suivantes, il faut s'attendre que les frais pour le personnel seront pour longtemps supérieurs de 20 millions à ceux de 1949.

3. Dépenses pour les choses

Les dépenses pour locaux de service ont doublé par rapport à l'année 1938. Elles se décomposent en trois éléments, savoir: l'amortissement des bâtiments dont l'administration est propriétaire, les frais d'entretien et le loyer des locaux de service situés dans des bâtiments appartenant à des tiers.

Comme on sait, il arrive souvent que des immeubles abritent à la fois les services de la poste, du téléphone et du télégraphe. Dans de nombreuses localités, le développement du téléphone a contraint d'abandonner à ce dernier les locaux utilisés jusqu'ici en commun avec la poste et d'en rechercher de nouveaux pour cette dernière. A cela s'ajoute le fait que non seulement le trafic téléphonique, mais aussi celui de la poste augmentent continuellement dans les villes dont la population va croissant. Le trafic postal n'a probablement pas encore atteint partout son point culminant et des décalages sont toujours possibles, tout particulièrement de la campagne à la ville. Il est possible que dans certaines localités rurales, les locaux de la poste soient trop grands pour un trafic en régression. Dans les villes, il nous faut, pour faire face au trafic très intense, ériger les immeubles nécessaires. Rappelons, en outre, que la motorisation du service postal et du service de construction du téléphone a comme corollaire l'érection de nouveaux ateliers et garages. Enfin, il faut tenir compte des besoins en locaux, consécutifs aux nouvelles méthodes d'exploitation du téléphone, économisant la main-d'œuvre; pour le téléphone

par rayons dirigés, par exemple, il faut de coûteuses installations en montagne, tandis que l'extension du réseau de câbles à courants porteurs exige de nouvelles stations de répéteurs. En regard des dépenses de construction du téléphone, on peut s'attendre, avec le temps, à une réduction d'autres dépenses, particulièrement des dépenses de personnel et à une augmentation du produit des conversations.

Là où cela paraît rationnel, l'administration renonce à acquérir des immeubles et s'installe dans des locaux loués. Les dépenses pour le loyer s'accroissent dans la mesure où le contrôle des prix devient moins sévère pour les anciens bâtiments; pour les bâtiments neufs, elles augmentent en proportion des frais de construction.

Enfin, l'augmentation de l'espace nécessaire aux bureaux d'exploitation occasionne tout naturellement davantage de dépenses d'entretien, de nettoyage, d'éclairage et de chauffage.

Nous estimons que les dépenses pour locaux de service seront, pendant les dix prochaines années, d'environ 5 millions de francs supérieures en moyenne à celles de 1949.

Bien que les besoins de l'exploitation soient pressants en face du volume du trafic, l'administration envisage de répartir son programme de construction sur quelques années, de façon à contre-balancer les fluctuations économiques et à appliquer, pour sa part, le plan de création de possibilités de travail.

Les autres dépenses pour des choses ont aussi tendance à augmenter proportionnellement au renchérissement de la vie et au développement du trafic. Par des mesures d'économie rigoureuses et un contrôle exact de la consommation, l'administration des postes, télégraphes et téléphones s'efforce en conséquence de retarder la montée de ces dépenses, compte tenu du volume de trafic et des prix actuels. Les opinions divergent en ce qui concerne l'incidence des frais supplémentaires provoqués par le renchérissement. On les évalue à 2 millions de francs, moyenne annuelle.

4. Frais de transport

Les dépenses pour transports dépendent du volume du trafic ou de la densité des communications. Comme le trafic postal n'a probablement pas encore atteint son point culminant, il convient de prévoir une nouvelle augmentation des dépenses pour transports.

Notons que les chemins de fer fédéraux aspirent à une nouvelle réglementation des indemnités qui leur sont versées par la poste, dans le sens d'une augmentation.

Les bases légales valables pour le calcul de l'indemnité à payer aux chemins de fer fédéraux pour le transport des envois postaux se trouvent à l'article 19 de la loi de 1872 concernant l'établissement et l'exploitation

des chemins de fer. D'après cette loi, les chemins de fer sont tenus de transporter gratuitement les envois postaux soumis à la régale des postes (poste aux lettres et colis jusqu'à 5 kg, etc.). L'indemnité payée par l'administration des postes, télégraphes et téléphones aux chemins de fer fédéraux a été relevée à plusieurs reprises au-delà des obligations légales. En 1928, l'administration des postes, télégraphes et téléphones est venue en aide aux chemins de fer fédéraux en fixant l'indemnité pour le transport des colis postaux de plus de 5 kg aux $\frac{3}{4}$ de la taxe entière du tarif général de grande vitesse. Le 1^{er} janvier 1937, dans le sens d'une bonification pour les colis de moins de 5 kg, l'indemnité totale a été augmentée d'un tiers, soit de 2½ millions de francs, et le montant ainsi obtenu, divisé par le chiffre total des colis déposés, ce qui donna un taux uniforme de 23,34 centimes par colis. Dès lors, ce taux a été multiplié par le nombre total des colis déterminé par la statistique, pour adapter l'indemnité au trafic. Grâce à cette augmentation et à l'accroissement du trafic, l'indemnité de 6,8 millions de francs payée aux chemins de fer fédéraux en 1936 fut portée à 16,5 millions de francs en 1949, ce qui correspond à une majoration de quelque 10 millions de francs. A cette somme vient s'ajouter l'indemnité pour les autres prestations (wagons-poste, etc.), qui s'élève à 1½ million par an en nombre rond.

Par le mode de calcul adopté actuellement, la poste indemnise déjà les chemins de fer fédéraux dans une proportion beaucoup plus forte que les dispositions légales ne l'exigent d'elle. Elle s'est en outre expressément engagée à rendre aux chemins de fer fédéraux un nouveau service. Bien que le montant définitif des prestations de l'administration des postes, télégraphes et téléphones aux chemins de fer fédéraux ne soit pas encore connu, il convient, par mesure de prudence et eu égard aux répercussions éventuelles de la nouvelle réglementation sur d'autres entreprises de transports, de prévoir une augmentation des frais de transport de 15 à 20 millions de francs, soit de 18 millions en moyenne.

5. Récapitulation

Les besoins supplémentaires se chiffrent et se résument de la façon suivante, étant entendu que les estimations se fondent sur les dépenses de l'année 1949:

Augmentation du versement du revenu net à la caisse fédérale (plan financier pour la moyenne des années 1950 et suivantes, selon message du 22 janvier 1948 concernant la réforme constitutionnelle des finances de la Confédération), environ	en millions de francs	20
A reporter		20

	Report	20
Personnel (au moment où portent effet la loi du 24 juin 1949 sur le statut des fonctionnaires et les statuts de la caisse d'assurance du personnel de l'administration générale de la Confédération, du 20 mars 1950; les allocations de renchérissement ne sont ici pas prises en considération; l'effectif actuel du personnel sert de base aux calculs), environ		20
Locaux de service, installations d'exploitation et frais généraux, environ		7
Transports, environ		<u>18</u>
	Au total, environ	<u>65</u>

En estimant ces besoins, nous avons généralement admis — en plus des prévisions contenues dans les chapitres précédents, après chaque rubrique de dépenses — que les recettes du trafic ne diminueront pas de façon sensible ces prochaines années. Evidemment, le retour d'une activité économique normale ne manquera pas d'influencer le rendement de l'administration. Les observations statistiques faites durant un siècle permettent toutefois d'admettre que le trafic confié à l'administration continuera d'augmenter dans son ensemble par suite de l'accroissement de la population, de l'intensification des relations économiques et des progrès de la technique. Il est cependant probable que le mouvement ascendant se ralentira, et à la poste plus qu'au téléphone. Ajoutons que notre évaluation des besoins suppose que le développement de l'économie nationale sera continu et que le pouvoir d'achat de notre monnaie ne subira pas de modifications importantes.

L'un ou l'autre des éléments de notre estimation est peut-être inférieur ou supérieur à ce qu'il sera réellement. Dans son ensemble, cette estimation ne sera, croyons-nous, pas loin de la réalité. A égale distance d'un pessimisme voulu et d'un optimisme injustifié, elle doit être considérée comme offrant peu de possibilités d'y ajouter ou retrancher quelque chose. Maints arguments militeraient en faveur d'une réserve d'au moins 10 pour cent, à inscrire, dans l'aperçu des besoins donné ci-dessus, afin d'assurer à la gestion financière des postes, télégraphes et téléphones une stabilité et une continuité plus grandes. Nous croyons toutefois devoir y renoncer, afin que les mesures envisagées pour couvrir le déficit se limitent au minimum absolument nécessaire.

