

En avant, la Poste!

Le géant jaune doit se réinventer en s'appuyant sur ses atouts traditionnels

Christoph Eisenring

La Poste Suisse a besoin d'une **réorganisation** complète. La focalisation et la liberté entrepreneuriale doivent être au centre des préoccupations.

Par «focalisation», on entend le fait de mettre l'accent sur le **cœur de métier** de l'entreprise, à savoir le transport physique d'informations et de marchandises dans toute la Suisse. Par «liberté», on entend le fait de ne pas freiner la Poste par des **directives politiques désuètes** là où elle doit agir.

Pour cela, trois éléments sont nécessaires. Premièrement, une **nouvelle gouvernance** qui fixe certes des lignes directrices à la Poste, mais qui rompt l'étroite imbrication entre politique, administration et entreprise.

Deuxièmement, une **division du groupe** suivie de la **privatisation** de certaines parties de l'entreprise.

Troisièmement, des **limites claires à l'expansion** de la Poste sur de nouveaux marchés, précisément là où l'entreprise publique est une entrave aux prestataires privés.

1. Introduction: le plus grand défi depuis la scission de 1998

La Poste Suisse fournit une très bonne qualité dans son cœur de métier. Elle est fière de figurer en tête du classement de l'Union postale universelle (Weltpostverein 2025). Sa fiabilité élevée contribue, de la même manière que la ponctualité des trains, à la réputation de la Suisse, où l'infrastructure est encore fiable.

Les Américains disent: «If it ain't broke, don't fix it». Si quelque chose fonctionne, pourquoi le changer? Ce bon classement cache toutefois le fait que la Poste est dans une mauvaise passe. Actuellement, elle (sur) remplit encore les nombreuses obligations de la Confédération en matière de service public, sans recevoir d'argent de l'Etat. Mais sans réformes, le géant jaune tombera dans les chiffres rouges d'ici quelques années.

Qu'est-ce qui nous fait dire qu'il est nécessaire d'agir? Pour savoir si une entreprise crée réellement de la valeur, il faut se référer à ce que l'on appelle sa valeur ajoutée. Cette dernière permet de mesurer si l'entreprise couvre non seulement ses frais courants de personnel

et d'exploitation, mais si elle rémunère également de manière appropriée les fonds propres investis. Pour ce faire, un intérêt calculé sur les fonds propres investis est déduit du bénéfice. Ce n'est que lorsque les coûts des fonds propres sont également couverts que de la valeur est créée. En revanche, si la valeur ajoutée de l'entreprise est négative, l'entreprise n'est plus viable. On parle d'entreprise «zombie» lorsqu'une entreprise n'est plus viable sur plusieurs années.

La Poste fixe les coûts moyens du capital à 4,7 % pour 2024.⁻¹ En 2024, ceux-ci n'ont à nouveau pas pu être gagnés, comme l'illustre la perte de 202 millions de francs (voir figure 1). Puis, au premier semestre 2025, il en résulte même une perte de 171 millions de francs.

En d'autres termes, la Poste n'est actuellement pas en mesure d'amortir ses coûts du capital. Alors que dans l'activité logistique classique avec les lettres et les colis, les recettes dépassent (encore) nettement les coûts du capital,

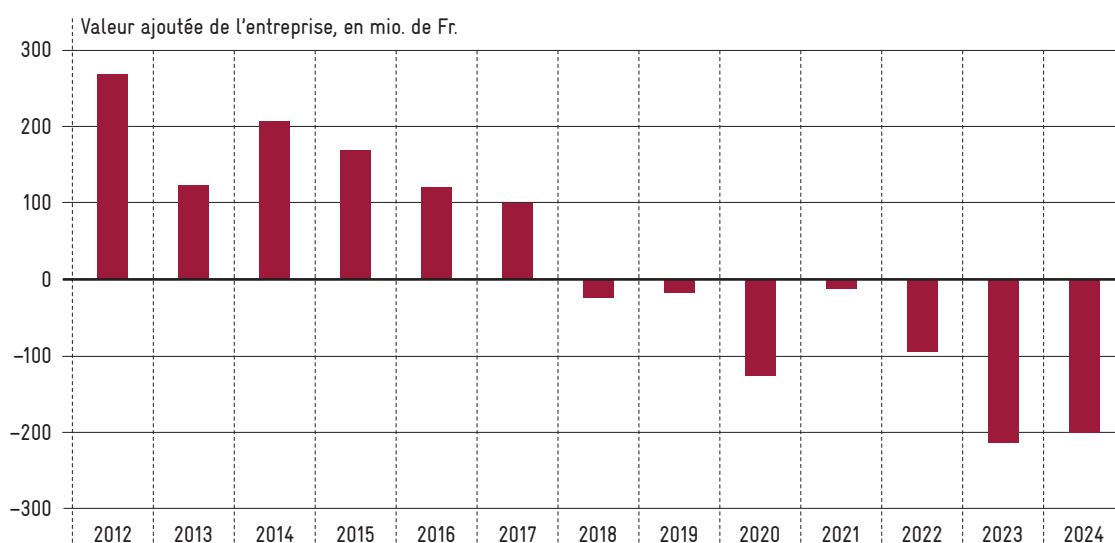
ce n'est pas le cas dans l'activité des filiales, chez PostFinance (voir chapitre 5) et dans les nouvelles activités numériques (voir chapitre 4).

On peut se demander: est-ce si grave tant que la Poste fournit un service public qui a une valeur sociale qui ne se reflète pas dans les chiffres de l'entreprise? Pour en tenir compte, on pourrait corriger la valeur ajoutée de l'entreprise des coûts et des recettes qui découlent uniquement du mandat de service universel. La Poste indique que cette charge supplémentaire s'élève à 363 millions de francs.

Toutefois, il faut aussi tenir compte du fait que la Poste détient un monopole résiduel pour les lettres jusqu'à 50 grammes. La Poste estime cet avantage à 68 millions de francs. Si elle était en concurrence, son bénéfice serait inférieur à ce montant. Si l'on ajoute les coûts supplémentaires pour le service universel et que l'on soustrait la valeur du monopole résiduel, on obtient une valeur ajoutée de l'entreprise corrigée de 93 millions de francs pour

Figure 1: Depuis 2018, la Poste est déficitaire

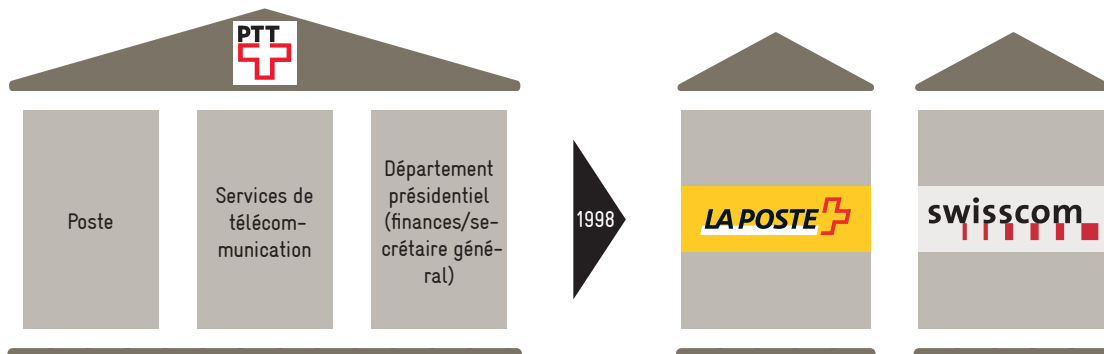
Depuis 2018, la Poste réalise moins de bénéfices que ce qui serait nécessaire pour couvrir tous les coûts du capital. La valeur ajoutée de l'entreprise est donc négative. En 2024, la perte de valeur s'élevait à 202 millions de francs.



Source: Rapports annuels de la Poste

Figure 2: Des PTT à la Poste et à Swisscom

En 1998, l'entreprise des postes, téléphones et télégraphes (PTT) a été divisée en deux entreprises. La Poste Suisse a d'abord été un établissement de droit public de la Confédération avant de devenir une société anonyme régie par une loi spéciale en 2013. L'entreprise Swisscom a été introduite en bourse en tant que société anonyme dès 1998 et est actuellement évaluée à 30 milliards de francs sur le marché.



Source: Propre représentation

l'année 2024. Elle se situe ainsi dans la zone positive, alors qu'en 2023, même la valeur corrigée était négative (−7 millions de francs).

Cette évolution ne devrait toutefois pas être rassurante. L'amélioration entre 2023 et 2024 est uniquement due au fait que les coûts supplémentaires pour le service universel ont été estimés à 100 millions de francs de plus en 2024 qu'en 2023. En d'autres termes, il devient de plus en plus coûteux de garantir le service universel. Cela s'explique par le fait que le réseau de filiales est de moins en moins utilisé et donc de plus en plus déficitaire.

Si le service universel devient de plus en plus cher, la Poste ne sera plus en mesure, dans quelques années, de verser des dividendes à la Confédération. Au contraire, elle aurait besoin de subventions pour financer son offre. La Confédération en tant que propriétaire, et donc tous les citoyens suisses, doivent donc se poser la question de savoir

quelle poste ils veulent à l'avenir. Le statu quo n'est pas une option.

