Position de la Poste sur la procédure de consultation relative à l'initiative parlementaire Grossen (23.462)

Le 16 septembre, la CER-N a ouvert une consultation concernant la mise en œuvre de l'initiative parlementaire Grossen. Avec sa proposition de loi, la Commission souhaite restreindre le domaine d'activité de la Poste, renforcer l'interdiction des subventions croisées et introduire une protection juridique individuelle. Du point de vue de la Poste, ces propositions déstabiliseraient le «système Poste» dans son ensemble, ce qui aurait des répercussions considérables sur le service universel postal: le durcissement des mesures entraînerait une diminution des bénéfices de plusieurs centaines de millions de francs d'ici 2030, rendant nécessaire un financement public. Nous demandons donc à ce que le domaine d'activité de la Poste, le service universel et son financement soient considérés de manière coordonnée et réglementés dans le cadre de la réforme postale du Conseil fédéral.

Situation initiale

L'initiative parlementaire (Iv. pa.) Grossen «Entreprises fédérales en concurrence avec le secteur privé. Clarifier les règles du jeu» a été déposée en 2023. L'objectif de l'initiative est de définir clairement quelles prestations les entreprises liées à la Confédération en concurrence avec des entreprises privées peuvent fournir et quelles conditions-cadres doivent être créées pour garantir une concurrence équitable. Toutes les entreprises liées à la Confédération sont concernées par ces questions concurrentielles. L'intervention parlementaire a été traitée par les Commissions de l'économie du Conseil national et du Conseil des États (CER-N/E), qui ont toutes deux donné suite à l'Iv. pa . Au cours de la phase de mise en œuvre, la CER-N et sa sous-commission se sont concentrées exclusivement sur la Poste. Ainsi, la question du domaine d'activité de la Poste fait l'objet d'une discussion déconnectée des travaux en cours du Conseil fédéral concernant l'organisation et le financement du service universel postal et de tous les autres thèmes liés à la législation postale.

Contenu du projet

Dans le cadre de la procédure de consultation ouverte le 16 septembre 2025 concernant la révision de la loi sur l'organisation de la Poste (LOP) et de la loi sur la poste (LPO), la CER-N propose les adaptations suivantes:

- **Un article définissant le but restreint:** l'article 3 LOP doit être renforcé de manière à ce que, outre le transport d'envois postaux et de marchandises, seules les activités directement en amont ou en aval soient autorisées. Pour le reste, les activités commerciales devront présenter un lien étroit avec les tâches principales prévues par la loi. Une telle mesure limiterait considérablement les activités permises de la Poste. Les prestations numériques ne seraient plus autorisées que dans la mesure où elles concernent la mise à disposition d'une infrastructure numérique.
- **Interdiction renforcée des subventions croisées:** selon le droit en vigueur, il convient de vérifier si le bénéfice de la Poste réalisé dans le service réservé (lettres jusqu'à 50 g) est suffisamment élevé pour permettre des subventions croisées non autorisées à d'autres produits. L'initiative prévoit la suppression pure et simple de cette vérification. Même en cas de déficit, le service réservé serait considéré comme une source de subventions croisées non autorisées. Toutes les prestations de la Poste seraient soupçonnées d'être subventionnées par les lettres jusqu'à 50 g. L'interdiction des subventions croisées ne correspondrait plus à son objectif.
- **Norme spéciale inutile sur la «protection juridique»:** aujourd'hui déjà, les entreprises sont libres de saisir la COMCO si elles estiment subir une concurrence injustifiée de la part de la Poste. Le projet de loi sur l'organisation de la Poste prévoit désormais d'accorder expressément à la PostCom la compétence d'examiner si les activités de la Poste sont conformes à l'art. 3 LOP, soit sur demande, soit d'office.

Considérations générales

La Poste s'oppose au projet, tant sur le fond que sur la forme: le domaine d'activité de la Poste ne doit pas être considéré de manière isolée. Au contraire, il convient d'adopter une approche cohérente qui tienne compte des trois volets que sont le service universel, le financement et l'action entrepreneuriale, et mener ainsi une discussion globale sur le «système Poste». C'est pourquoi la Poste soutient la **minorité**

Ryser, qui se prononce en faveur d'une suspension du traitement de l'initiative parlementaire jusqu'à ce que le Conseil fédéral et les commissions parlementaires compétentes aient débattu de la révision de la législation sur la poste. Cela rejoint également la **motion 25.3955** Révision globale de la législation postale, dont le texte va précisément dans ce sens et que la CTT-N recommande clairement d'accepter.

Conséquences financières et économiques majeures

Abandon du modèle d'indépendance financière: les nouvelles réglementations proposées entraîneraient d'importantes difficultés financières. Sans la possibilité de proposer à sa clientèle les prestations demandées aujourd'hui et à l'avenir, la Poste ne disposerait plus des moyens nécessaires pour investir dans l'infrastructure physique, certes appréciée, mais coûteuse. Le modèle équilibré sur plusieurs années, qui repose sur le service universel et son financement par l'action entrepreneuriale, ne serait alors plus fonctionnel. Il en résulterait un abandon du modèle actuel d'autofinancement au profit de subventions étatiques pour sauver la Poste ou un démantèlement rapide et incontrôlé du service universel pour réduire les coûts.