V. MESURES CONCERNANT LA COUVERTURE DU DÉFICIT

1. Considérations de principe

Avant d'examiner quelles mesures s'imposent pour couvrir le déficit, il est nécessaire d'émettre quelques considérations de principe.

Le déficit annuel, estimé à quelque 65 millions de francs, n'est pas la conséquence d'une perturbation passagère, d'ordre économique, survenue dans la gestion financière de l'administration. S'il en était ainsi, on pourrait peut être se borner à prendre quelques mesures d'ordre comptable (suspension du règlement des amortissements, dissolution du fonds d'égalisation des bénéfiques et d'autres réserves, etc.) pendant une période transitoire, à moins d'accepter durant quelque temps une ère de déficits dans l'espoir d'un retour des conditions normales. Il ne s'agit cependant pas de chercher, par des mesures internes, à mettre fin à quelques résultats défavorables. La tâche est d'ordre national et politique: elle consiste à rendre aux postes, télégraphes et téléphones, après des changements de structure durables, leur fonction constitutionnelle et fiscale d'entreprise des communications. Si les postes, télégraphes et téléphones ont versé à la caisse fédérale, ces dernières années, des bénéfiques nets toujours plus grands, c'est à l'encontre des règles d'une saine gestion puisque l'opération s'est faite aux dépens de l'amortissement et des réserves. En continuant d'user d'une telle méthode, qui ne réduit pas les dépenses et ne procure pas des recettes, on finirait par dépouiller cette administration et par donner une idée erronée de sa véritable situation financière. Tout au contraire, il faut prendre des mesures qui soient en rapport avec le but à atteindre, c'est-à-dire rétablir l'équilibre comptable au moyen d'excédents d'exploitation réels, compte tenu d'un produit net de 50 millions de francs par année. On ne peut le faire que par une réduction réelle des dépenses et par un accroissement réel des recettes. Pour arriver à couvrir de façon durable les besoins financiers supplémentaires d'environ 65 millions de francs selon l'estimation, il faudrait que chacune des mesures échappe aux effets des fluctuations économiques ou, comme nous l'avons déjà souligné, que l'évaluation des besoins comprenne une réserve. L'expérience nous enseigne que les dépenses ne s'adaptent que lentement au recul des recettes. Si, au contraire, la période actuelle de grande activité économique devait se prolonger longtemps encore, une nouvelle augmentation des dépenses ne pourrait sans doute pas être évitée. Etant donné que nous renonçons intentionnellement à une marge de sécurité, pour ne pas forcer les mesures de couverture, nous devons considérer comme un minimum, durant une longue période, un ensemble de besoins estimé à 65 millions de francs.

La séparation du compte général de l'administration en deux comptes — un compte pour la poste et un autre pour les télégraphes, les téléphones et la radio — serait une mesure purement technique. Elle ne représenterait

nullement un assainissement des conditions elles-mêmes. L'ancienne séparation du compte général ne peut s'expliquer que par l'histoire et ne se justifie pratiquement plus. Plusieurs divisions ont, en effet, été réunies depuis que les deux exploitations en régie ont été placées, en 1920, sous une direction commune en vue d'une gestion plus rationnelle et plus économique. Plus avançait cette simplification des services administratifs et d'exploitation, plus il devenait irrationnel et difficile de tenir des comptes séparés. La séparation exigeait de nombreux décomptes compliqués entre la poste et le groupe des télégraphes et téléphones et rendait inutilement difficile le travail du service de comptabilité. De plus, les comptes et les bilans des deux régies présentaient des chiffres enflés artificiellement. Seul le compte unique correspond à la structure et à l'organisation de l'administration. Il permet, en outre, une simplification et une économie importantes. Les avantages — clarté, chiffres nets et simplicité — ne peuvent être assez appréciés. Une nouvelle séparation des comptes serait irrationnelle et coûteuse et ne répondrait pas non plus au désir exprimé plusieurs fois aux chambres : avoir des comptes présentés d'une façon claire et complète. Lors de la présentation des comptes de l'année 1949 et des délibérations concernant le budget de 1951, les commissions des finances se sont prononcées pour la méthode actuelle. Le compte correspond en principe, quant à la forme, au compte de la Confédération. Il a le caractère d'un compte financier pur et répond à tout ce qu'on peut attendre d'un compte financier. Notons qu'on émet parfois à l'égard du compte des postes, télégraphes et téléphones des vœux auxquels il ne pourrait être donné suite même si les comptes de la poste et du téléphone étaient séparés. Le rendement de services tels que les automobiles, les journaux, les chèques, les colis, etc., ne saurait ressortir d'un compte financier. Pour cela, l'établissement de comptes de frais compliqués est nécessaire. Comme dans l'économie privée, ils ressortissent à une comptabilité d'exploitation particulière. Actuellement, l'administration améliore et développe ses calculs de frais d'exploitation.

Les sommes versées à la caisse fédérale depuis 1946 proviennent exclusivement des téléphones. Depuis cinq ans, la poste n'est pas en mesure de fournir sa contribution constitutionnelle aux dépenses générales de la Confédération. Mais elle n'est pas non plus à même de couvrir ses propres dépenses. Le déficit de la poste est couvert par le téléphone. Pour des raisons d'ordre constitutionnel et économique, mais aussi pour des raisons d'exploitation, il ne saurait être question de laisser la poste dans la dépendance financière du téléphone, c'est-à-dire de faire supporter le déficit de la poste par les abonnés au téléphone et de la délier de ses obligations envers la caisse fédérale. Par cette affirmation, nous indiquons déjà dans quelle direction il faudra prendre les mesures qui permettront de couvrir le déficit futur de l'administration. On devra examiner avant tout quelles dispositions doivent être prises pour la poste ; il s'agira surtout de la rendre, d'une façon durable, au moins rentable.

2. Réduction des dépenses

Il va de soi que devant cet important besoin supplémentaire, notre attention s'est portée, en premier lieu, sur les possibilités d'améliorer le rendement par des économies.

Depuis des années, le chiffre et la composition des dépenses des offices de l'administration sont vérifiés sans relâche, du point de vue d'une organisation rationnelle. Cette vérification permet d'assurer un service peu coûteux et de bon rendement, sans pour autant négliger la sécurité de l'exploitation et les exigences du trafic. Une amélioration sensible du rendement ne peut donc pas être obtenue par des économies. Il faut une augmentation des recettes. Nous désirons ne pas être mal compris. La direction générale des postes, télégraphes et téléphones, le département des postes et des chemins de fer et le Conseil fédéral n'oublient jamais qu'ils doivent user de la plus stricte économie dans l'organisation des services de la poste, du télégraphe et du téléphone. Lors des récentes discussions sur le compte et le rapport de gestion de l'administration des postes, télégraphes et téléphones pour l'année 1949, les chambres ont eu l'occasion de se convaincre que cette administration surveille étroitement la relation entre l'effectif du personnel et le volume du trafic et qu'elle voue toute son attention à la rationalisation et à la mécanisation des méthodes de travail dans chaque service, ainsi qu'à l'intensification du travail. Dans cet ordre d'idées, nous pouvons rappeler une fois encore que le rendement du travail par agent a pu être augmenté, grâce au fait que la mécanisation a été étendue de manière croissante à toutes les opérations de l'exploitation qui s'y prêtaient. C'est ainsi qu'on a, pour ne citer que quelques exemples récents, monté des installations d'intercommunication dans le service des chèques postaux, commencé de centraliser et d'établir intégralement par des moyens mécaniques les comptes mensuels du téléphone pour plus d'un demi-million d'abonnés, ainsi que les comptes des taxes d'audition de la radio pour environ un million d'auditeurs, et introduit la téléphonie à rayons dirigés et les câbles téléphoniques de très grandes capacités (câbles à courants porteurs). On essaye des méthodes de travail modernes dans le service des remboursements et l'on étudie la possibilité de les appliquer au service des chèques et des virements. Point n'est besoin de dire que, de cette façon, les dépenses annuelles pourront être réduites, par rapport au volume des dépenses et du trafic actuel, de plusieurs millions de francs. Il est entendu que ces économies ne se feront que progressivement au cours des prochaines années. Elles ne se feront peut-être même pas sentir entièrement, parce qu'elles seront contre-balancées par les dépenses de nouveaux services et par un accroissement de trafic dans des secteurs déterminés. D'une manière générale, lorsqu'on les compare aux besoins supplémentaires urgents et élevés, ces économies, tout importantes et indispensables qu'elles soient, n'entrent ni fortement ni tout de suite en considération.