La Poste est donc confrontée à un défi aussi important que les PTT (postes, téléphones et télégraphes) dans les années 1990. A l'époque, la numérisation avait pris de l'ampleur et Internet s'était développé de manière fulgurante. Le conglomérat des télécoms et de la poste s'est avéré trop lourd, raison pour laquelle le groupe a été divisé en 1998 pour créer la Poste Suisse et Swisscom.

Compte tenu de la situation actuelle, la scission des PTT était une bonne décision. Près de 30 ans plus tard, la politique est à nouveau sollicitée en raison des changements structurels. Pour préparer la Poste Suisse à l'avenir, des mesures audacieuses sont nécessaires. Une fois encore, la séparation des différentes unités de l'entreprise apparaît comme la solution. Cette étude détaillée, étape par étape, comment mener à bien une telle réorganisation.

2. Gouvernance: mieux séparer le propriétaire et le législateur

La Poste Suisse est détenue à 100 % par la Confédération. Ce rôle de propriétaire est exercé par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (Detec) et par l'Administration fédérale des finances (AFF). Le Detec et l'AFF vérifient si la Poste met en œuvre les objectifs stratégiques fixés par le Conseil fédéral.

Parallèlement, la politique agit en qualité de législateur dans le domaine de la Poste. Elle fixe les lignes directrices du service public et le but de l'entreprise. Le Detec, en tant que département responsable, joue à nouveau un rôle central dans ce domaine, puisqu'il prépare les dossiers.

Cette confusion entre détermination des lignes directrices et le rôle de propriétaire est problématique. Ainsi, la gestion la plus efficace possible de l'entreprise est sans cesse affectée par des considérations politiques. Le choix du président du conseil d'administration de la Poste, par exemple, est politisé. Dernièrement, le poste a été dirigé à deux reprises par d'anciens conseillers aux Etats issus du parti de la cheffe du Detec. Chez Swisscom, partiellement privatisée, c'est en revanche un manager ayant une longue expérience dans de grandes entreprises (ABB, Alstom et General Electric) qui dirige le conseil d'administration.

Cette proximité entre l'entreprise et l'administration se reflète également dans des acquisitions et des activités motivées davantage par un objectif politique que par la logique économique d'une entreprise. Deux exemples se distinguent à cet égard:

- En 2023, la Poste suisse a acquis **une forêt dans le Land de Thuringe**, à l'est de l'Allemagne, pour 70 millions de francs, afin de compenser du CO₂. La raison derrière cet achat: la Confédération veut que sa poste, comme l'administration, soit climatiquement neutre dès 2040. Dernièrement, la forêt a surtout fait les gros titres en raison d'une attaque de bostryches et de la difficul-

té de comptabiliser les certificats de CO₂. Le conseiller fédéral Albert Rösti a assuré en août qu'un tel achat ne se reproduirait plus.

- **Le service de location de vélos Publibike**, que la Poste a cédé en 2022, n'avait pas non plus de lien direct avec son cœur de métier. La Poste avait classé Publibike comme l'une de ses diverses activités de protection du climat sous le label «pro clima - nous agissons aujourd'hui». Le Contrôle fédéral des finances chiffre les pertes de cette petite filiale à 11 millions de francs pour la seule période 2012-2017 (EFK 2019). «L'activité de PubliBike SA entraîne en outre des distorsions de concurrence du fait de la présence d'une entreprise proche de l'Etat sur un marché où règne déjà une forte concurrence», a critiqué le CDF.

Un mélange de gestion d'entreprise et de politique favorise en tout cas des engagements douteux. Pour mettre un terme à ces problèmes, la gouvernance devrait être revue. Concrètement, cela signifie que la Confédération devrait créer une société de participation auprès de l'AFF, sous l'égide de laquelle seraient regroupées les parts d'entreprises appartenant à la Confédération, comme la Poste, Swisscom, les CFF ou Skyguide. Cette société de participation assumerait la fonction de propriétaire pour la Confédération.

Une telle démarche permettrait d'atteindre deux objectifs:

01. **La Poste ne serait plus directement pilotée par le Detec**, qui fixe également les lignes directrices en matière de réglementation. Les motivations politiques auraient ainsi moins d'impact direct sur l'économie d'entreprise. Ce qui est déterminant, c'est que des spécialistes confirmés soient nommés dans les conseils d'administration et qu'ils soient tenus de respecter les objectifs de l'entreprise. La politique continuerait à définir le but de l'entreprise et les objectifs stratégiques de la Poste, mais elle n'influencerait pas les décisions relatives à l'économie d'entreprise (concernant le but de l'entreprise de la Poste, voir chapitre 4).

02_ Parallèlement, cette procédure **réduit le risque de capture réglementaire**. On désigne par là le phénomène selon lequel les autorités de surveillance étatiques sont influencées au fil du temps par les intérêts qu'elles sont censées réglementer, ce qui fait que leurs décisions sont de plus en plus favorables aux entreprises réglementées. Pour l'AFF, les motifs de politique financière en tant que propriétaire devraient donc être au premier plan, tandis que le Detec s'occupe de la régulation optimale dans le domaine des services postaux.

Cette manière de procéder n'est pas nouvelle. La Confédération a déjà fait des expériences avec la société de participation BGRG Holding AG dans le cas de Ruag, propriété de l'Etat.⁻² Et en Allemagne, la banque publique KfW (anciennement : Kreditanstalt für Wiederaufbau) détient des parts dans DHL Group Deutsche Post et Deutsche Telekom. La KfW doit assumer un rôle professionnel de propriétaire qui agit indépendamment des affaires politiques quotidiennes. Une telle dissociation politique conduit à une meilleure gouvernance et permet de réaliser efficacement les étapes décrites dans les chapitres qui suivent.

3. Modernisation du marché postal et du service public

Les anciens monopoles sont mieux maîtrisés par la concurrence. Pour que les concurrents aient une chance, les barrières à l'entrée sur le marché doivent toutefois être aussi basses que possible. Dans le domaine des colis, la concurrence existe aujourd'hui : Planzer, DPD et DHL exploitent leurs propres centres de tri ainsi que leurs réseaux de distribution indépendamment de la Poste. Leur part de marché pour les colis standard nationaux est de 24 % (Postcom 2025). En revanche, le marché du courrier est presque entièrement dominé par la Poste, avec 97,2 %. Dans l'UE, il s'est avéré que même après la libéralisation, les anciens monopoles ont généralement conservé plus de 80 % du marché.

Pourquoi la concurrence est-elle pratiquement inexistante en Suisse dans le domaine des lettres ? La mise en place d'une infrastructure nationale est coûteuse, car le réseau doit être dense (Haucap 2018). Il s'agit d'installer des boîtes aux lettres ou des automates postaux ainsi que, le cas échéant, des filiales dans lesquelles les clients peuvent déposer ou retirer des lettres. La Poste profite ici de sa présence historique sur l'ensemble du territoire et du volume (encore) élevé de ses envois.

A cela s'ajoutent deux directives politiques qui découragent les concurrents potentiels :

01_ Monopole résiduel : la concurrence dans le secteur du courrier est entravée par le monopole accordé à la Poste pour les lettres jusqu'à 50 grammes. Ainsi, 76 % du volume et 64 % du chiffre d'affaires sont d'emblée soustraits au marché.

02_ Cinq jours de distribution : l'exigence actuelle fixée à cinq jours de distribution par semaine dans le service universel n'attire pas les concurrents alors que le volume diminue et que la Poste assure même parfois six jours de distribution. Personne n'investit des centaines de millions de francs dans des centres de tri du courrier sur un marché en déclin.

Si la Poste conserve le monopole résiduel, les autorités risquent de voir le dernier concurrent, Quickmail, quitter le marché. La Poste négocie des conditions contractuelles individuelles avec les clients commerciaux. Après une libéralisation complète, un créneau intéressant pour la concurrence se dégagerait. Quickmail a été racheté en 2024 par le transporteur Planzer, après que la Commission de la concurrence a interdit son achat par la Poste. Le concurrent de la Poste avait été fondé en 2009 dans la perspective de la suppression du monopole résiduel, une étape qui n'a jamais abouti en Suisse. La Suisse fait ainsi figure d'exception en Europe : même le Liechtenstein a aboli le monopole résiduel en mars 2023.

Les économies d'échelle ont diminué ces dernières années dans le domaine de la distribution de lettres, car le nombre d'envois ne fait que diminuer. Si chaque habitant de la Suisse recevait encore environ 400 lettres en 2000, ce chiffre devrait tomber à une centaine d'ici 2030. Si cette tendance se poursuit, le nombre de lettres envoyées dans quelques années sera probablement deux fois plus faible que celui des colis, alors qu'il est actuellement environ quatre fois plus élevé (40 colis contre 160 lettres).

Avec la diminution des volumes de lettres, la distribution combinée de lettres et de colis devient de plus en plus intéressante. Sur les marchés concurrentiels, il est courant de fournir plusieurs prestations : les fournisseurs d'énergie fournissent de l'électricité et du gaz naturel, les laiteries produisent du lait frais, mais aussi du fromage et des yaourts. Si regrouper les prestations permet de réduire les coûts par rapport à une fourniture séparée, il faut exploiter ce gain d'efficacité.