Les conséquences financières du projet seraient considérables:
La Poste a procédé à une première estimation des conséquences financières du projet (ordres de grandeur):

- Peu après l'entrée en vigueur des propositions, la Poste se trouverait déjà en déficit; le bénéfice serait inférieur de plus de 500 millions de francs aux prévisions ne serait-ce que deux à trois ans après la mise en œuvre du projet. Dès la première année, il ne serait plus possible de verser des dividendes sans recourir à des fonds externes.
- L'effet individuel le plus important sera dû à PostFinance, notamment en raison de la suppression de prestations non liées à un compte comme les fonds de placement, l'e-trading et la gestion de fortune.
- Du fait de la disparition des effets de synergie et de la baisse des volumes de lettres, le service universel logistique deviendrait déficitaire sans mesures tarifaires significatives et ne pourrait plus couvrir les pertes dans le trafic des paiements du service universel.
- Les liquidités seraient certes soutenues par les produits de la vente et la suppression de la distribution de dividendes, mais elles seraient ensuite progressivement épuisées. À partir de 2030, même des chocs ou des crises de faible envergure pourraient empêcher la Poste de payer ses salaires et ses factures. Des mesures de sauvetage étatiques seraient alors inévitables.

Des postes de travail et des recettes fiscales disparaîtront: la restructuration nécessaire de la Poste ne concernerait pas seulement l'offre de prestations, mais entraînerait également la perte d'un grand nombre d'emplois au sein de l'entreprise. La Poste ne serait en outre plus en mesure de payer ses taxes.

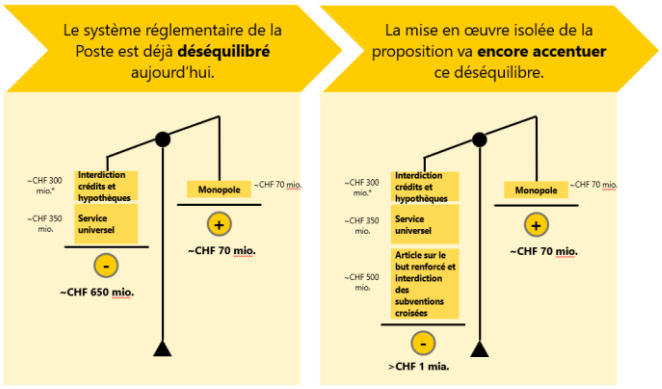
Position de la Poste sur les différents points

La Poste n'est pas d'accord avec les modifications prévues, tant pour des raisons de contenu que de procédure, et rejette par conséquent le projet. Les raisons principales sont les suivantes:

Absence de vision globale du «système Poste»

Le service universel et son financement par l'action entrepreneuriale doivent être en harmonie: les présentes propositions s'écarteraient de la voie de la modernisation et de la liberté entrepreneuriale de la Poste, entamée en 1998 avec la réforme des PTT. Pour rappel, la Poste était alors une entreprise fortement déficitaire (perte en 1991: environ 800 millions de francs). Il en résulterait un blocage de la Poste et de ses activités. Une restriction réglementaire isolée du domaine d'activité, qui ne tiendrait pas compte de l'interaction avec le mandat de service universel et son financement, déstabiliserait l'ensemble du «système Poste» actuel.

Le système Poste est d'ores et déjà déséquilibré et doit être réformé: l'obligation de fournir le service universel et le potentiel de marché théorique lié à l'interdiction d'octroyer des crédits et des hypothèques grèvent aujourd'hui la Poste de plus de 650 millions de francs par an par rapport à d'autres entreprises. Un renforcement de l'article définissant le but et de l'interdiction des subventions croisées accentueraient encore cet effet d'au moins 500 millions de francs.



* Potentiel de marché théorique lié à l'interdiction d'octroyer des crédits et des hypothèques

La valeur du «monopole résiduel» ne cesse de diminuer: aujourd'hui, à peine plus de 10% des recettes du groupe proviennent du secteur réservé (lettres jusqu'à 50 g), qui est en forte concurrence avec les messageries instantanées, les e-mails, etc. Vingt-cinq années de recul des volumes ont nettement affaibli ce domaine. Aujourd'hui, la rentabilité résulte uniquement des synergies, comme la distribution commune

avec les colis. Les coûts annuels non couverts du service universel, qui s'élèvent à plus de 350 millions de francs, sont à mettre en regard d'une valeur de monopole de moins de 70 millions de francs. La nouvelle réglementation proposée ne correspond pas à l'importance réelle du marché du courrier et ne tient pas compte du recul constant du volume des lettres.