Des économies s'élevant à 2 ou 3 millions de francs peuvent être rapidement obtenues par la suppression de la distribution du courrier de midi. Cette distribution avait été supprimée au commencement de la dernière guerre, lorsque 4000 agents postaux furent mobilisés. Vers la fin de la guerre déjà, mais surtout après la cessation des hostilités, certains milieux du commerce et de l'industrie insistèrent pour que l'ordre antérieur fût rétabli. Sur quoi, l'administration réintroduisit la distribution de midi dans les villes et les grandes localités du pays, à partir du 1^{er} juin 1946. Le 16 décembre 1947 déjà, M. le conseiller national Dietschi déposait cependant un postulat tendant à la suppression de cette troisième distribution. Le 15 juin 1950, son collègue M. Kästli déposait à son tour une motion analogue qui, transformée en postulat, fut acceptée par le Conseil fédéral et par le Conseil national dans la séance du 20 décembre 1950. Les associations dirigeantes de l'économie suisse s'étant également déclarées d'accord, au cours d'une conférence tenue le 16 janvier 1951 avec la direction générale des postes, télégraphes et téléphones, de revoir leur décision antérieure, la suppression de la distribution de midi dans les villes et les grandes localités sera sérieusement examinée dans le plus bref délai possible.

3. Prestations étrangères au service postal

Chaque fois qu'il est question de prendre des mesures pour assainir la situation financière de l'administration, on entend exprimer le désir que soient supprimées les prestations étrangères au service postal. Sont spécialement visées la franchise de port dont jouissent les autorités et les taxes de faveur pour le transport des journaux. Dans leurs mémoires sur la réforme des finances de la Confédération, le gouvernement du canton de Zurich et le parti radical-démocratique se sont particulièrement prononcés pour l'abrogation de la franchise de port. Cette question a été ranimée par le postulat déposé le 14 juin 1950 par M. Schwendener, conseiller national, et 32 cosignataires.

a. Franchise de port

La première loi fédérale sur les taxes postales, de 1849, exonérait du paiement des taxes:

- 1^o Les membres de l'Assemblée fédérale pendant la durée des sessions, lorsqu'ils séjournent dans la ville fédérale;
- 2^o Les autorités, pour la correspondance qu'elles échangent entre elles, pour affaires officielles seulement;
- 3^o Les cantons, pour leurs feuilles officielles;
- 4^o Les militaires en service actif fédéral ou cantonal.

En 1851, la franchise de port fut également conférée aux autorités paroissiales. En 1852, elle fut étendue aux relations des autorités de la

Confédération, des cantons et districts avec des particuliers, y compris les envois aux autorités. En revanche, les autorités communales et paroissiales furent complètement exclues du droit à la franchise de port. La loi de 1862 sur les taxes postales rétablit la franchise de port pour les autorités communales, les autorités paroissiales et les autorités ecclésiastiques; la franchise de port fut en outre étendue aux commissions des chambres fédérales. En 1891, les autorités de surveillance des écoles publiques furent mises au bénéfice de cette faveur. La loi sur les postes de 1910 limita ensuite la franchise de port aux correspondances expédiées en affaires officielles.

En se référant aux abus, on a tenté à différentes reprises d'abolir la franchise de port ou tout au moins de la limiter à un cadre approprié, la première fois lors des délibérations sur le projet de loi sur les taxes postales de 1861. A cette époque déjà, la franchise de port fut qualifiée de « maladie cancéreuse » par la commission du Conseil des Etats. D'autres attaques furent déclenchées dans ce sens en 1867, 1871, 1876, 1877, 1880, 1883, 1899, 1907, 1915, 1917, 1921 et 1935.

Aux termes de l'article 38, alinéa 1^{er}, de la loi de 1924 sur le service des postes, sont actuellement exonérés du paiement des taxes postales:

- a. Les chambres fédérales, pour les envois qu'elles expédient, les membres des commissions de l'Assemblée fédérale, pour la circulation des actes officiels entre eux et avec les autorités et offices de la Confédération, de même que les membres de l'Assemblée fédérale et de ses commissions, pour les envois qu'ils expédient et qu'ils reçoivent pendant la durée des sessions, lorsqu'ils séjournent dans le lieu où se tiennent ces sessions;
- b. Les autorités et offices des cantons, districts et cercles, les autorités de surveillance des écoles publiques, pour les envois qu'ils expédient en affaires officielles;
- c. Les autorités communales, les autorités paroissiales et ecclésiastiques de l'Etat ou reconnues publiques par l'Etat, ainsi que les offices d'état civil, pour les envois qu'ils échangent entre eux et avec les autorités supérieures, en affaires officielles; les offices des poursuites et des faillites, pour les envois qu'ils échangent avec les autorités supérieures, en affaires officielles;
- d. Les militaires au service, pour les envois qu'ils expédient et qu'ils reçoivent, et les militaires qui ne sont pas en service pour les envois de service.

A cela vient s'ajouter la franchise de port des autres autorités fédérales et offices de la Confédération.

Les entreprises et établissements des cantons et communes ayant un but économique ou industriel et qui se font rémunérer pour leurs services n'ont, aux termes de l'article 40 de la loi, pas droit à la franchise de port.

En 1930, on comptait 80 000 autorités et offices bénéficiant de la franchise de port. Au cours de la dernière guerre, ce nombre passa à 130 000; dès lors, en raison des réductions opérées dans l'économie de guerre, il retomba à 110 000, approximativement. Ce nombre ne comprend pas les nombreux offices militaires, ni les personnes isolées bénéficiant de la franchise de port (membres de l'Assemblée fédérale, militaires).

Cette extension continuelle, aux effets toujours plus grands, résulte de ce que le contrôle exercé par l'Etat englobe sans cesse de nouveaux domaines, notamment dans la vie économique. Cela entraîne l'institution de nouvelles autorités et de nouveaux offices, auxquels la franchise de port doit être accordée, conformément aux dispositions légales.

Depuis 1850, le nombre des envois en franchise de port a augmenté ainsi qu'il suit:

Année	Autorités, offices, etc.	Militaire	Au total
	Nombre en millions		
1850	1,3		1,3
1870	3,9		3,9
1880	4,4		4,4
1890	6,8		6,8
1900	12,5	non	12,5
1910	17,9	comptés	17,9
1913	18,3	séparé-	18,3
1914	59,8	ment	59,8
1915	66,6		66,6
1916	60,1		60,1
1917	56,8		56,8
1918	51,9		51,9
1919	29,3		29,3
1920	25,0		25,0
1930	26,4		26,4
1935	31,8		31,8
1938	33,1		33,1
1939	31,3	62,2	93,5
1940	35,0	134,2	169,2
1941	38,4	88,0	126,4
1942	40,3	70,4	110,7
1943	40,4	89,9	130,3
1944	41,1	108,0	149,1
1945	42,5	41,8	84,3
1946	39,8	7,8	47,6
1947	37,8	8,9	46,7
1948	36,0	9,7	45,7
1949	35,8	9,5	45,3

Chaque année, une perte importante sur le produit des taxes est le résultat de ce grand nombre d'envois transportés en franchise de port. Pour 1949, la perte est estimée comme suit:

Expéditeurs	Nombre d'envois en millions	Perte sur les taxes en millions de francs
1. Autorités et offices de la Confédération, y compris les chambres fédérales . . .	5,0	0,9
2. Autorités et offices des cantons, districts et cercles	23,2	3,1
3. Autorités communales	6,8	0,9
4. Autorités paroissiales	0,7	0,1
Total des autorités et offices	35,7	5,0
5. Militaire (organes de commandement et militaires)	9,5	2,0
Au total	<u>45,2</u>	<u>7,0</u>

Aux termes de l'article 39 de la loi sur le service des postes, sont considérés comme affaires officielles, au sens de la franchise de port, les envois faits dans l'intérêt de l'Etat, de la commune, de l'Eglise ou de l'école. Les articles 128 et 129 de l'ordonnance sur les postes disposent que ne sont pas considérés comme affaires officielles les envois postaux faits par les autorités ou offices dans l'intérêt de particuliers ou d'exploitations économiques des cantons et communes. Les envois de cette espèce sont aussi soumis à la taxe lorsqu'ils sont échangés entre les autorités et des offices.

Les autorités et les offices interprètent volontiers d'une manière très large le terme « dans l'intérêt de l'Etat, de la commune, de l'Eglise ou de l'école ». Suivant divers arrêts du Tribunal fédéral, il faut cependant l'interpréter restrictivement et ne pas admettre la franchise de port lorsque les frais peuvent être mis à la charge des particuliers.