Dans le cas d'une position dominante comme celle de la Poste Suisse, il existe toutefois une complication : le risque que les bénéfices dans le secteur du courrier soient utilisés pour maintenir les prix des colis à un niveau artificiellement bas (Haucap, Kehder 2016).

Il existe un indice qui permet d'étayer cette hypothèse : les chiffres de l'autorité de surveillance PostCom montrent qu'en 2024, la Poste a gagné 169 millions de francs dans le domaine du monopole des lettres jusqu'à 50 grammes, mais seulement 132 millions de francs dans l'ensemble du domaine logistique du service universel. Cela indique que l'activité des colis est peu rentable, voire déficitaire. La Poste conteste le reproche de subventionnement croisé. Ces dernières années, elle s'est disputée à plusieurs reprises avec le Surveillant des prix, qui était intervenu contre des hausses de prix prévues (WBF 2025).

Pour ouvrir le marché et permettre une plus grande concurrence, cinq étapes sont donc nécessaires :

- 01_ **Le monopole résiduel de la Poste doit tomber.** Une niche de concurrence existerait par exemple dans le domaine des envois publicitaires adressés, un produit de masse lucratif qui n'est pas soumis à des contraintes de temps.
- 02_ Même si le monopole résiduel sur les lettres est supprimé, **le Surveillant des prix devrait rester compétent** dans ce domaine tant que la Poste domine ce marché et qu'il existe un mandat de service public. Ainsi, les consommateurs seront protégés contre les hausses de prix excessives.
- 03_ **Une séparation transparente des coûts entre les lettres et les colis** serait utile à la Poste pour mettre en évidence d'éventuelles subventions croisées. Depuis 2021, la Poste a regroupé les deux domaines dans la division Services logistiques, ce qui a réduit la transparence vis-à-vis de l'extérieur.
- 04_ **Les exigences en matière de distribution du courrier sont trop élevées.** Si le facteur ne livre plus qu'une ou deux fois par semaine, il peut très bien combiner ces livraisons avec des tournées de colis. Les concurrents de la Poste pourraient livrer les lettres, qui se font plus rares, en complément des colis. Il serait ainsi possible d'accroître la concurrence dans le secteur des lettres (voir Eisenring 2025a).
- 05_ **Le marché des colis devrait être exempté de la réglementation,** car la Poste y a de la concurrence et le marché croît de 3 % à 4 % par an. Cette mesure aurait un avantage supplémentaire : la Commission de la concurrence pourrait enquêter sur d'éventuels reproches de financement croisé du secteur des colis par le secteur rentable des lettres de la Poste.⁻³

Toutefois, dans le secteur des colis, le Conseil fédéral envisage uniquement de retirer du service universel les envois en nombre ainsi que la distribution le jour suivant (PostPac Economy) dans les années 2030, pour autant que

la Poste en fasse la demande (Rösti 2025). Et pour les lettres, une desserte minimale légale est également prévue après 2030, le facteur devant passer au moins trois fois par semaine. Le Conseil fédéral ne veut pas non plus toucher au monopole résiduel. Les propositions du Conseil fédéral sont trop timides et interviennent trop tard.

4. Le nœud du problème: quel est le but de la Poste?

Comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, la Poste est sous pression en raison des mutations structurelles et de la rigidité des directives politiques. Rien d'étonnant donc à ce que l'entreprise fédérale cherche de nouveaux champs d'activité. C'est pourquoi la Poste a créé il y a quatre ans la division Services de communication, avec laquelle elle entend jouer un rôle dans les services numériques. Depuis début 2025, cette division se présente sous le nom de Digital Services.

Avec cette nouvelle division, la Poste veut permettre aux entreprises, aux autorités, au secteur de la santé et aux particuliers d'échanger des données sensibles en toute sécurité. En tant que «moteur d'une Suisse moderne interconnectée, elle entend participer à la conception et à l'élaboration de la communication numérique» (Schweizerische Post 2025a). On attendrait plutôt une telle phrase de la part de Swisscom, Sunrise ou Google que de la Poste.

Que fait exactement la division «Digital Services» de la Poste? Jusqu'à présent, elle a acheté diverses petites et moyennes entreprises qui n'ont pas grand-chose à voir entre elles ni avec son cœur de métier actuel. Il s'agit par exemple d'une régie publicitaire (Livesystems), d'une entreprise de logiciels de comptabilité (Klara), d'une entreprise de logiciels d'aide sociale (Diartis), d'un prestataire de services de cloud (Tresorit) ainsi que de plusieurs entreprises de cybersécurité (entre autres terreActive, Open Systems).

Ce que peu de gens savent: la Poste a également des parts dans une vingtaine de

start-ups en Suisse et à l'étranger. Il s'agit entre autres de l'entreprise de cybersécurité Hacknowledge ou de la liste de courses électronique Bring. La Poste gère ainsi presque une sorte de fonds de capital-risque, quelque chose qui relève des tâches d'entrepreneurs ou d'investisseurs privés.

Le bilan de l'entreprise fédérale dans ce domaine non traditionnel est loin d'être réjouissant. Au cours des quatre dernières années, le domaine des services numériques a accumulé des pertes de plus de 291 millions de francs. Au premier semestre 2025, elles s'élevaient à 29 millions de francs supplémentaires. Entre-temps, le Conseil fédéral semble lui aussi avoir perdu patience: le gouvernement attend de la Poste qu'elle consolide les acquisitions effectuées jusqu'à présent et qu'elle ramène rapidement les Digital Services dans la zone de profit, a déclaré le conseiller fédéral Albert Rösti en août (Rösti 2025).

La série d'achats de la Poste a déclenché un vif débat sur ce qui doit encore faire partie de la Poste et sur le but qu'elle doit remplir. Le gouvernement a entre-temps réagi aux achats controversés de la Poste par quatre mesures.

01_ Objectifs stratégiques: au début de l'année, le Conseil fédéral a légèrement adapté les objectifs stratégiques de la Poste jusqu'en 2028 (Bundesrat 2025a). Ainsi, il est désormais stipulé que les coopérations et les participations ne doivent pas restreindre la concurrence de manière inadmissible. En outre, la Poste doit informer le propriétaire suffisamment tôt et par écrit des coopérations, participations et cessions prévues.

02_ Gouvernance d'entreprise: le Conseil fédéral a également révisé les règles liées à la bonne gestion (Corporate Governance) pour les entreprises appartenant à la Confédération. On y trouve désormais le principe directeur 15a (EFD 2024). Celui-ci stipule que les entreprises fédérales ne doivent pas exploiter, dans les activités qu'elles ont choisies, des avantages concur-

rentiels liés à la domination de l'Etat ou aux tâches qui leur ont été confiées. Il mentionne explicitement un éventuel avantage financier, ce qui est pertinent pour la Poste. Ainsi, la solvabilité de la Poste est évaluée par l'agence de notation S&P avec une amélioration de cinq crans par rapport à si elle était indépendante de la Confédération (AA+ au lieu de A-; S&P 2025). L'avantage en termes de taux d'intérêt par rapport à une situation sans propriétaire étatique devrait être d'au moins un point de pourcentage.

03. Déclaration obligatoire des acquisitions: en août, le gouvernement a esquissé une révision de la loi (Bundesrat 2025b). Selon ce projet, la Poste devra, à partir de 2030, soumettre les acquisitions dépassant un certain seuil à l'approbation du Conseil fédéral. Un avis de droit recommande une obligation de déclaration pour toutes les acquisitions dont la valeur dépasse 1 % des fonds propres de la Poste, ce qui correspond actuellement à environ 100 millions de francs (Alberini, Brander 2025).

04. Distorsion de la concurrence: selon la révision de loi envisagée, les concurrents de la Poste devraient à l'avenir pouvoir faire

vérifier par une autorité si, par une acquisition, la Poste dépasse le but de l'entreprise et fausse la concurrence en raison de son statut d'entreprise publique.

A peine le conseiller fédéral Rösti avait-il esquissé sa réforme en août que la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national mettait en consultation sa propre initiative législative (WAK-N 2025). D'une part, elle souhaite définir le but de la Poste de manière plus étroite que jusqu'à présent. Elle se réfère pour cela à la loi sur l'organisation de la Poste (LOP). Celle-ci stipule (art. 3, al. 1): la Poste a pour but le transport d'envois postaux et d'envois de détail dans des contenants normalisés *et les prestations qui y sont liées*.

La Commission fait valoir que la Poste a interprété de manière plutôt offensive le passage «et les prestations qui y sont liées» avec sa série d'achats. Elle exige donc qu'à l'avenir, des activités supplémentaires de la Poste soient cohérentes avec son cœur de métier, à savoir l'acheminement physique du courrier.

La Commission freine ainsi les ambitions numériques de la Poste. Elle estime que certains des derniers services repris ne s'inscrivent plus dans l'objectif de l'entreprise tel qu'il a été redéfini.