Les activités en dehors du service universel ne sont pas une fin en soi: la Poste est active dans des domaines en dehors du service universel défini par la loi afin de mieux remplir son mandat. Ainsi, les agences et les automates complètent les filiales postales classiques et les publicités physiques et numériques proviennent d'un seul tenant. Ce n'est qu'à cette condition que la Poste peut fournir les prestations demandées par la clientèle dans le cadre et en dehors du service universel. Pour compenser le recul constant des lettres et des versements en espèces, il apparaît nécessaire de développer des prestations porteuses d'avenir. La limitation du domaine d'activité et l'insécurité juridique qui en découlerait quant à ce qui est autorisé et ce qui ne l'est pas signifieraient toutefois que la Poste ne pourrait de facto plus se lancer dans de nouveaux secteurs d'activité et ne pourrait guère développer ceux qui existent déjà.

Interdiction des subventions croisées poussée à l'absurde

Les propositions vont à l'encontre des principes éprouvés de l'interdiction des subventions croisées: l'interdiction des subventions croisées en vigueur est scientifiquement fondée et correspond à une pratique de régulation internationale de longue date. Elle garantit que la Poste agit de manière équitable par rapport à la concurrence: elle peut exercer ses activités en dehors du service universel, sans toutefois profiter indûment des recettes du service réservé. Le principe fondamental est qu'il doit toujours y avoir deux éléments pour qu'une subvention croisée soit interdite: une source (= un monopole suffisamment rentable) qui finance un bénéficiaire (= une activité en dehors du service universel).
La présente proposition rompt avec ce principe: à l'avenir, on ne vérifiera plus *si* l'éventuel excédent de monopole pourrait financer illégalement des prestations ne relevant pas du service universel. Au lieu de cela, on partira du principe *que* c'est le cas. Concrètement, chaque prestation ou produit de la Poste ne relevant pas du service universel, comme la PostCard Creator App ou le vote électronique, devrait être rentable dès le premier jour.

Le secteur déficitaire du monopole comme source de subvention croisée: selon le projet, le monopole du transport des lettres serait considéré comme une source de subvention croisée interdite même s'il était déficitaire, ce qui est absurde. Un tel scénario n'est en aucun cas hypothétique si les volumes ne cessent de diminuer – il est déjà une réalité dans d'autres pays.

Suspension de l'activité entrepreneuriale à la clé: la Poste ne pourrait plus proposer, en dehors du service universel, aucune prestation dont les coûts supplémentaires ne seraient pas couverts. Comme elle ne peut pas prendre le risque, tant sur le plan juridique que sur celui de sa réputation, d'enfreindre l'interdiction des subventions croisées, elle devrait supprimer toutes les prestations pour lesquelles il existe un risque fondé qu'elle ne puisse pas (continuer à) couvrir ces coûts. Cela concernerait en particulier les activités en phase de développement, avec de faibles marges ou soumises à certaines fluctuations du marché. Il en résulterait tout bonnement un immobilisme entrepreneurial, ce qui deviendrait évident au plus tard après quelques années.

Réglementation spéciale discutable en matière de «protection juridique»

La nouvelle réglementation n'apporte aucune sécurité juridique: à cause des nombreuses questions relatives aux notions juridiques formulées dans les présentes propositions (y compris la question des effets rétroactifs et contraignants), de la diversité des unités de la Poste et du niveau élevé de technicité, la sécurité juridique de la clientèle, des partenaires commerciaux, du propriétaire et de la Poste ne serait pas assurée pendant des années – ce qui va à l'encontre de l'objectif visé. Le fait que le projet mis en consultation laisse en suspens la plupart de ces questions centrales montre à quel point celles-ci sont complexes; la CER-N mise sur une clarification dans le cadre de la consultation, ce qui est étonnant.

La protection juridique est d'ores et déjà assurée: la protection juridique pour les entreprises qui se sentent concurrencées de manière illicite par la Poste est déjà garantie aujourd'hui: les éventuelles distorsions de la concurrence sont évaluées et sanctionnées par la COMCO. Les autres questions relatives au domaine d'activité de la Poste relèvent de la compétence du Conseil fédéral dans le cadre de sa stratégie de propriétaire et de son pilotage.

Réglementation spéciale discutable pour la Poste: du point de vue du droit public et de la gouvernance d'entreprise publique, rien ne justifie qu'une autorité dédiée disposant de compétences étendues soit mise en place uniquement pour surveiller l'article définissant le but de la Poste et non pour toutes les entreprises liées à la Confédération qui participent au marché.

Conclusion

Les propositions de la CER-N remettent en question le système actuel de service universel harmonisé, son financement

et l’entreprise Poste. Les adaptations législatives proposées entraîneraient un affaiblissement de la Poste et une quasi-interdiction de son développement entrepreneurial dans tous les domaines. La Poste ne pourrait plus financer le service universel par ses propres moyens. Des subventions de la Confédération pour le service universel et des suppressions d’emplois à grande échelle seraient alors inévitables.

La Poste plaide donc instamment pour suivre la procédure du Conseil fédéral et de la CTT-N et pour que le contenu de ce projet soit discuté dans le cadre de la révision complète de la législation sur la poste.