Différencier les envois soumis à la taxe de ceux qui ne le sont pas n'est pas toujours chose facile pour les offices. La poste ne peut pas intervenir efficacement contre l'emploi abusif de la franchise de port, son personnel, lié par le secret postal, ne pouvant pas chercher à déceler le contenu d'envois fermés. Il s'ensuit que la découverte des abus est due la plupart du temps au hasard. Pour le reste, la poste doit mettre sa confiance dans le personnel des autorités et offices, bien que souvent, il ne connaisse pas les prescriptions ou n'y regarde pas de si près. Les abus de la franchise de port, qui ont de tout temps choqué l'opinion, sont dus en majeure partie à cette inobservation des prescriptions.

Pour éviter les inconvénients résultant du fait que des correspondances soumises à la taxe n'ont pas été judicieusement différenciées des autres,

ainsi que les discussions désagréables qui s'ensuivent, la poste a cherché à conclure avec les autorités et offices bénéficiant de la franchise de port des arrangements suivant lesquels ces autorités et offices se libérèrent de l'obligation d'affranchir les envois soumis à la taxe en acquittant une indemnité forfaitaire. Cette solution dispense les fonctionnaires des autorités et offices d'examiner pour chaque envoi s'il bénéficie de la franchise de port ou doit être affranchi. Elle assure ainsi à la poste les taxes qui lui reviennent. Elle simplifie aussi le travail, en ce sens que sont supprimés le tri des envois isolés soumis à la taxe, l'affranchissement et les incontrôlables caisses pour frais de port.

Outre la Confédération, qui a introduit l'affranchissement forfaitaire en 1931 déjà et qui paiera de ce chef trois millions de francs en 1951, 16 cantons ont été amenés à convenir des indemnités pour l'affranchissement à forfait. Les abus y sont en majeure partie éliminés.

Abstraction faite des abus, la réglementation actuelle de la franchise de port comporte des désavantages qu'aucune mesure ne peut éliminer. Des irrégularités résultent de l'organisation administrative dans les différents cantons. Ainsi, le canton qui est à même de centraliser entre les mains d'un office cantonal la taxation et la perception des impôts peut faire usage de la franchise de port pour tous les envois s'y rapportant. Le canton qui a recours aux offices communaux pour ce travail doit payer le port pour tous les envois adressés aux contribuables, car les communes ne sont légalement autorisées à correspondre en franchise de port que dans leurs relations avec les autres autorités et offices et doivent affranchir les correspondances qu'elles adressent à des particuliers. D'autre part, les cantons qui sont dans une bonne situation financière et peuvent renoncer à la perception de droits pour certaines prestations bénéficient de la franchise de port et sont par conséquent avantagés par rapport aux cantons qui, ne pouvant renoncer à la perception des droits mentionnés ci-dessus, sont contraints d'affranchir leurs envois.

Enfin, on ne voit pas pourquoi, par le moyen détourné de la franchise de port, la communauté devrait payer les frais de transport de toute la correspondance en matière de justice pénale. Il serait juste que ces frais fussent imputés aux contrevenants et aux délinquants, avec les autres frais de procédure.

Eu égard au compte déficitaire et à l'adaptation indispensable des taxes, les charges énormes imposées à la poste par la franchise de port ne sont plus supportables. Le postulat déposé au Conseil national le 14 juin 1950 par M. Schwendener et accepté le 20 décembre, demande la suppression entière ou partielle de la franchise de port. De son côté, l'opinion publique, par la voie de la presse, insiste unanimement pour que l'on supprime la franchise avant d'augmenter les taxes. Les porte-parole des principaux groupements de l'économie suisse ont, eux aussi, lors de la conférence

du 16 janvier 1951, fait de l'abolition de la franchise de port la *conditio sine qua non* de leur acceptation d'un relèvement des taxes postales.

La franchise de port des cantons et des communes ne repose sur aucune disposition constitutionnelle. Selon l'article 36, 2^e alinéa, de la constitution de 1874, le produit entier des postes et des télégraphes appartient sans restriction aucune à la caisse fédérale. Dans son message du 28 février 1876 sur les taxes postales, le Conseil fédéral motivait de la manière suivante sa proposition d'abolir la franchise de port:

Depuis que les cantons ont complètement cessé de prélever directement leur part sur le produit des postes; depuis que la poste est devenue une exploitation purement et absolument fédérale et que les cantons ont reçu une compensation large et complète de l'indemnité postale annuelle, qui était sujette à des variations, par la charge imposée à la Confédération de toutes les dépenses militaires, nous estimons qu'il est équitable d'enlever désormais la franchise de port aux cantons et aux autorités qui en dépendent. Chacun se souvient encore que, lors des délibérations de la nouvelle constitution fédérale et dans l'examen qui fut fait, à cette occasion, des questions financières s'y rattachant, on admit comme tout naturel et comme découlant de source qu'il y aurait lieu de restreindre la franchise de port. Notre proposition n'a donc d'autre but que de liquider l'espèce de lettre de change qui fut tirée alors et acceptée tacitement par tout le monde (Feuille fédérale 1876, page 437).

La franchise de port des militaires au service, y compris les personnes versées dans les services complémentaires (obligatoires, volontaires ou féminins), n'est pas mise en question. Elle peut être maintenue sans changement. Il en est de même de la franchise de port pour les envois destinés à secourir des sinistrés (envois de dons).

La suppression de la franchise de port dans tous les autres cas signifie pour la poste, dans les circonstances actuelles, un surcroît de recettes d'environ 5 millions de francs par année. Pour la caisse fédérale toutefois, cela ne fait que 4 millions en chiffre rond, car le montant d'un million que représentent approximativement les taxes des envois de l'administration fédérale et des commandements et organes militaires ne constitue pas pour la Confédération une recette effective. Sur ces 4 millions, 3 doivent être supportés par les administrations cantonales, 900 000 francs environ par les communes et 100 000 francs par les Eglises. Les 3 millions tombant à la charge des cantons se répartissent, d'après le trafic actuel, à peu près comme suit:

	Montant fr.
Zurich	398 000
Berne	507 000
Lucerne	112 000
Uri	13 000
Schwyz.	42 000
Unterwald-le-Haut	8 000

A reporter 1 080 000

	Report	1 080 000
Unterwald-le-Bas		6 000
Glaris		20 000
Zoug		18 000
Fribourg		99 000
Soleure		119 000
Bâle-Ville		194 000
Bâle-Campagne		94 000
Schaffhouse		30 000
Appenzell Rh.-Int.		5 000
Appenzell Rh.-Ext.		28 000
Saint-Gall		119 000
Grisons		94 000
Argovie		136 000
Thurgovie		80 000
Tessin		223 000
Vaud		341 000
Valais		62 000
Neuchâtel		100 000
Genève		175 000
	Total	<u>3 023 000</u>

Sur les 900 000 francs que représente la suppression de la franchise de port pour les communes, environ 35 000 francs concernent Zurich, 20 000 francs Berne et 15 000 francs Lausanne. Bâle et Genève n'entrent pas en considération, l'administration dans ces communes étant assurée en grande partie par des autorités et offices cantonaux. Les quelque 3000 autres communes supporteront, suivant leur importance, des sommes allant de 100 à 7000 francs.

Il est à présumer, une fois la franchise de port abolie, c'est-à-dire lorsque les taxes devront être payées, que les communications seront réduites au strict nécessaire et groupées. En particulier, on ne verra probablement plus une communication faire sans nécessité l'objet d'un envoi séparé et l'on ne verra plus expédier par le même courrier plusieurs correspondances émanant du même expéditeur pour le même destinataire, comme c'est aujourd'hui encore trop souvent le cas en dépit de toutes les réclamations de la poste. En outre, les cantons et communes ne seront pas obligés, et le loin, d'avoir recours aux deniers publics pour couvrir la totalité de ces frais, car il leur sera possible, dans bien des cas, de faire payer l'affranchissement par les intéressés. On peut, par conséquent, admettre facilement que, d'une part, les charges effectives des cantons et des communes resteront au-dessous des montants précités et que, d'autre part, les recettes supplémentaires effectives de la poste dues à la suppression de la franchise

de port — sans tenir compte de celles de la Confédération — ne dépasseront pas 3 millions de francs.

Il ne saurait être question, en supprimant la franchise de port, d'obliger les autorités et offices à affranchir séparément leurs envois. L'affranchissement et la tenue de caisses pour frais de port qu'il exigerait causeraient un surcroît de travail peu conciliable avec le mot d'ordre général, qui est de simplifier l'administration des services publics. Les taxes devront être payées à forfait. Cette réglementation permet de conserver la désignation « Officiel » à laquelle les cantons, pour des motifs bien compréhensibles, tiennent particulièrement, et de continuer à déposer le courrier à la poste sans autre formalité. Les montants forfaitaires à payer par la Confédération, les cantons et les communes peuvent être établis sans grande difficulté d'après la statistique postale officielle.