Encadré 1: Concurrence pour la Poste dans le dossier électronique du patient

La Poste a investi beaucoup d'argent dans le développement du dossier électronique du patient (DEP). La Poste fait valoir qu'en tant qu'entreprise suisse détenue à 100 % par la Confédération, on peut lui faire confiance: les données sensibles sont ainsi protégées au maximum. Sa filiale Post Sanela Health SA propose déjà le DEP dans 18 cantons.

Sanela collabore depuis décembre 2024 avec la société danoise Trifork, qui a développé la carte médicale danoise, l'équivalent du DEP suisse. Cette entreprise entièrement privée est active dans divers domaines (cybersanté, cybersécurité, cloud operations), dans lesquels la Poste s'est également lancée.

Il existe plusieurs entreprises expertes dans la cybersanté, qui accompagnent par exemple la numérisation des hôpitaux et des EMS. Récemment, une alliance s'est formée avec Cara, qui propose dans toute la Suisse un produit qui fait concurrence au DEP de la Poste. Cara réunit 79 % des institutions de santé participant au DEP et se base sur la technologie du groupe Ofac, une société de services des pharmaciens. L'insatisfaction vis-à-vis de la solution de la Poste (Städli 2025) a été une source d'inspiration. La Confédération veut centraliser l'infrastructure technique pour le DEP. Pendant longtemps, la Poste était favorite pour proposer une solution centralisée. Désormais, la course est à nouveau ouverte.

D'autre part, la Commission attribue à la Poste un nouveau domaine d'activité dans le secteur numérique: l'exploitation de plateformes pour une «infrastructure numérique basée sur la confiance». Une telle préférence pour la Poste en matière de plateformes est toutefois très problématique, comme le montre également l'expérience du dossier électronique du patient (voir encadré 1).

Le Conseil fédéral et la Commission ont donc certes reconnu le problème de l'activité excessive de la Poste, mais ne l'ont en aucun cas résolu. Dans l'ensemble, leurs propositions sont trop timides et contradictoires. Deux principes éprouvés permettent toutefois de guider la réorganisation de la Poste Suisse:

01_ Subsidiarité: l'article 5a de la Constitution stipule que «l'attribution et l'accomplissement des tâches étatiques se fondent sur le principe de subsidiarité.» Ainsi, lorsque des particuliers peuvent accomplir une tâche, l'Etat ne doit pas s'en mêler. La Poste ne devrait donc pas s'aventurer sur des marchés qui ont fonctionné jusqu'à présent sans acteur étatique.

02_ Le service universel uniquement là où il est nécessaire: la Suisse mise sur un service public dans différents domaines. Il s'agit à chaque fois de services d'infrastructure qui doivent être disponibles dans toutes les régions du pays aux mêmes conditions. Or, les nouveaux services numériques de la Poste ne justifient pas un service public postal. En effet, avec les offres numériques, la concurrence garantit automatiquement des conditions identiques dans toutes les régions du pays: une solution de cybersécurité coûte autant à Genève qu'en Engadine. Cela suppose toutefois qu'une infrastructure numérique appropriée soit disponible. Mais c'est déjà le service universel, tel que prévu par la loi sur les télécommunications, qui s'applique ici. Une intervention supplémentaire de l'Etat n'est donc pas nécessaire (voir encadré 2).

Sur la base de ces deux principes, trois étapes peuvent être déduites quant à la manière de traiter le domaine des services numériques de la Poste:

01_ Revenir au cœur de métier traditionnel.

Les activités de la Poste doivent à l'avenir s'orienter à nouveau vers le transport physique de colis et d'informations. Les services numériques supplémentaires devraient être étroitement liés au transport physique. La cybersécurité, la publicité extérieure numérique et les multiples start-ups ne s'inscrivent pas dans une telle réorientation, pas plus que l'exploitation d'infrastructures numériques. La Confédération devrait lancer un appel d'offres pour des services tels que le dossier électronique du patient, afin que plusieurs entreprises et consortiums puissent y répondre.

En lien avec cela, la stratégie de la Confédération pour la Poste doit impérativement se fonder à l'avenir sur l'article modifié. Au cours des dernières années, le Conseil fédéral a introduit des lignes directrices inadaptées à ce sujet. La stratégie actuellement en vigueur stipule que la Poste «contribue à répondre aux besoins de la société et de l'économie numériques en matière de communication sûre et efficace.» Cet élargissement du champ d'action, déjà prévu dans la stratégie 2017-2020, avait conforté la Poste dans ses ambitions numériques. La Confédération doit corriger cet aspect.

Toutefois, la stratégie du Conseil fédéral actuellement en vigueur n'est pas seulement problématique parce que la Poste a intégré divers domaines où elle concurrence des entreprises privées. Au contraire, la Confédération n'a pas non plus besoin de deux entreprises (la Poste et Swisscom) qui s'occupent de communication numérique. Chaque entreprise publique a besoin d'un profil clair, faute de quoi des

conflits peuvent surgir entre des organisations contrôlées par la Confédération.

02. Démanteler l'expansion coûteuse.

Jusqu'à présent, la plupart des achats de la Poste dans le domaine numérique se résument à des dépenses inutiles. Si l'objectif légal de l'entreprise fédérale se concentre sur le transport physique, comme proposé dans la première partie de cette étude, la Poste doit alors mettre fin à ses nombreux achats et limiter ses activités numériques

à quelques services étroitement liés à son cœur de métier.

Tous les services numériques complémentaires à la logistique sont par conséquent autorisés et tout à fait pertinents. Il s'agit par exemple d'offres telles que le courrier électronique (même s'il n'est pas nécessaire de disposer d'un mandat de service universel dans ce cas, voir encadré 2), d'applications permettant de créer des cartes postales ou du suivi numérique

Encadré 2: La lettre numérique n'a pas sa place dans le service universel

Le Conseil fédéral veut désormais ancrer un service public numérique dans le service universel, et ce sous le nom de «système de distribution hybride» (Uvek 2025). Qu'est-ce que cela signifie? Les entreprises ou les personnes pourront à l'avenir envoyer des lettres numériques via une plateforme gérée par la Poste. Si le destinataire a donné son accord, il recevra le message dans sa boîte aux lettres électronique de la Poste. Dans le cas contraire, la Poste imprimera le message et distribuera la lettre physiquement. La Confédération parle donc d'une distribution «hybride». Trois raisons plaident ici contre la nécessité d'une réglementation étatique

(Eisenring 2025b):

- 01_ LePost, le nom de la boîte aux lettres numérique de la Poste, existe déjà depuis août 2021. Tout le monde peut **donc déjà utiliser la boîte aux lettres numérique de manière volontaire.**
- 02_ Des entreprises privées comme **les banques ou les caisses maladie proposent leurs propres boîtes aux lettres électroniques.** Avec l'eBanking d'une banque, il est possible de télécharger et d'imprimer tous les extraits de compte ainsi que les documents pour la déclaration d'impôts, et auprès de la caisse d'assurance maladie, il est possible de scanner des justificatifs physiques et de les envoyer en toute sécurité.
- 03_ Même l'administration fédérale a du mal à trouver une raison à l'engagement de l'Etat. Quoi qu'il en soit, on peut lire dans le rapport explicatif relatif à la révision prévue de l'ordonnance sur la poste: «La communication se fait de plus en plus par voie électronique. Le besoin d'une transmission sécurisée de données sensibles est bien couvert par une offre variée d'entreprises du secteur privé. Dans ce domaine, **rien n'indique l'existence d'une défaillance classique du marché.**»

La nouvelle position privilégiée de la Poste par la «distribution hybride» pourrait entraîner des désavantages concurrentiels pour les prestataires privés. L'administration est tout de même consciente du problème. Il doit être atténué par le fait que la concurrence doit avoir accès au système de distribution hybride «de manière non discriminatoire».

Parallèlement, la Poste est expressément autorisée à associer la boîte aux lettres électronique à des services qui n'ont rien à voir avec le service universel. Elle peut ainsi mettre en place un écosystème de services numériques bénéficiant d'un label de l'Etat. Les autorités fédérales reconnaissent d'ailleurs que le risque de distorsion de la concurrence est certes réduit par l'accès prévu au système de distribution hybride et à ses interfaces, mais qu'il n'est pas éliminé.

La Poste propose donc déjà une lettre numérique et des prestataires privés sont également actifs dans ce domaine. Pourquoi introduire cette nouvelle réglementation, qui pose surtout des problèmes? Le Conseil fédéral ferait bien de s'inspirer de Montesquieu: «Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires.»

des colis. Ces services ne sont pas remis en question, tant que les prestataires privés ne sont pas entravés.

En revanche, les filiales numériques et les start-ups sans lien étroit avec le cœur de métier devraient être à nouveau séparées. En conséquence, la division Digital Services doit être dissoute et les applications et services restants liés au cœur de métier doivent être intégrés dans l'activité principale.

03. La PostCom en tant qu'instance d'arbitrage. La proposition du Conseil fédéral visant à ce que les entreprises privées disposent d'un point de contact lorsqu'elles s'estiment désavantagées par le groupe public en cas de rachat est une bonne idée. Mais il n'y a pas besoin d'une nouvelle autorité pour cela. D'autant plus qu'il y aura beaucoup moins de conflits avec les entreprises privées à l'avenir si les deux points ci-dessus sont pris en compte.

