



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

«\$e-seal»

«\$QrCode»

23.462

**Initiative parlementaire**  
**Entreprises fédérales en concurrence avec le secteur privé.**  
**Clarifier les règles du jeu**  
**Rapport explicatif de la Commission de l'économie et des redevances du**  
**Conseil national**

---

## Condensé

*Le projet dont il est question ici vise à adapter le cadre légal régissant les prestations que la Poste peut fournir en concurrence avec le secteur privé. L'objectif est de préciser le but de l'entreprise afin que les secteurs d'activité dans lesquels la Poste peut exercer des activités soient clairement définis. En vue de garantir une concurrence aussi loyale que possible dans ces secteurs, il convient par ailleurs de préciser l'interdiction des subventions croisées.*

### Contexte

*La Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) considère qu'il est nécessaire de définir plus précisément dans la loi les prestations que les entreprises fédérales peuvent fournir en concurrence avec le secteur privé. Elle souhaite ainsi créer des conditions permettant de garantir une concurrence loyale entre les entreprises fédérales et le secteur privé. Pour ce faire, la CER-N a institué une sous-commission chargée d'examiner quelles entreprises proches de la Confédération posent des problèmes de concurrence. Dans un premier temps, la sous-commission a décidé de limiter ses travaux à la Poste, à Swisscom et aux Chemins de fer fédéraux (CFF). Elle est ensuite arrivée à la conclusion qu'il convenait avant tout de prendre des mesures concernant la Poste, raison pour laquelle elle a choisi de se concentrer pour l'heure sur cette dernière.*

### Contenu du projet

*La CER-N souhaite rendre le cadre légal régissant les activités choisies librement par la Poste plus favorable à la concurrence grâce à trois mesures. En précisant le but de l'entreprise (secteurs d'activité dans lesquels la Poste est autorisée à fournir des prestations) et en introduisant une protection juridique pour les concurrents de la Poste dans la loi sur l'organisation de la Poste, elle entend créer une sécurité juridique concernant les activités choisies librement par la Poste que cette dernière est autorisée à exercer. Elle prévoit par ailleurs de préciser l'interdiction des subventions croisées, dans la loi sur la poste (et non plus dans l'ordonnance sur la poste), afin de garantir que la Poste ne bénéficie pas d'avantages concurrentiels déloyaux par rapport au secteur privé dans le domaine des activités choisies librement.*

*Eu égard à la révision de la législation postale annoncée par le Conseil fédéral le 13 août 2025, une minorité de la commission est d'avis qu'il n'est pas opportun que le Parlement entame des travaux en parallèle de ceux du Conseil fédéral. Elle propose par conséquent de suspendre les travaux jusqu'à ce que cette révision soit achevée. Une deuxième minorité souhaite donner à la Poste une plus grande marge de manœuvre en matière de numérisation et de capacité d'innovation. Enfin, une troisième minorité aimerait aller moins loin que le propose la majorité concernant l'interdiction des subventions croisées.*

---

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>2</b>
<b>1 Genèse du projet</b>	<b>4</b>
<b>2 Contexte</b>	<b>5</b>
2.1 Mandat de service universel et activités choisies librement	5
2.2 Subventions croisées	7
2.3 Situation spécifique de la Poste	8
2.4 Autres travaux sur le sujet	9
<b>3 Considérations de la commission</b>	<b>10</b>
3.1 Nécessité d’agir et objectifs	10
3.1.1 But de l’entreprise et protection juridique	11
3.1.2 Interdiction des subventions croisées	12
3.2 Solution retenue	13
3.2.1 Précision du but de l’entreprise	13
3.2.2 Introduction d’une protection juridique individuelle	14
3.2.3 Conception plus efficace de l’interdiction des subventions croisées	14
3.3 Autres options examinées	15
<b>4 Présentation de l’avant-projet</b>	<b>16</b>
4.1 Réglementation proposée	16
4.1.1 Limitation du but de l’entreprise	16
4.1.2 Introduction de voies de droit individuelles	17
4.1.3 Préciser l’interdiction des subventions croisées pour gagner en efficacité	19
4.2 Mise en œuvre	20
<b>5 Commentaire des dispositions</b>	<b>20</b>
5.1 Loi sur l’organisation de la poste	20
5.2 Loi sur la poste	23
<b>6 Conséquences</b>	<b>24</b>
6.1 Conséquences pour la Confédération	24
6.2 Conséquences pour les cantons, les communes, les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	26
6.3 Conséquences économiques	26
6.4 Conséquences sociales	28
6.5 Conséquences environnementales	28
<b>7 Aspects juridiques</b>	<b>28</b>
7.1 Constitutionnalité	28
7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	29