Il sera laissé toute liberté aux communes de décider si elles désirent ou non l'affranchissement à forfait pour leur administration. Les petites communes pourront affranchir leurs envois, peu nombreux, sans qu'il en résulte un surcroît de travail appréciable. A l'égard des autres, le montant forfaitaire devrait être établi de la même manière que pour les cantons.

b. Le transport des journaux

Les taxes préférentielles applicables au transport des journaux étaient déjà prévues par la première loi sur les taxes postales, de 1849. Le Conseil fédéral proposa alors de fixer pour le transport des journaux et des écrits périodiques une taxe modérée, équivalant à 20 pour cent du prix d'abonnement. Et il exposait ce qui suit à l'appui de sa proposition :

Nous espérons par ce système de taxe faciliter aux feuilles bien rédigées l'entrée dans toute la Confédération et contribuer par là essentiellement à la propagation d'un esprit vraiment national, à la formation d'une opinion publique saine et pratique. Sous le rapport financier, on trouvera peut-être que ces dispositions sont le côté le plus faible de notre loi.

Ce privilège, sciemment accordé aux journaux dès l'établissement du premier tarif postal unitaire suisse, a donc été dicté par des raisons d'Etat.

Aucune taxe postale n'a depuis lors fait l'objet de discussions aussi vives et nombreuses, de débats aussi animés que les taxes de transport des journaux. A maintes reprises, les éditeurs réclamèrent des conditions plus avantageuses. Et pourtant, ces taxes ne furent même jamais assez hautes pour couvrir les frais de revient de la poste. Le transport des journaux fut toujours pour la poste une branche essentiellement déficitaire.

Nombreux furent les essais de mieux accorder les taxes des journaux avec les prestations et les frais de la poste. Dans un message du 2 juin 1877 concernant le rétablissement de l'équilibre financier dans l'administration fédérale, le Conseil fédéral relevait déjà que la taxe des journaux ne couvrait pas, et de loin, les frais de revient de la poste; il estimait justifié de porter

à 1 centime la taxe de $\frac{3}{4}$ de centime par 50 grammes. Cette intention ne put toutefois être réalisée que le 1^{er} janvier 1879. De 1891 à 1909, l'échelon de poids fut porté de 50 à 75 g, sans modification de taxe. La loi sur les postes du 5 avril 1910 réduisit même les taxes à $\frac{3}{4}$ de centime par 75 g. Une augmentation fut derechef prévue en 1921; l'accord se fit sur un taux de $1\frac{1}{2}$ centime par 75 g, que l'actuelle loi de 1924 réduisit à $1\frac{1}{4}$ centime par exemplaire jusqu'à 50 g.

Bien que la taxe suisse des journaux ait été moins élevée que celle de tous les pays dont les prestations sont comparables aux nôtres, elle fut encore abaissée, à deux reprises, selon la fréquence de la parution des journaux, en 1940 et en 1941, contre la volonté de l'administration des postes. Ces nouvelles réductions furent cependant considérées uniquement comme des mesures passagères, dues à la guerre; c'est pour cette raison qu'elles furent abrogées par l'arrêté du Conseil fédéral du 22 janvier 1948. Depuis lors, ce sont les taxes légales datant de 1925 qui sont en vigueur. Il ressort du tableau ci-dessous que ces taxes demeurent inférieures à celles de 1921. Elles ne représenteraient plus que 10 pour cent environ du prix d'édition.

Les taxes de transport des journaux depuis 1876

Année	Par 50 g	Par 75 g	Jusqu'à 50 g	De 50 g à 75 g	Par 75 g en sus
	c.	c.	c.	c.	c.
1876	$\frac{3}{4}$				
1879	1				
1891		1			
1910		$\frac{3}{4}$			
1921		$1\frac{1}{2}$			
1925			$1\frac{1}{4}$	$1\frac{1}{2}$	$1\frac{1}{2}$
1940			1 ⁽¹⁾	$1\frac{1}{4}$ ⁽¹⁾	$1\frac{1}{4}$ ⁽¹⁾
1941			$1\frac{1}{8}$ ⁽²⁾	$1\frac{3}{8}$ ⁽²⁾	$1\frac{3}{8}$ ⁽²⁾
1948			$1\frac{1}{4}$	$1\frac{1}{2}$	$1\frac{1}{2}$

(¹) Pour les journaux et périodiques paraissant au moins une fois par semaine.

(²) Pour les journaux et périodiques paraissant moins d'une fois par semaine mais au moins deux fois par mois.

Tout en bénéficiant de taxes modiques, les éditeurs de journaux ont le grand avantage de pouvoir expédier leurs feuilles sans indication de l'adresse du destinataire, si elles paraissent au moins une fois par semaine, tandis que, abstraction faite des imprimés et échantillons de marchandises

à distribuer à tous les ménages, les autres envois postaux pour des destinataires déterminés doivent être adressés. Cette concession cause à la poste un gros surcroît de travail.

Dans les villes, où la poste peut distribuer les journaux avec relativement moins de frais, bien des éditeurs de quotidiens font distribuer leurs feuilles par des porteurs privés; ils laissent en revanche à la poste le soin de la distribution rurale, plus coûteuse.

La poste rend aussi particulièrement service aux éditeurs en organisant des distributions spéciales dans différentes villes où leurs journaux arrivent après le départ des facteurs; des porteurs privés distribuent ces feuilles sitôt le train arrivé. Les éditeurs ne remboursent que les frais de distribution proprement dits. La poste n'est pas indemnisée pour sa peine (organisation, comptabilisation).

On voit par le tableau ci-dessous que l'octroi de tels avantages a favorisé l'extension des journaux.

Transport des journaux de 1878 à 1950

Année	Nombre des journaux transportés par la poste	Année	Nombre des journaux transportés par la poste
	millions d'exemplaires		millions d'exemplaires
1878	50,8	1945	463,2
1890	73,5	1946	489,4
1910	187,6	1947	518,9
1920	277,8	1948	544,3
1930	367,0	1949	557,8
1940	391,1	1950	573,6

Dans la mesure où augmentait le nombre des journaux transportés par la poste, le déficit de cette branche de service s'aggravait:

Produit du transport des journaux de 1933 à 1949

Année	Taxes perçues	Frais de revient	Déficit
	en millions de francs		
1933	6,2	13,3	7,1
1934	6,7	13,0	6,3
1935	6,7	13,0	6,3
1936	6,7	12,4	5,7
1937	6,7	12,9	6,2
1938	7,1	13,1	6,0
1939	7,2	13,1	5,9
1940	5,9	12,6	6,7
1941	5,4	12,8	7,4
1942	5,4	13,4	8,0
1943	5,7	14,0	8,3
1944	6,3	15,1	8,8
1945	6,4	15,5	9,1
1946	6,7	17,6	10,9
1947	7,0	20,9	13,9
1948	8,4	23,7	15,3
1949	9,5	24,4	14,9
	114,0	260,8	146,8

Depuis la création des postes fédérales, et grâce aux susdites taxes préférentielles, les éditeurs de journaux bénéficient d'un traitement de faveur unique en son genre, aux dépens des autres taxes postales. Nous sommes d'avis qu'une légère augmentation de la taxe des journaux est devenue inévitable par suite de la hausse générale qui a dû être opérée sur l'ensemble des taxes du service intérieur. Nous nous rendons compte qu'il ne sera pas possible de couvrir entièrement les frais relatifs à tous les transports de journaux. Il devrait cependant être possible de réduire d'au moins un million le déficit de 15 millions, en procédant à une augmentation moyenne d'environ 20 pour cent.

Au cours de la discussion échangée avec la direction générale des postes, télégraphes et téléphones le 16 janvier 1951, les associations dirigeantes de l'économie suisse ont elles-mêmes qualifié de modeste une augmentation de 20 pour cent; elles la considèrent comme supportable dans les limites d'une réforme générale des taxes.

L'augmentation de $\frac{1}{4}$ de centime prévue pour chaque échelon de poids des journaux ne représente qu'un petit pourcentage des frais totaux d'une entreprise de journaux; vu l'augmentation croissante des frais de la poste, elle est pleinement justifiée.

4. Augmentation du tarif postal

a. Situation de départ

Nous avons exposé qu'étant données la mécanisation très poussée des méthodes de travail et la dotation parcimonieuse en personnel des différents services, il ne serait guère possible, par des mesures d'organisation, d'obtenir une réduction des frais propre à améliorer sensiblement la situation financière de l'administration. Nous avons relevé aussi combien il serait problématique de recourir à des mesures d'ordre formel dans la comptabilité de l'administration d'une part et dans celle de la caisse fédérale d'autre part, qui modifieraient bien les résultats comptables, mais ne permettraient pas d'améliorer d'une manière effective les relations financières réciproques. La couverture continue des besoins financiers supplémentaires manquants, estimés à 65 millions en moyenne, exige de nouvelles recettes. Abstraction faite de la suppression de la franchise de port, telle qu'elle est envisagée dans le présent projet, ces recettes doivent être recherchées dans le secteur déficitaire de la poste par une augmentation des taxes et des droits.