Il est évident que l'autorité de surveillance actuelle, la PostCom, devrait être le point de contact pour les entreprises mises en difficulté par la Poste. Elle devrait faire appel à la Commission de la concurrence lors de ses investigations. La Commission de l'économie et des redevances du Conseil national frappe juste lorsqu'elle écrit que les entreprises privées doivent être protégées de la concurrence des entreprises publiques dans les domaines où il n'existe pas de base légale pour une activité étatique (WAK-N 2025).

5. CarPostal et PostFinance: autonomie ou vente

L'accent mis sur le cœur de métier de la Poste soulève immédiatement la question de savoir ce qu'il doit advenir des deux secteurs CarPostal et PostFinance. La réponse est claire pour les bus jaunes: CarPostal SA conviendrait mieux aux CFF ou à une autre entreprise de transport. Le fait que la Poste exploite des bus s'explique par des raisons historiques. Au dé-

but, les lettres, les colis et l'argent étaient encore transportés par des diligences, comme dans la célèbre image de la poste du Gothard de Rudolf Koller en 1873. Mais ce n'est plus le cas des cars postaux aujourd'hui.

CarPostal SA devrait donc être entièrement séparée de la Poste Suisse et, de préférence, vendue à un prestataire de services de transport existant. Cette étape devrait être facile à concrétiser. En effet, le scandale CarPostal de 2018 a montré que les cars postaux menaient parfois leur propre vie au sein du groupe. Il était question de falsifications de bilan, ce qui avait conduit à des subventions excessives. L'interdiction de faire des bénéfices dans le transport régional subventionné avait ainsi été contournée. La Poste a remboursé 205 millions de francs de subventions indûment perçues à la Confédération et aux cantons.

Si la procédure paraît évidente pour CarPostal SA, la situation est plus compliquée pour PostFinance. Pendant des années, PostFinance a été un fournisseur de bénéfices pour la Poste Suisse (voir figure 3). Ces bénéfices ont souvent fait paraître le résultat du groupe Poste meilleur qu'il ne l'était en réalité. Cela a longtemps masqué la nécessité d'agir dans le cœur de métier. Les politiciens ont toujours pu faire valoir que la Poste était globalement dans le vert. Même en 2024, une mauvaise année pour PostFinance, celle-ci a contribué pour moitié au résultat d'exploitation de la Poste.

Il n'y a toutefois pas de synergies entre les activités bancaires et la logistique. C'est pourquoi il n'existe pas de banque en Suisse qui propose également des services logistiques. La Poste, et donc PostFinance, est toutefois liée à un mandat de service universel. Elle doit par exemple proposer des transactions en espèces, ce qui est une raison importante du déficit élevé de l'activité des filiales de la Poste. PostFinance verse donc à la Poste une indemnité pour les opérations de paiement au guichet. Le mandat de service universel a pesé sur le résultat de PostFinance 2024 de 58 millions de francs (PostFinance 2025).

En cas de scission de PostFinance, celle-ci agirait entièrement pour son propre compte. Des subventions croisées cachées apparaîtraient, la transparence serait améliorée. Mais le lien entre la Poste et la PostFinance n'est-il pas nécessaire pour assurer le service universel dans le domaine du trafic des paiements? Tout au plus, tant que le droit aux transactions en espèces au guichet de la poste fait partie du service universel.

Comme l'a montré la récente étude d'Avenir Suisse sur le service public (Eisenring 2025a), cette exigence n'est plus d'actualité. L'exigence de pouvoir transférer de l'argent liquide sur le compte d'un tiers est disproportionnellement coûteuse et devrait être supprimée. L'accès à un compte et à des moyens de paiement électroniques peut en outre être assuré plus efficacement par des appels d'offres qui ne sont pas

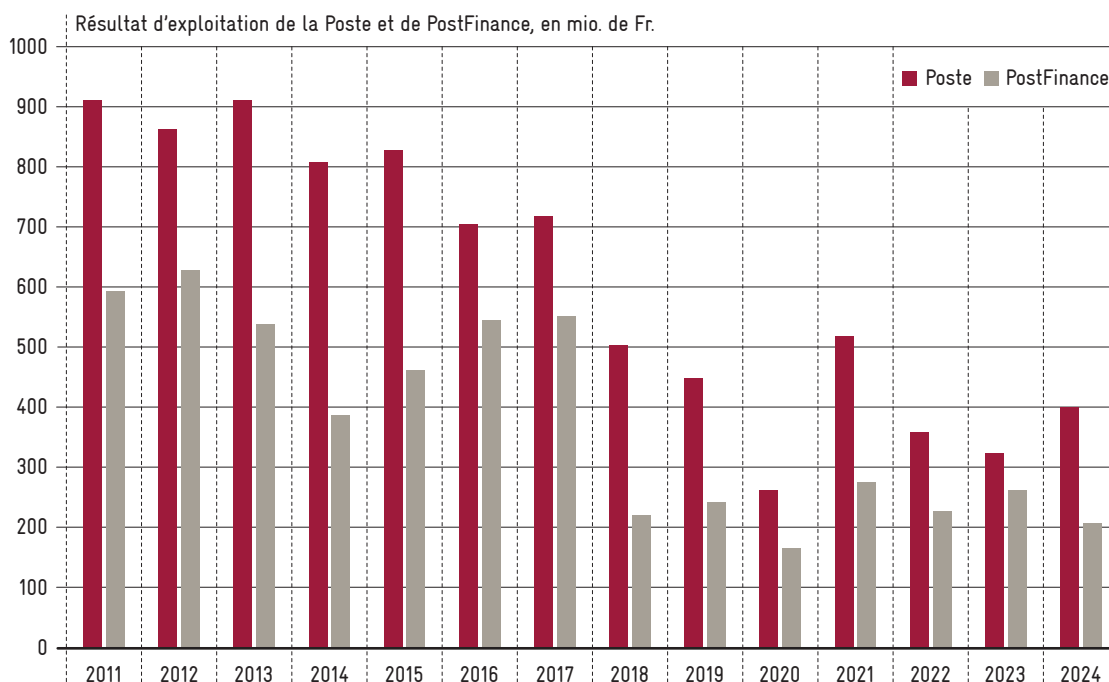
liés à la Poste. Cette modernisation du service universel permettrait une séparation complète de la Poste et de PostFinance.

L'établissement financier d'importance systémique est déjà largement autonome au sein du groupe postal sur les plans organisationnel, juridique et opérationnel. Cela se reflète également dans le nouveau logo, qui se distingue nettement de celui de la Poste. La scission effective des deux entreprises est donc beaucoup plus simple que la division des PTT en deux entreprises (Swisscom et la Poste) à l'époque. Comme pour Swisscom, PostFinance peut être vendue ou introduite en bourse dans un deuxième temps. Contrairement à Swisscom, elle pourrait l'être entièrement.

En tant que banque indépendante, PostFinance doit alors pouvoir accorder des hy-

Figure 3: Une banque avec du courrier joint

En 2024, PostFinance a contribué à hauteur de la moitié au résultat d'exploitation de la Poste. Le rapport était donc plus équilibré que les années précédentes. Si PostFinance était une entreprise à part et entièrement privatisée, elle pourrait faire ses preuves face à la concurrence. Actuellement, son champ d'action est très limité par l'interdiction d'octroyer des crédits.



Source: Rapports annuels de la Poste

pothèques et des crédits. Cela lui est actuellement interdit à juste titre, car en tant que filiale d'une entreprise fédérale, elle concurrencerait directement les banques privées. Or, une banque qui n'a pas d'activité de crédit est en mauvaise posture. Ainsi, le trafic des paiements effectués physiquement au guichet de la Poste a diminué de plus de moitié rien qu'entre 2019 et 2024 (Bakom 2025). Parallèlement, PostFinance n'a pas une structure aussi légère que les banques entièrement en ligne, qui ont en outre souvent du mal à gagner de l'argent. C'est pourquoi le Conseil fédéral a conclu en 2018 que «sans accès au marché suisse des crédits et des hypothèques, PostFinance ne sera pas en mesure d'élaborer un modèle d'affaires prometteur à long terme» (Bundesrat 2018).

L'institut financier a donc gagné de moins en moins d'argent au cours des dernières années. Comme la banque n'est pas autorisée à octroyer des crédits, elle place les dépôts d'épargne de ses clients principalement dans des titres à revenu fixe. Lorsque ces obligations rapportent de moins en moins d'intérêts, PostFinance en perçoit de moins en moins. La récente baisse des taux d'intérêt de la Banque nationale suisse à un taux directeur de zéro est donc justement une mauvaise nouvelle pour PostFinance.

En 2024, la banque a réalisé (au niveau du résultat d'exploitation) le deuxième plus mauvais résultat de ces 15 dernières années. Le rendement des fonds propres n'a atteint que 1,8 %, bien en dessous de ce qui est habituel dans le secteur.⁻⁴ Selon les estimations, le service universel et l'interdiction de crédit coûtent à PostFinance environ 1,5 point de pourcentage de rendement chacun. En adaptant son modèle d'affaires, PostFinance se rapprocherait ainsi d'une banque «normale».