---

# Rapport

## 1 Genèse du projet

Le 29 septembre 2023, le conseiller national Jürg Grossen a déposé l'initiative parlementaire 23.462 (« Entreprises fédérales en concurrence avec le secteur privé. Clarifier les règles du jeu »). Celle-ci vise à inscrire dans la loi les prestations que les entreprises fédérales peuvent fournir en concurrence avec le secteur privé et à mettre en place les conditions requises (concernant les pratiques, la transparence et le contrôle) pour garantir une concurrence loyale entre entreprises fédérales et secteur privé.

Dans le développement de l'initiative, l'auteur rappelle que les deux conseils ont déjà adopté deux motions de même teneur, déposées par les conseillers aux États Andrea Caroni et Beat Rieder (20.3531 et 20.3532 « Pour une concurrence plus équitable avec les entreprises publiques »), dont les objectifs étaient similaires à ceux de l'initiative parlementaire 23.462. Dans son communiqué de presse du 15 septembre 2023, le Conseil fédéral a présenté la façon dont il compte mettre en œuvre les deux motions : il propose de compléter les principes directeurs en matière de gouvernement d'entreprise en vue de renforcer la concurrence équitable entre les entreprises de la Confédération et les acteurs du secteur privé. L'auteur de l'initiative parlementaire estime cependant que la procédure choisie par le Conseil fédéral est insuffisante, car les principes directeurs ne sont pas juridiquement contraignants.

À sa séance du 13 février 2024, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a décidé, par 20 voix contre 5, de donner suite à l'initiative parlementaire 23.462. Son homologue du Conseil des États (CER-E) a approuvé cette décision le 25 mars 2024, par 11 voix contre 1 et sans abstention ; simultanément, elle a donné suite aux deux initiatives parlementaires de même teneur déposées par les conseillers aux États Andrea Caroni (23.461) et Beat Rieder (23.469). Le 20 janvier 2025, par 16 voix contre 6, la CER-N a à son tour approuvé la décision de la CER-E concernant les deux initiatives parlementaires mentionnées, tout en invitant cette dernière à attendre que l'avant-projet de mise en œuvre de l'initiative parlementaire 23.462 soit disponible avant d'entamer les travaux y relatifs.

À sa séance du 25 juin 2024, la CER-N a institué une sous-commission chargée d'élaborer un avant-projet. La sous-commission s'est réunie une première fois le 26 août 2024 ; elle a d'abord auditionné des représentantes et des représentants des entreprises fédérales principalement concernées, des acteurs du secteur privé et plusieurs spécialistes. À la suite de ces auditions, elle a décidé de ne pas réglementer plus strictement toutes les sociétés anonymes dont le capital et les voix sont détenus à titre majoritaire par la Confédération (la Poste, les CFF, Swisscom, Skyguide, RUAG MRO, RUAG International, SIFEM et Identitas), mais de limiter ses travaux à la Poste, à Swisscom et aux CFF. Elle a également chargé l'administration de dresser une liste de questions. Sur cette base, elle a défini les grandes lignes de l'élaboration d'un avant-projet à sa séance du 18 novembre 2024. Ce faisant, elle a encore affiné son champ d'action et a décidé de se concentrer sur la Poste dans un premier temps. Elle a en effet constaté qu'aucune solution ne conviendrait de la même façon aux trois entreprises fédérales considérées et qu'il était préférable d'analyser individuellement