Avant la première guerre mondiale, les taxes postales, fondées sur la loi du 26 juin 1884, étaient d'une manière générale restées inchangées pendant presque 30 ans; certaines taxes avaient même été abaissées. Au cours de cette première guerre, elles furent augmentées trois fois (21 décembre 1914, 21 décembre 1917, 9 août 1918). Une quatrième modification fut apportée par l'arrêté fédéral du 15 décembre 1920, ordonnant l'augmentation provisoire des taxes postales dans le service intérieur. Ces quatre relèvements étaient dus à des causes exclusivement internes; ils avaient pour but de combler le déficit postal d'alors (28,3 millions en 1920). Les taxes fixées alors furent reprises presque sans changement dans la loi actuelle sur le service des postes du 2 octobre 1924. Depuis cette époque, l'administration des postes, télégraphes et téléphones a fortement amélioré une série de ses prestations; comme nous l'avons déjà mentionné, certaines de ses dépenses se sont sensiblement accrues, notamment les frais de personnel, les versements effectués aux entreprises de transport et les dépenses relatives aux locaux de service. Cependant, à part les réductions apportées aux taxes des journaux, les tarifs n'ont, dans l'ensemble, pas été modifiés. Les arrêtés du Conseil fédéral des 18 octobre 1946 et 22 janvier 1948 n'augmentèrent légèrement que quelques droits particuliers des services nettement déficitaires, ainsi que la taxe des lettres pour l'étranger. Les recettes

actuelles d'exploitation de la poste se fondent donc, en général, sur des tarifs internes datant des années proches de 1925.

Par les arrêtés du 18 octobre 1946 et du 22 janvier 1948, qui entrèrent en vigueur le 1^{er} janvier 1947 et le 1^{er} mars 1948 et qui eurent pour effet d'augmenter les recettes annuelles de la poste, en 1948 et 1949, d'environ 23 millions de francs, le Conseil fédéral n'a fait que de rétablir les taxes fixées dans la loi sur le service des postes et qui avaient été réduites provisoirement durant les années précédentes. Ce faisant, il avait atteint en même temps la limite de sa compétence en matière de taxes postales. Les mesures tarifaires qui s'imposent maintenant obligent de modifier au préalable la loi sur le service des postes. Bien entendu, les taxes des divers services ne peuvent pas être simplement élevées de façon schématique; il faut, au contraire, lors de l'élaboration de chacune de ces mesures, tenir compte de considérations sociales et économiques, comme aussi de considérations relatives à l'exploitation.

Les mesures tarifaires que nous vous proposons devraient entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1952 et procurer, en tant que le volume de trafic actuel ne diminuera pas, une augmentation de recettes d'environ 58 millions par année. Cette somme correspond approximativement à 3½ pour mille du revenu national. L'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail a calculé que l'indice du coût de la vie (indice général) augmenterait, par suite du relèvement des taxes postales, de 0,2 point ou de 1 pour mille. On ne saurait sérieusement prétendre qu'une telle modification tarifaire qui, de plus, se répartit sur l'ensemble de la population et sur toutes les branches de l'économie ne fût pas supportable ou pût être psychologiquement nuisible.

Ce qui commande d'insérer à l'avenir, comme dans le passé, les taxes dans la loi sur le service des postes, en fixant des taux maximums, et d'accorder au Conseil fédéral la compétence d'abaisser les taxes légales suivant les circonstances, c'est non seulement l'intention de stabiliser plus ou moins prochainement la base financière de l'administration des postes, télégraphes et téléphones, mais aussi les besoins légitimes des usagers intéressés à un tarif stable et de longue durée.

Les mesures proposées forment un tout inséparable, du fait de l'interdépendance des divers services de l'administration. On a cherché, dans le choix des taxes à modifier et quant à l'importance de la modification, à ne pas transformer la structure des services. En amendant nos propositions, on risquerait de provoquer un déplacement des prestations d'un service à un autre ou de l'administration à des tiers, déplacement qui ne serait pas souhaitable, ni du point de vue de l'exploitation, ni du point de vue fiscal.

Nos propositions tendent à supprimer le déficit de la poste et à empêcher une nouvelle aggravation, c'est-à-dire à lui permettre au moins de subvenir à ses propres besoins dans un avenir plus ou moins proche. Il est aussi

possible que, selon cette manière de voir, le produit net de l'administration à verser à la caisse fédérale sera dorénavant fourni en grande partie par les recettes du téléphone.

b. Etendue et portée de la modification des tarifs

Les augmentations de taxes et droits demandées par le présent message concernent les branches suivantes du service postal:

Loi fédérale sur le service des postes, articles	Prestation de service	Taxe actuelle c.	Augmen- tation c.	Nouvelle taxe c.	Portée finan- cière probable de l'augmen- tation (supplément de recettes) en millions de francs
12	{ Lettres, rayon local	10	5	15	6
	{ Lettres, rayon général . . .	20	5	25	10
	{ Petits paquets	30	10	40	1
13	Cartes postales	10	5	15	4
15	Echantillons de marchan- dises	10-20	5	15-25	.(¹)
17	Imprimés, ordinaires	5-25	3-5	8-30	1
18	{ Imprimés à l'examen	8-30	5-15	13-45	.(¹)
	{ Imprimés en prêt	30-50	10-15	45-60	.(¹)
20	Journaux	1¼-1½	¼	1½-1¾	1
21	Envois recommandés	20	10	30	1
22	Actes judiciaires, taxe sup- plémentaire	50	20	70	.(¹)
23	Colis	30-200	10-70	40-270	16
24	Déclaration de valeur jusqu'à 500 francs	30		50	.(¹)
30	Remboursements		5-10		.(¹)
32	Mandats de poste		10-20		.(¹)
34	{ Versements		5-15		12
	{ Paiements dans le comptants service des		15		.(¹)
	{ Assignations comptes		15		2
	{ Virements de chèques		10	10	2
	Supplément de recettes pro- venant des rubriques désignées par le ren- voi (¹)				2
					58

(¹) Le supplément des recettes pour ces différentes rubriques ne dépassera probablement pas 2 millions de francs en tout.

c. Les diverses mesures

Les taxes des envois de la poste aux lettres soumis à la régle doivent être portées de 10 à 15 centimes pour les cartes postales et les lettres du rayon local, de 20 à 25 centimes pour les lettres du rayon général, et de 30 à 40 centimes pour les petits paquets. Cette augmentation des taxes de la poste aux lettres constitue l'élément principal de la présente modification des tarifs. Son produit est évalué à environ 21 millions de francs.

La poste aux lettres soumise à la régle a constitué de tout temps la charpente financière de la poste. Les recettes qui en découlent doivent permettre à l'administration des postes de maintenir les avantages qu'elle apporte à la communauté, jusque dans les villages de montagne les plus écartés, et de rester fidèle à son esprit confédéral.

L'augmentation proposée se justifie spécialement aussi en raison du travail qu'occasionne une lettre dès le moment où elle est mise dans la boîte jusqu'à sa remise à son destinataire. Si l'on considère tout le traitement minutieusement coordonné que nécessite ce transport, la taxe minime demandée pour ces prestations est vraiment surprenante.

Les boîtes aux lettres doivent être levées plusieurs fois par jour, une première fois tôt le matin, une dernière fois tard le soir. Cela exige un personnel consciencieux qui, malgré la simplicité de son travail, doit être convenablement rétribué. A l'office de poste, des mains diligentes classent les lettres de manière à permettre la lecture des adresses et que les timbres se trouvent à l'angle supérieur droit. Les lettres sont ensuite timbrées à la main ou à la machine électrique et font immédiatement l'objet d'un tri préalable d'après les différentes directions. Après un second tri, définitif, elles sont réunies en liasses, placées dans des sacs, où certaines voyageront directement jusqu'à destination, tandis que d'autres seront encore triées une ou plusieurs fois par le personnel des ambulants avant de parvenir sur la table des facteurs. Ces derniers séparent d'abord les envois destinés aux usagers de cases postales, puis répartissent les autres, en une ou deux manipulations, suivant l'importance de la localité, entre les différentes circonscriptions de distribution des facteurs. Chaque facteur range sa « marchandise » (nom donné par les agents, dans leur jargon professionnel, aux envois postaux) dans l'ordre de distribution des immeubles à desservir, et ce n'est qu'alors que peut commencer la distribution. Dans les villes, où les maisons se touchent presque toutes, cette distribution s'effectue relativement vite. A la campagne, en revanche, la distribution d'une seule lettre oblige souvent le facteur à parcourir de longues distances, à marcher une heure ou deux; en hiver, par les chemins impraticables, c'est là vraiment un service pénible et onéreux pour l'administration. Il convient évidemment de calculer l'un dans l'autre les frais à la ville et ceux à la campagne; mais il apparaît toutefois clairement qu'avec la valeur actuelle de l'argent, une taxe de 25 centimes pour le transport d'un objet nécessitant

tant de manipulations reste minime et n'est d'ailleurs possible que grâce à la masse des objets transportés chaque année par la poste. La distance joue un rôle secondaire dans le calcul des frais. Qu'une lettre soit transportée de Romanshorn à Genève ou de Berne à Berthoud, le nombre des manipulations étant à peu près identique, les frais restent approximativement aussi les mêmes.