PostFinance est bien sûr consciente de ces problèmes. Elle milite depuis longtemps pour un assouplissement de l'interdiction de crédit. Le CEO de PostFinance, Beat Röthlisberger, a ainsi récemment proposé d'utiliser

25 milliards de francs que la banque a placés à l'étranger pour des crédits aux PME suisses. Mais en même temps, il veut laisser les choses en l'état et met expressément en garde contre une privatisation (Bösiger 2025). Cette proposition présente donc un inconvénient majeur.

Si le champ d'activité de PostFinance était élargi sans que l'entreprise soit entièrement privatisée, la Suisse aurait une autre banque publique qui serait même nationale. Ce n'est pas une bonne idée, comme l'ont montré par le passé plusieurs crises de banques cantonales (Berne, Genève, Soleure) (Schmid 2025). Les cantons, et donc les contribuables, ont dû assumer leur gestion imprudente. La suppression de l'interdiction d'octroyer des crédits et la privatisation complète doivent donc être couplées.

Avenir Suisse propose donc deux étapes pour faire avancer la réorganisation de la Poste dans le domaine de PostFinance :

01_ D'ici 2030, le service universel du trafic des paiements sera détaché de la Poste, respectivement de PostFinance, et réorganisé par le biais d'un appel d'offres (voir Eisenring 2025a). La Poste et PostFinance seront entièrement séparées et placées chacune séparément sous la nouvelle société de participation de la Confédération.

02_ La Confédération aura ensuite jusqu'en 2035 pour privatiser entièrement PostFinance. Avec la vente ou le placement de la première tranche d'actions, l'interdiction de crédit de PostFinance tombe également. Elle deviendra une banque commerciale normale.

Le Conseil fédéral ne veut toutefois pas entendre parler d'une telle démarche. En août, le conseiller fédéral Albert Rösti a déclaré que le service public dans le domaine du trafic des paiements devait continuer à être assuré par la Poste ou par PostFinance (Rösti 2025). Rien n'indiquait lors de sa conférence de presse que le Conseil fédéral pourrait redéfinir le mandat et l'ouvrir ensuite à des tiers, comme les banques.

Il s'agit là d'une occasion manquée, car la déclaration du Conseil fédéral de 2018 concernant la viabilité de PostFinance est toujours valable et devient de plus en plus urgente au vu des mauvais résultats. PostFinance, dans sa configuration actuelle, finira tôt ou tard par nécessiter une restructuration.

6. Une Poste recentrée avec des capitaux et un savoir-faire privés

Les deux derniers chapitres l'ont montré: la Poste Suisse est aujourd'hui organisée de manière trop complexe. Elle comprend une entreprise de logistique chargée du transport des lettres, des colis et des journaux, une banque d'importance systémique, des biens immobiliers, des cars postaux ainsi qu'une multitude d'entreprises actives dans le secteur numérique.

Dans le secteur privé, il n'existe pratiquement plus de conglomérats aussi vastes. ABB, General Electric, Philips ou Siemens se sont tous scindés et ont rendu certaines parties indépendantes. Et ce pour une bonne raison: la gestion d'entreprise dans des conglomérats est liée à des frictions, mais les avantages de l'as-

sociation des différents secteurs sont très limités, voire inexistants.

La Poste ferait donc bien de se concentrer sur son cœur de métier, à savoir le transport physique de biens et d'informations, où elle assure un service public sur l'ensemble du territoire et où réside son plus grand avantage concurrentiel. Les chapitres précédents ont montré comment y parvenir: les activités bancaires et le transport de personnes doivent être dissociés et la branche des services numériques doit être dissoute et intégrée dans le cœur de métier.

Une telle Poste, recentrée, pourrait ensuite être ouverte aux capitaux privés par le biais d'une introduction en bourse, à l'instar de Swisscom en 1998. Grâce aux mesures visant à renforcer la gouvernance, la pression pour maximiser la rentabilité de son cœur de métier s'en trouverait accrue. Selon le Detec, la Poste pourrait par exemple satisfaire aux exigences légales actuelles en matière d'accessibilité même avec seulement 300 filiales en exploitation propre (Uvek 2024). En revanche, en 2028, la Poste prévoit toujours de disposer de 600 filiales, soit le double de ce qui est nécessaire.

Encadré 3: L'ancien monopole danois cesse de distribuer le courrier

Comme les autorités danoises ont entièrement numérisé la communication avec les citoyens, les Danois ne reçoivent plus que quelques lettres par an. Au Danemark, PostNord a donc annoncé son intention de se concentrer entièrement sur les colis et d'abandonner le transport du courrier. Le 30 décembre 2025, PostNord, qui appartient à 40 % à l'Etat danois et à 60 % à l'Etat suédois, distribuera les dernières lettres au Danemark. Les boîtes aux lettres publiques pour le dépôt du courrier seront démontées.

Un concurrent privé va toutefois combler le vide. L'entreprise Dao, à l'origine un distributeur de journaux, continuera à exploiter dans ses boutiques de colis 1500 boîtes aux lettres rouges dans lesquelles on peut déposer des lettres (à titre de comparaison, il y a 14 000 boîtes aux lettres en Suisse).

A cela s'ajoute le fait que 300 000 Danois (5 % de la population) sont dispensés de l'obligation de se faire livrer le courrier administratif par voie électronique. Ils continueront donc à être servis par voie analogique. Dao avait déjà remporté auparavant l'appel d'offres pour la distribution de courrier aux personnes aveugles et malvoyantes.

Ce qui se passe lorsque le volume de lettres diminue fortement peut également être observé au niveau des frais de port: une lettre expédiée au sein du pays (jusqu'à 100 grammes) coûte au Danemark l'équivalent de 3,25 francs, et même 6,50 francs pour une lettre à destination de l'étranger. Le port de la lettre s'est donc rapproché du prix d'un petit paquet.

Les partisans du statu quo pourraient objecter qu'une Poste qui se concentre principalement sur son cœur de métier est condamnée à disparaître parce que la demande de lettres et d'opérations dans les filiales diminue. Ils se réfèrent alors à l'exemple du Danemark, où PostNord cesse de distribuer le courrier à la fin de l'année (voir encadré 3). En revanche, les exigences dans le domaine du commerce électronique et donc des colis continuent d'augmenter, ce qui signifie que ce secteur d'activité va continuer de croître.

De même, des exemples étrangers comme le groupe allemand DHL (anciennement : Deutsche Post), la poste autrichienne (voir encadré 4) ou encore Posti en Finlande montrent qu'il est possible de stabiliser, voire de développer l'activité. En Finlande, la part minimale prescrite de l'Etat a été récemment réduite à 33 % et une entrée en bourse est envisagée prochainement. Dans le groupe DHL, l'Etat allemand ne détient plus qu'une part minoritaire de 17 %.

La réalité, c'est que les trois entreprises évoquées sont présentes à l'étranger. Lorsque

la propriété est publique, il faut examiner avec attention leurs engagements à l'international, car le risque repose alors sur le contribuable national. Plus l'engagement à l'étranger est important, plus la privatisation devrait être avancée, comme c'est le cas pour DHL Group, qui réalise aujourd'hui trois bons quarts de son chiffre d'affaires à l'étranger.

Au sein du DHL Group, l'Etat allemand nomme encore deux membres du conseil de surveillance (sur dix représentants des actionnaires). Par ailleurs, l'autorité de surveillance, l'Agence fédérale allemande des réseaux, vérifie si DHL Group respecte ses obligations en matière de service universel sur le territoire national. Enfin, la commission des monopoles, en tant qu'organe consultatif du gouvernement allemand, soumet régulièrement des propositions pour le développement du marché postal. Cela ressemble à une gouvernance réussie, dans laquelle l'entreprise est largement séparée de la politique, bien qu'elle continue à remplir une mission de service universel. De tels exemples à l'étranger sont une source d'inspiration pour une réforme de la Poste en Suisse.

Encadré 4: L'Autriche comme modèle?

En 2024, la Poste autrichienne a fortement augmenté son chiffre d'affaires, avec une croissance à deux chiffres dans le secteur des colis. Elle a pu rémunérer son capital à près de 15 % et a ainsi créé une valeur ajoutée de l'entreprise, contrairement à la Poste Suisse.

Certes, la Suisse et sa poste sont les championnes du monde de la fiabilité et de la ponctualité (Weltpostverein 2025), mais l'Autriche suit tout de même à la septième place parmi 180 Etats et fait donc également partie du groupe de tête.

La Poste autrichienne est cotée en bourse, l'Etat détenant une part majoritaire de 53 %. Elle s'est développée dans le secteur des colis en Europe de l'Est, du Sud-Est et surtout en Turquie. L'entreprise y connaît une forte croissance.

Comparée à la Poste Suisse, la Poste autrichienne est nettement plus petite. Son chiffre d'affaires n'était que de 3,1 milliards d'euros en 2024, alors que son homologue suisse atteignait 7,6 milliards de francs. Néanmoins, la Poste autrichienne a versé au total des dividendes de plus de 124 millions d'euros, tandis que la Poste suisse a versé 100 millions de francs à la Confédération. Auparavant, ce montant n'était même que de 50 millions de francs pendant cinq ans. L'exemple de la Poste autrichienne montre donc qu'il est possible de rester performant, même si l'on se concentre principalement sur la logistique.