---

la situation de chacune d'elles et, le cas échéant, d'adapter ensuite leur réglementation respective. Le 5 juin 2025, la sous-commission a adopté son avant-projet ; celui-ci vise à restreindre le but de l'entreprise, à introduire une protection juridique et à renforcer l'interdiction des subventionnements croisés. Elle a également adopté les explications correspondantes à l'intention de la CER-N.

La CER-N a examiné l'avant-projet le 18 août 2025. Elle est entrée en matière par 17 voix contre 7 et sans abstention, et l'a adopté par 14 voix contre 7 et 4 abstentions. Le même jour, elle a décidé de lancer la consultation sur l'avant-projet.

Elle a rejeté, par 14 voix contre 7 et 4 abstentions, une proposition visant à suspendre l'examen de l'objet jusqu'à ce que la révision de la législation postale annoncée par le Conseil fédéral soit achevée. Des propositions visant à élargir l'article énonçant le but de l'entreprise à un service public numérique et à atténuer l'interdiction des subventions croisées ont également été rejetées (respectivement par 14 voix contre 8 et 2 abstentions et par 18 voix contre 7). Des propositions de minorité ont été déposées pour chacun de ces trois points.

## 2 Contexte

L'initiative parlementaire 23.462 soulève deux questions fondamentales : 1. dans quels domaines les entreprises fédérales doivent-elles ou peuvent-elles mener des activités ? 2. lorsqu'elles opèrent sur des marchés concurrentiels, comment éviter les distorsions de la concurrence ? En fin de compte, il s'agit de veiller à ce que les entreprises publiques n'empêchent pas la concurrence ou qu'elles ne bénéficient pas d'un avantage concurrentiel déloyal par rapport aux acteurs privés.

Sur ce dernier point, même si la Poste, Swisscom et les CFF ne disposent pas d'une garantie *explicite* de l'État, celle-ci est généralement *implicite* lorsque l'État a une participation dans une entreprise. Cela peut se traduire par une meilleure évaluation par les agences de notation et par des coûts de financement plus bas sur le marché, mais également par des coûts de fonds propres moins élevés (par exemple parce que les rendements attendus par le propriétaire sont bas). S'y ajoutent certains avantages (historiques) en termes d'accès à des infrastructures étendues, parfois exclusives – comme des réseaux logistiques et ferroviaires, des filiales et des flottes de véhicules – ainsi qu'en termes d'accès à de grandes quantités de données de clients, qui peuvent par exemple être utilisées pour des services et des innovations basés sur des données. La Poste dispose par conséquent de certains avantages concurrentiels structurels, notamment en ce qui concerne l'infrastructure, l'accès aux données et la garantie étatique.

### 2.1 Mandat de service universel et activités choisies librement

L'État ne doit en principe fournir que les prestations qui ne peuvent pas être fournies par un marché privé fonctionnel. Toutefois, la Constitution ne prévoit pas expressément que le marché doit être défaillant pour que l'État puisse exercer une activité économique. Les mandats de service universel des entreprises fédérales ne se limitent

---

donc pas aux domaines dans lesquels il existe une défaillance du marché : souvent, ils existent parce que les milieux politiques et la société souhaitent disposer d'un certain niveau de desserte et ils sont décrits en conséquence dans les bases légales.

Dans le domaine du service universel (c'est-à-dire les tâches publiques prescrites par la loi), on peut considérer qu'une participation de l'État dans les entreprises est importante pour garantir, dans toute la Suisse et à bas coût, un approvisionnement en biens et services qui ont été jugés nécessaires lors du processus de décision politique. Si ces entreprises sont économiquement stables, cela réduit les risques financiers pour la Confédération.