Les *colis* occasionnent un travail beaucoup plus considérable que les lettres. Qui n'a pas encore vu, dans les gares, les chars jaunes à quatre roues, avec leurs colis empilés jusqu'au haut des ridelles et assisté au chargement et au déchargement des wagons-poste? Là aussi, plusieurs manipulations sont nécessaires jusqu'au moment où le facteur peut remettre le colis à son destinataire. Le transport des colis, surtout par chemin de fer et par automobile, occasionne des frais très élevés. Les indemnités versées aux entreprises de transport se montent à plusieurs millions de francs par année, comme nous l'avons dit plus haut.

Le service des colis postaux est déficitaire. En 1949, les frais de transport des colis du service intérieur ont été calculés à 89 millions de francs, et ses recettes à 58 millions. L'augmentation de tarifs proposée ne fera pas disparaître le déficit; elle permettra uniquement de le ramener de 31 à 15 millions de francs. Ce déficit augmentera toutefois encore en raison des indemnités plus fortes que la poste devra verser aux entreprises de transport. La perte proportionnellement la plus forte enregistrée par la poste est due au transport sur de grandes distances des colis de plus de 10 kg. Il convient donc d'en tenir compte lors de la fixation des nouvelles taxes. Il est regrettablement impossible d'éliminer totalement cette perte, car les ajustements de tarifs désavantageraient par trop les endroits isolés, particulièrement à la montagne.

En outre, une augmentation des taxes des colis plus forte que celle qui vous est proposée exposerait encore davantage la poste à la concurrence d'autres entreprises de transport. Ceux qui prétendent que la poste devrait applaudir à cette concurrence, puisqu'elle aurait pour conséquence de réduire son déficit, oublient qu'elle ne peut pas supprimer complètement le service des colis, ni le limiter aux parcours rentables. Comme les frais constants des installations d'exploitation ne se réduisent que fort peu ou même pas du tout lorsque le trafic diminue, nous avons le plus grand intérêt à ce que ces installations soient utilisées dans toute la mesure possible. Plus elles sont mises à contribution, plus le déficit se réduit, tant pour l'ensemble que pour chaque envoi pris isolément.

Le relèvement des taxes pour les *services spéciaux* — envois inscrits, avec valeur déclarée, contre remboursement — qui occasionnent un fort surcroît de travail, se justifie déjà par l'augmentation des frais de personnel. Ce relèvement demeure aussi au-dessous du renchérissement moyen du coût de la vie.

Comparées à celles qui étaient perçues en 1868, les taxes des *mandats de poste* ont subi jusqu'ici une augmentation de 50 pour cent seulement et sont loin de couvrir les frais de ce service. La poste perd en moyenne 50 centimes sur chaque mandat. En outre, les taxes des mandats ont un certain rapport d'interdépendance avec celles du service des chèques et des virements postaux. Une augmentation des taxes ou l'établissement d'un nouveau barème d'après les montants s'impose pour les mandats du régime intérieur et du service international. Le Conseil fédéral est compétent, dans les limites de l'arrangement international concernant les mandats de poste, pour modifier les taxes pour l'étranger. Le supplément de recettes résultant de ces mesures n'atteindra pas un million de francs.

Etablis en 1906, les tarifs du service des *chèques postaux* n'ont presque pas varié depuis lors. Les taxes doivent être fixées aussi bas que possible pour que les versements effectués par ce moyen soient meilleur marché que tous les autres modes de paiement. On ne peut cependant pas renoncer à une augmentation des taxes de 5 à 15 centimes pour les bulletins de versement, les mandats de paiement et les prélèvements comptants, car la part de travail manuel nécessité par ce service a aussi beaucoup renchéri.

Considérant que l'assainissement financier des services postaux entraîne une augmentation de toutes les taxes des chèques postaux, le maintien de la gratuité pour les virements ne se justifierait plus. Nous envisageons la perception d'une taxe uniforme de 10 centimes par virement. Une telle taxe se justifie par le fait qu'ici, à l'encontre du service des paiements en espèces, les prestations de la poste ne sont pas influencées par le montant des virements. C'est le destinataire, c'est-à-dire le créancier, qui sera débité de la taxe. Pour l'expéditeur, soit le débiteur, la situation reste donc inchangée; pour lui, le virement est gratuit. La recette nette peut être supputée à deux millions de francs si le trafic reste le même.

Grâce à la sécurité offerte et à la façon rationnelle dont ce service est exécuté, le trafic des virements a pris un essor prodigieux et rend de très grands services à l'économie. Il est donc juste qu'en compensation des avantages qui leur sont offerts, les titulaires de comptes de chèques postaux paient aussi, pour les virements, une taxe égale à celle qui fut déjà perçue de 1906 à 1908 et participent ainsi dans une faible mesure à l'assainissement de la poste, soit à un versement plus élevé de l'administration à la caisse fédérale. La taxe prévue ne provoquera sans doute pas un transfert des paiements sans mouvement de fonds au profit des paiements en espèces, qui resteront les plus coûteux, et encore moins un exode sensible des paiements effectués jusqu'ici par la poste vers d'autres institutions financières.

Le service des chèques et des virements postaux est actuellement aussi déficitaire si l'on considère l'avantage dont bénéficie la caisse fédérale en matière d'intérêt pour les prêts que lui accorde l'administration des postes, télégraphes et téléphones. Le déficit est évalué à environ 9 millions de francs

au minimum pour l'exercice 1949. L'augmentation des taxes actuelles et l'introduction d'une nouvelle taxe pour les virements devraient rapporter environ 16 millions.

d. Taxes du service des voyageurs

Le 1^{er} mars 1948, les taxes du *service des voyageurs* ont été augmentées de 10 pour cent sur les lignes ordinaires et de 20 pour cent sur les lignes avec taxes spéciales. Le tarif des abonnements d'ouvrier a été majoré de 10 à 16 pour cent et celui des bagages et des colis-marchandises de 20 à 50 pour cent. Ces modifications ont augmenté les recettes d'environ 15 pour cent. L'adaptation des taxes de ce service a donc déjà eu lieu. Par suite de la diminution du trafic constatée ces derniers mois et de la concurrence croissante dans les transports routiers, une nouvelle augmentation devrait être considérée comme impossible et être rejetée. Ces raisons nous engagent à ne pas modifier les taxes du service des voyageurs.

5. Résumé

Le Conseil fédéral est d'avis que les besoins financiers supplémentaires de l'administration des postes devraient être couverts principalement par les mesures suivantes:

a. Suppression de la 3 ^e distribution et autres mesures d'écono-	millions de fr.
mie dans l'exploitation postale	3
b. Restriction de la franchise de port	4
c. Augmentation des taxes	58
	<u>65</u>
	Au total
	<u>65</u>

Alors que l'évaluation des besoins a été intentionnellement réduite au strict minimum, celle des recettes est calculée sur la base d'un trafic comparable à celui qui fut enregistré pendant l'année 1949, durant laquelle la situation économique était favorable.

* * *

Nous fondant sur les considérations qui précèdent, nous avons l'honneur de vous recommander l'adoption du projet de revision ci-annexé.

Veuillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 9 février 1951.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ed. de STEIGER

Le chancelier de la Confédération, LEIMGRUBER

(Projet)

LOI FÉDÉRALE

modifiant

la loi fédérale sur le service des postes*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'article 36 de la constitution,

vu le message du Conseil fédéral du 9 février 1951,

*arrête :***Article premier**

La loi fédérale sur le service des postes du 2 octobre 1924 (*) est modifiée comme il suit :

Art. 12, 1^{er} alinéa. Les taxes des lettres et des petits paquets sont fixées comme il suit :

	a. Dans le rayon local	b. Dans le rayon général
jusqu'à 250 g	15 c.	25 c.
au-delà de 250 jusqu'à 1000 g	40 c.	