7. Conclusion: la solution de facilité de la politique ne résoudra rien

Les chapitres précédant ont présenté des mesures pour que la Poste retrouve une situation financière saine et puisse se concentrer sur ses tâches principales. Ces mesures sont résumées dans le **tableau 1** qui contient des recommandations à moyen terme (2030) et à long terme (2035).

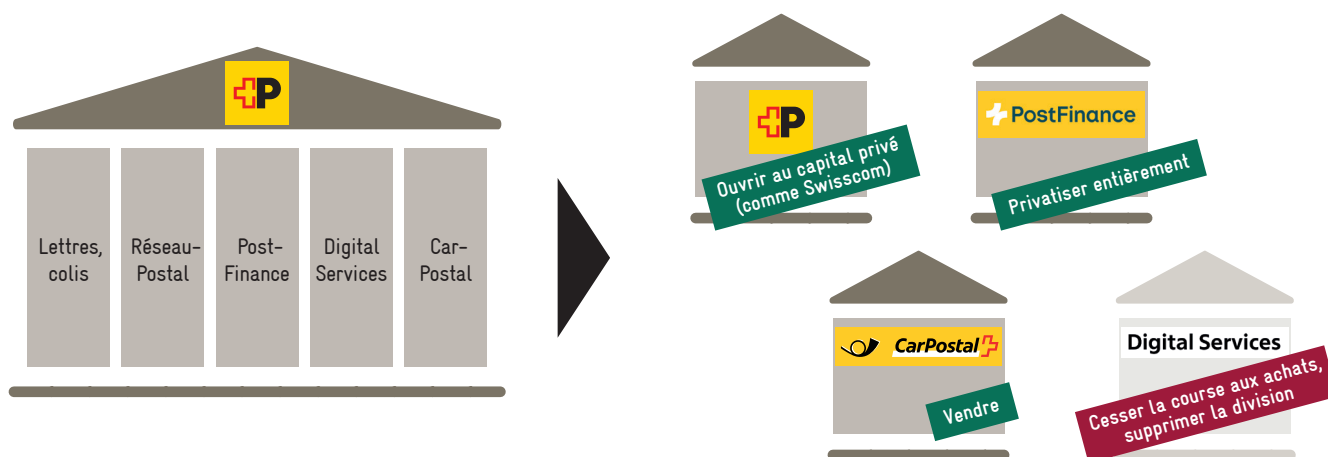
La Poste se trouve aujourd'hui à nouveau dans une situation similaire à celle des PTT de l'époque en 1998. Cette fois encore, l'entreprise fédérale devait être scindée en une entreprise de logistique et une banque à privatiser. L'entreprise CarPostal SA devrait être revenue. La division Digital Services ne devraient pas être maintenue. Il s'agit plutôt de réinté-

Tableau 1: L'avenir de la Poste – recommandations à moyen terme (2030) et à long terme (2035)

	2030	2035
Gouvernance	• Réduire l'interdépendance entre la politique et la Poste. • Transférer les parts des entreprises fédérales (Poste, CFF, Swisscom) dans une société de participation. • La société de participation, rattachée à l'Administration fédérale des finances, exerce la fonction de propriétaire.	
Modernisation du marché postal et du service public	• Abolition du monopole résiduel sur les lettres jusqu'à 50 grammes. • Comptabilité séparée et donc transparente des coûts pour les lettres et les colis, afin de mettre en évidence d'éventuelles subventions croisées. • Allègement du service public (réduction du nombre de jours de distribution par semaine, accès via des stations de colis/service à domicile au lieu de filiales) et donc plus de liberté pour la Poste. • Domaine des colis sans prescriptions étatiques; la Commission de la concurrence veille à une concurrence efficace. • Le Surveillant des prix conserve sa compétence pour les lettres tant que la Poste domine le marché.	• Une Poste focalisée, ouverte aux capitaux privés et donc au savoir-faire. • Plus la part d'actionnaires privés est importante, plus la marge de manœuvre pour les activités à l'étranger est grande.
Digital Services	• Mettre fin aux achats dans le domaine numérique. • Préciser le but de la Poste: transport physique de marchandises et d'informations et des services numériques étroitement liés à ce transport. • Séparer les services numériques qui ne sont pas liés à son cœur de métier. • Dissoudre la division Digital Services. • La Commission fédérale de la poste devient le point de contact pour les plaintes d'entreprises privées concernant d'éventuelles distorsions de la concurrence dues à des rachats de la Poste.	
PostFinance	• Séparer le service universel du trafic des paiements de la Poste/PostFinance; lancer un appel d'offres pour ce mandat. • Séparation totale de la Poste et de PostFinance. • Après sa séparation, PostFinance sera d'abord intégrée dans la société de participation financière de la Confédération.	• Date limite pour l'achèvement d'une privatisation complète de PostFinance. • La vente de la première tranche d'actions met fin à l'interdiction de crédit: PostFinance devient une banque normale.
CarPostal	• Indépendance de CarPostal ou vente à un propriétaire du secteur des transports.	

Figure 4: Un pour le prix de quatre

La Poste devrait se concentrer sur son activité principale, à savoir la logistique. Il n'y a pas de points communs entre la logistique, une banque et le transport de personnes. Par ailleurs, l'incursion de la Poste sur les marchés numériques, où il n'y a pas de défaillance du marché, n'est que peu liée à son objectif commercial et est risquée. Il serait donc préférable de mettre fin à la stratégie d'expansion et de scinder le groupe.



Source: Propre représentation

grer leurs fonctions de soutien dans l'activité logistique et de mettre fin aux autres activités. Derrière ce nouveau positionnement se cache la conviction que les parties fonctionnent mieux de manière autonome que lorsqu'elles appartiennent à un conglomérat complexe et politisé.

Pour conclure, il convient de souligner deux perspectives qui s'entremêlent souvent dans les discussions. La Poste et une grande partie de la classe politique souhaitent une grande Poste Suisse qui, avec ses 47 000 collaborateurs (35 000 emplois à temps plein), s'aventure toujours plus loin dans de nouveaux domaines pour compenser la perte de revenus.

Pour la société, le raisonnement est différent. Il est avantageux que la communication se fasse de plus en plus via des canaux numériques efficaces et que l'on puisse payer des factures avec un code QR via e-banking ou Twint. Une lettre numérique ne coûte qu'une fraction d'une lettre analogique. Par ailleurs, elle est plus écologique que le transport phy-

sique. On parle de 3 à 5 centimes par envoi électronique au lieu de 1,20 francs ou 1 franc pour une lettre en courrier A ou B.

Le déclin de la Poste dans le secteur du courrier n'est pas une catastrophe du point de vue économique. En Suisse, contrairement au Danemark (voir encadré 3), la Poste distribuera encore des lettres pendant de nombreuses années, mais son importance diminue ici aussi. On peut le regretter, tout comme la disparition des cabines téléphoniques du paysage urbain a nécessité un temps d'adaptation.

Mais cette évolution est le résultat d'un changement qui a touché toute l'économie et qui, en fin de compte, la renforce. En outre, le rythme du déclin est modéré chez nous par rapport à d'autres pays, ce qui permet d'atténuer les éventuelles conséquences sur les clients âgés et les travailleurs.

Ce qui ne fonctionnera pas, en revanche, c'est la «solution» de facilité proposée par la politique à court terme. En matière de service public, on insiste sur des exigences désuètes datant du siècle dernier, tandis que la Poste

doit continuer à le fournir sans subventions publiques et à verser des dividendes élevés à la Confédération. En fin de compte, cette attitude met en danger aussi bien le service public que la Poste en tant qu'entreprise.

Les points de réforme mis en évidence dans cette étude garantissent en revanche que la Poste ne devienne pas une entreprise «zombie», et qu'elle se concentre sur ses atouts traditionnels de leader.

Encadré 5: Vers une privatisation complète de la Poste?

Ne faudrait-il pas privatiser rapidement et entièrement la Poste? Une telle solution aurait trois avantages. Premièrement, la Confédération devrait alors définir clairement le service universel et le mettre au concours, ce qui augmenterait à la fois la transparence et l'efficacité du service public postal. Deuxièmement, la direction de l'entreprise serait moins politisée si elle n'avait plus de comptes à rendre à la Confédération, mais à des actionnaires privés. La politique pourrait se concentrer sur le contrôle du mandat de service universel. Troisièmement, la responsabilité serait transférée: en cas de succès, les actionnaires privés en profitent, mais en cas d'échec, ce sont eux qui assument le risque de perte, et non plus le contribuable. Les restrictions concernant le modèle d'entreprise deviendraient superflues.

Toutefois, la Poste ne navigue pas dans un espace vide, mais dans un environnement hautement politisé. Même si l'on se mettait d'accord sur la privatisation comme objectif, il y aurait deux grands risques. Premièrement, pendant la période de transition, la Poste continuerait à bénéficier d'une large marge de manœuvre, ce qui fausserait la concurrence. Deuxièmement, il y a une forte probabilité que, lorsque la privatisation sera finalement à l'ordre du jour, les politiques fassent marche arrière. Ces craintes ne sont pas infondées. C'est ce qui s'est passé pour Beyond Gravity, une filiale de Ruag. Celle-ci devait également être privatisée à l'origine, mais au dernier moment, le Parlement a interdit la vente.