Art. 13, 1^{er} alinéa. La taxe des cartes postales s'élève :

Pour une carte simple	à 15 c.
Pour une carte avec double non affranchi pour la réponse	à 15 c.
Pour une carte avec double affranchi pour la réponse	à 30 c.

Art. 15, 1^{er} alinéa. La taxe des échantillons de marchandises s'élève :

jusqu'à 250 g	à 15 c.
au-delà de 250 jusqu'à 500 g	à 25 c.
en cas de dépôt d'au moins 50 envois pareils, affranchis en numéraire ou à la machine	
jusqu'à 50 g	à 10 c.
en cas de distribution générale, dans la circonscription d'un office de poste, d'envois sans adresse	
jusqu'à 50 g	à 5 c.

(*) RO 41, 333.

Art. 17, 1^{er} alinéa. La taxe des imprimés ordinaires s'élève:

jusqu'à 50 g	à 8 c.
au-delà de 50 jusqu'à 100 g	à 10 c.
au-delà de 100 jusqu'à 250 g	à 15 c.
au-delà de 250 jusqu'à 500 g	à 20 c.
au-delà de 500 jusqu'à 1000 g	à 30 c.
en cas de dépôt d'au moins 50 envois pareils, affranchis en numéraire ou à la machine	
jusqu'à 50 g	à 5 c.
au-delà de 50 jusqu'à 100 g	à 8 c.

Art. 18, 1^{er} et 2^e alinéas.

¹ La taxe des imprimés à l'examen s'élève:

jusqu'à 50 g	à 13 c.
au-delà de 50 jusqu'à 100 g	à 15 c.
au-delà de 100 jusqu'à 250 g	à 20 c.
au-delà de 250 jusqu'à 500 g	à 30 c.
au-delà de 500 jusqu'à 1000 g	à 45 c.
en cas de dépôt d'au moins 50 envois pareils, affranchis en numéraire ou à la machine,	
jusqu'à 50 g	à 10 c.

² Cette taxe est applicable jusqu'à 1000 g aux publications périodiques expédiées en prêt par abonnement et aux envois de livres prêtés par des bibliothèques publiques. Pour les envois d'un poids supérieur, la taxe est la suivante:

au-delà de 1 kg jusqu'à 2½ kg	45 c.
au-delà de 2½ kg jusqu'à 4 kg	60 c.

Art. 20, 1^{er} alinéa. La taxe de transport des journaux et publications périodiques, imprimés et paraissant en Suisse, dont l'éditeur expédie par la poste les numéros successifs aux abonnés, s'élève:

par exemplaire jusqu'à 50 g	à 1½ c.
par exemplaire au-delà de 50 jusqu'à 75 g	à 1¾ c.
par 75 g ou fraction de ce poids en plus	à 1¾ c.

Art. 21, 2^e alinéa. La taxe supplémentaire de recommandation est de 30 centimes; elle est acquittée d'avance par l'expéditeur.

Art. 22. Une taxe de 70 centimes, en sus de celle qui est prévue à l'article 12, est perçue pour le transport

et l'inscription d'actes judiciaires jusqu'à 1 kg et pour le renvoi du double, soit de l'avis de réception à l'expéditeur.

Art. 23, 1^{er} alinéa. Les taxes des colis sont les suivantes:

<i>a.</i> Pour les colis jusqu'à 15 kg:		
jusqu'à 250 g		40 c.
au-delà de 250 g jusqu'à 1 kg		60 c.
au-delà de 1 kg jusqu'à 2½ kg		80 c.
au-delà de 2½ kg jusqu'à 5 kg		120 c.
au-delà de 5 kg jusqu'à 7½ kg		160 c.
au-delà de 7½ kg jusqu'à 10 kg		200 c.
au-delà de 10 kg jusqu'à 15 kg		270 c.

b. Pour les colis de plus de 15 jusqu'à 50 kg,

par 5 kg ou fraction de cette unité de poids	pour une distance			de plus de 800 km (4 ^e zone) c.
	jusqu'à 100 km (1 ^{re} zone) c.	de plus de 100 jusqu'à 200 km (2 ^e zone) c.	de plus de 200 jusqu'à 300 km (3 ^e zone) c.	
	80	120	160	200

Art. 24, 1^{er} alinéa. Pour les envois avec valeur déclarée, il est perçu, outre la taxe de colis, une taxe à la valeur qui s'élève:

jusqu'à 500 francs de valeur déclarée	à 50 c.
en sus, par 500 francs ou fraction de 500 francs en plus	à 10 c.

Art. 30, 1^{er} alinéa. En sus des taxes ordinaires, les envois contre remboursement sont passibles de la taxe ci-après:

pour les remboursements jusqu'à 10 francs	20 c.
en sus, par 10 francs ou fraction de 10 francs en plus, jusqu'à 100 francs	10 c.
en sus, par 100 francs ou fraction de 100 francs en plus, jusqu'à 1000 francs	20 c.
en sus, par 1000 francs ou fraction de 1000 francs . . .	20 c.

Art. 32, 1^{er} alinéa. Les mandats de poste sont soumis à la taxe suivante:

jusqu'à 100 francs	40 c.
au-delà de 100 jusqu'à 200 francs	50 c.
par 100 francs ou fraction de 100 francs en plus, jusqu'à 500 francs	10 c. en sus
par 500 francs ou fraction de 500 francs en plus . . .	10 c. en sus

Art. 34, alinéas 1 à 5.

¹ Les taxes suivantes sont perçues des titulaires pour les opérations effectuées dans le service des comptes de chèques:

a. Pour les versements:

jusqu'à 5 francs	10 c.
au-delà de 5 jusqu'à 20 francs	15 c.
au-delà de 20 jusqu'à 100 francs	25 c.
au-delà de 100 jusqu'à 200 francs	30 c.
par 100 francs ou fraction de 100 francs en plus, jusqu'à 500 francs	5 c. en sus
par 500 francs ou fraction de 500 francs en plus . . .	10 c. en sus

b. Pour les paiements par la caisse d'un office de chèques:

jusqu'à 100 francs	20 c.
au-delà de 100 jusqu'à 500 francs	25 c.
par 500 francs ou fraction de 500 francs en plus . . .	5 c. en sus

c. Pour les assignations:

jusqu'à 100 francs	30 c.
au-delà de 100 jusqu'à 500 francs	35 c.
par 500 francs ou fraction de 500 francs en plus . . .	5 c. en sus

d. Les virements d'un compte de chèques à un autre sont passibles de la taxe suivante, perçue uniquement du titulaire de compte crédité:

pour chaque virement	10 c.
--------------------------------	-------

² Une taxe maximum peut être prévue pour les versements.

³ Un droit spécial peut être perçu pour les paiements effectués, sur présentation de chèques, par des offices de poste autres que les offices de chèques.

⁴ Les communications faites par le mandant au verso de l'avis de virement ou du coupon à remettre au bénéficiaire sont exemptes de taxe et de droit.

IIIa. Franchise de port*Art. 38.*

¹ Sont exonérés du paiement des taxes postales:

- Les militaires au service, pour les envois personnels qu'ils expédient et qu'ils reçoivent, et pour les envois expédiés dans l'intérêt exclusif du service;
- Les militaires qui ne sont pas en service, pour les envois qu'ils expédient dans l'intérêt exclusif du service.

² La franchise de port prévue au 1^{er} alinéa ne s'applique qu'aux envois dont le poids n'excède pas 2¹/₂ kilogrammes, sans valeur déclarée et non enregistrés.

Art. 39.

L'administration des postes est autorisée à accorder temporairement la franchise de port pour les envois destinés à secourir des sinistrés.

III b. Affranchissement à forfait

Art. 40.

¹ Les taxes postales pour les envois non inscrits dont le poids n'excède pas 2¹/₂ kilogrammes, expédiés par les autorités et offices de la Confédération, des cantons, des districts et des cercles, ainsi que par les commandements et les organes militaires, sont remboursées à forfait à l'administration des postes, de la manière suivante:

- a.* Par la caisse fédérale, pour les autorités et offices de la Confédération ainsi que pour les commandements et les organes militaires;
- b.* Par les cantons, pour les autorités et offices des cantons, des districts et des cercles.

² Les communes peuvent introduire l'affranchissement à forfait selon le 1^{er} alinéa à l'égard de leurs autorités et offices, ainsi que pour les organes des écoles publiques.

Art. 2

Les articles 41 et 42 de la loi précitée sont abrogés.

Art. 3

¹ Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

² Le Conseil fédéral est chargé de son exécution.

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification de la loi sur le service des postes (Du 9 février 1951)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1951
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	09
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	5990
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.03.1951
Date	
Data	
Seite	521-588
Page	
Pagina	
Ref. No	10 092 244

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.