Le plan de réforme de la Poste présenté dans cette analyse mise donc délibérément sur des étapes cohérentes et réalisables. En se concentrant d'abord sur l'activité principale de la Poste et en ouvrant ensuite la Poste aux capitaux privés, on évite la «dissonance temporelle politique» décrite plus haut. Si la privatisation partielle n'a pas lieu, on aura au moins mis un terme à d'éventuelles distorsions de concurrence. Dans le meilleur des cas, l'Etat se retire ensuite pour ne conserver qu'une part minoritaire, puis se retire complètement. Et tout d'une traite? La volonté politique semble actuellement trop faible dans notre pays pour cela.

Notes de fin

- 1 Cela semble plausible pour une entreprise dont le modèle commercial est peu risqué. La Poste a déduit ce chiffre de la comparaison avec des entreprises similaires du secteur.
- 2 La holding BGRG avait pour mission de superviser le démembrement en Ruag MRO, qui traite les commandes d'armement pour l'armée, et la branche internationale, Ruag International. L'objectif était la privatisation complète de Ruag International. Le processus était bien engagé, jusqu'à ce que le Parlement décide soudainement en mars 2025 de ne pas privatiser le sous-traitant spatial Beyond Gravity (anciennement Ruag

Space). Désormais, Beyond Gravity reste propriété de la Confédération. Le Conseil fédéral élabore actuellement une nouvelle stratégie en tant que propriétaire.

- 3 Dans un marché des colis libéralisé sans dispositions liées au service public, le Surveillant des prix perdrait en revanche sa compétence.
- 4 Selon le rapport annuel 2024, la Banque cantonale de Zurich, également d'importance systémique, atteignait 8%, le groupe Raiffeisen 6,2%.

Bibliographie

- Alberini, Adrien, & Brander, Teymour. 2025. Bericht über die Umsetzung der Motion Rechsteiner (21.4595). <https://cms.news.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-nsbcb-files/files/2025/08/13/4e36ff49-4719-4f45-bbd9-822803668eb6.pdf>
- Bösiger, Beatrice. 2025. Der Postfinance-Chef warnt die Politik vor einer Privatisierung: «Es würde einen enormen Schaden verursachen, wenn wir nicht mehr zur Post gehörten». Neue Zürcher Zeitung, 28 mars 2025. <https://www.nzz.ch/wirtschaft/der-postfinance-chef-warnt-die-politik-vor-einer-privatisierung-es-wuerde-einen-enormen-schaden-verursachen-wenn-wir-nicht-mehr-zur-post-gehoerten-ld.1876888>
- Bundesamt für Kommunikation (Bakom). 2025. Erfüllung des Grundversorgungsauftrags 2024. <https://www.bakom.admin.ch/de/erfuellung-des-grundversorgungsauftrags-2023>
- Bundesrat. 2018. Bundesrat will das Hypothekar- und Kreditverbot von PostFinance aufheben. Communiqué de presse du 5 septembre 2018. <https://www.news.admin.ch/de/nsb?id=72041>
- Bundesrat. 2025a. Strategische Ziele des Bundesrates für die Schweizerische Post AG 2025–2028. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2025/S05/de>
- Bundesrat. 2025b. Post: Modernisierung der Grundversorgung. Communiqué de presse du 13 août 2025. <https://news.admin.ch/de/newnsb/TdzPTMEDEK6TIKtz4tbAe>
- Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF). 2025. Preisüberwacher einigt sich mit Post: Stark verringerte Preiserhöhungen werden 2026 angemessen kompensiert. Communiqué de presse du 7 août 2025. https://www.preisueberwacher.admin.ch/dam/pue/de/dokumente/presse/medienmitteilung_preisueberwacher_einigt_sich_mit_post.pdf.download.pdf/MM_eR_Post.pdf
- Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD). 2024. Corporate Governance des Bundes. <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/89590.pdf>
- Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK). 2019. Prüfung des Risikomanagements – Die Schweizerische Post. https://www.efk.admin.ch/wp-content/uploads/publikationen/berichte/sicherheit_und_umwelt/verkehr_und_umwelt/18527/18527be_endgueltige_fassung_v04.pdf?utm_source=chatgpt.com
- Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Uvek). 2024. Bericht zur künftigen Ausgestaltung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten. <https://backend.bakom.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-bakomadminch-files/files/2025/04/15/8b4a7b84-f59d-434f-ac78-7eb8ddef0cde.pdf>
- Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Uvek). 2025. Teilrevision der Postverordnung (VPG) Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens. <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/das-bakom/organisation/rechtliche-grundlagen/vernehmlassungen.html>
- Eisenring, Christoph. 2025a. Post: Relevanz statt Nostalgie. Wie die Modernisierung des Service public gelingt. Avenir Suisse. <https://avenir-suisse.ch/publication/post-relevanz-statt-nostalgie/>
- Eisenring, Christoph. 2025b. Vorsicht vor einem digitalen Service public. Aargauer Zeitung, 15 avril 2025. <https://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/gastbeitrag-vorsicht-vor-einem-digitalen-service-public-ld.2760338>
- Haucap, Justus. 2018. Liberalisierung und Regulierung des Postmarktes: Gestern, heute und morgen. Düsseldorf Institut für Wettbewerbsökonomie. https://www.dice.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Wirtschaftswissenschaftliche_Fakultaet/DICE/Ordnungspolitische_Perspektiven/095_OP_Haucap_neu.pdf
- Haucap, Justus, & Kehder, Christiane. 2016. Unfairer Wettbewerb im Postmarkt, Gutachten im Auftrag des Bundesverbandes Paket und Expresslogistik. https://bdkep.de/files/bdkep-dateien/pdf/BIEK_Haucap-Gutachten%20UNFAIRER%20WETTBEWERB%20IM%20POSTMARKT.pdf
- Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N). 2025. Parlamentarische Initiative – Klare Spielregeln für Bundesunternehmen im Wettbewerb mit Privaten. <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Bericht%20WAK-N%2023.462%202.2%20D.pdf>
- Postfinance. 2025. Geschäftsbericht 2025. https://www.postfinance.ch/content/dam/pfch/doc/440_459/450_01_2024_de.pdf
- Rösti, Albert. 2025. Eckwerte für eine Revision des Postgesetzes. Conférence de presse du 13 août 2025. https://www.youtube.com/live/0Z2hq_6vgjk
- Schmid Lukas. 2025. Kantonalbanken – Garantiert im Vorteil. Avenir Suisse. <https://avenir-suisse.ch/publication/kantonalbanken-versteckte-kosten-von-staatsgarantien-und-steuerbefreiungen/>
- Schweizerische Post. 2025a. Porträt – Digital Services. <https://www.post.ch/de/ueber-uns/portraet/digital-services>
- Schweizerische Post. 2025b. Finanzbericht 2024. <https://geschaeftsbericht.post.ch/24/ar/app/uploads/die-schweizerische-post-finanzbericht-2024.pdf>
- S&P Global Ratings. 2025. Die Schweizerische Post AG. <https://geschaeftsbericht.post.ch/24/ar/app/uploads/die-schweizerische-post-ag-standard-and-poors-rating-2025.pdf>
- Städli, Markus. 2025. Wenn es so weitergeht, dauert es nur noch 1250 Jahre, bis alle Schweizer ein elektronisches Patientendossier haben. NZZ am Sonntag, 14 juin 2025. <https://www.nzz.ch/wirtschaft/wenn-es-im-bisherigen-tempo-weitergeht-dauert-es-nur-noch-1250-jahre-bis-alle-einwohner-der-schweiz-ein-elektronisches-patientendossier-haben-ld.1889034>
- Welpostverein. 2025. UPU State of the Postal Sector Report. https://www.upu.int/getmedia/4dc52df0-80bf-4cb0-a4e4-bff0f1b83791/01-StateofthePostalSector2025_EN.pdf



Remerciements

L'auteur remercie le professeur Aymo Brunetti et Guy Petignat, membres de la Commission des programmes d'Avenir Suisse, pour leur relecture externe. Merci également à Lukas Rühli pour sa relecture attentive et à Agustina Rodriguez pour la création des graphiques. Les entretiens avec divers experts du secteur ont également permis d'approfondir la compréhension et d'enrichir le contenu de l'étude. La responsabilité du contenu de cette publication incombe uniquement à l'auteur et au directeur d'Avenir Suisse, Jürg Müller.

Auteurs Christoph Eisenring
Traduction Kenza Vionnet
Relecture Diego Taboada, Antoine Duquet
Conception Ernie Ernst
Editeur Avenir Suisse, Zurich
ISSN 2813-8481
Télécharger avenir-suisse.ch/fr/publication/en-avant-la-poste/

avenir suisse



Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur. Avenir Suisse étant intéressé à la diffusion des idées présentées ici, l'utilisation par des tiers des conclusions, des données et des graphiques de cette œuvre est expressément souhaitée à condition que la source soit indiquée de façon précise et bien visible et que les dispositions légales en matière de droits d'auteur soient respectées.

avenir-suisse.ch info@avenir-suisse.ch +41 44 445 90 00