L'octroi d'une marge de manœuvre entrepreneuriale et de la possibilité de mener des activités concurrentielles oblige les entreprises fédérales à être efficaces ; une restriction de ce droit pourrait leur faire perdre des revenus, ce qui pourrait avoir des conséquences sur le service universel et/ou sur l'autofinancement. Le mandat de service universel, l'autofinancement et la neutralité concurrentielle sont donc en conflit : dans le contexte d'un mandat de service universel, un autofinancement plus élevé a tendance à entraîner de plus grandes distorsions de la concurrence, et inversement.

Les mandats de service universel de la Poste et de Swisscom et les conventions de prestations des CFF sont clairement définis. Outre les prestations du service universel, ces entreprises fédérales peuvent fournir les services de leur choix, pour autant que ces services soient conformes au but de l'entreprise défini par la loi. Les formulations choisies pour les buts de ces entreprises sont volontairement assez ouvertes. Par exemple, la Poste doit pouvoir élargir ses activités de manière adéquate compte tenu de l'évolution passée et de l'ouverture complète du marché à venir ; de même, outre les services de télécommunication et de radiodiffusion en Suisse et à l'étranger, Swisscom est autorisée à proposer des produits et des prestations qui y sont liés ; enfin, en plus des services dans les transports publics, les CFF peuvent fournir des prestations dans des domaines connexes.

La façon dont l'entreprise décide de fournir des prestations supplémentaires (en reprenant des activités menées par des tiers ou en créant de nouvelles activités) n'a guère d'importance du point de vue réglementaire. Ce qui est pertinent, c'est plutôt de savoir *quelles prestations* les entreprises fédérales sont autorisées à fournir librement. En principe, les mêmes conditions constitutionnelles s'appliquent à ces entreprises qu'à l'activité économique de l'État en général ; le débat porte plutôt sur le degré de précision de la base légale qui doit être formulée et sur l'interprétation plus ou moins large de la notion d'intérêt public.

En tant que propriétaire<sup>1</sup> tout comme dans ses autres rôles<sup>2</sup>, la Confédération porte la responsabilité juridique et politique de veiller à ce que ses entreprises accomplissent de manière efficace et efficiente les tâches qui leur sont confiées par la loi, en parti-

<sup>1</sup> Rôle de propriétaire : surveillance et pilotage selon l'art. 8, al. 4 et 5, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration et l'art. 24a de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, définition des objectifs stratégiques, compétences en matière de droit de la société anonyme

<sup>2</sup> Autorité chargée de définir le cadre réglementaire, commanditaire du service universel, autorité de surveillance

---

culier dans le domaine du service universel, et qu'elles puissent s'adapter, si nécessaire, à de nouvelles circonstances. Dans les objectifs stratégiques qu'il assigne régulièrement à la Poste, aux CFF et à Swisscom, le Conseil fédéral formule ses attentes concernant les acquisitions effectuées par ces entreprises : celles-ci doivent notamment renforcer l'activité principale en Suisse et contribuer à garantir ou à accroître de manière durable la valeur de l'entreprise. S'agissant de la Poste, le Conseil fédéral souhaite que celle-ci réalise un résultat conforme à la branche dans tous ses secteurs d'activité.

Les entreprises fédérales font état de leurs participations dans leurs rapports financiers et rendent compte de leurs différents secteurs d'activité, mais ne publient généralement pas les chiffres d'affaires de leurs différentes filiales. La surveillance est assurée par les autorités respectives de surveillance du marché, c'est-à-dire, pour la Poste, par la Commission fédérale de la poste (PostCom) dans le domaine des services postaux et par l'Office fédéral de la communication (OFCOM) dans le domaine des services de paiement.

## 2.2 Subventions croisées

Le droit constitutionnel interdit tout subventionnement croisé systématique, par un secteur monopolistique, d'un secteur soumis à la concurrence<sup>3</sup>. En outre, le principe directeur en matière de gouvernement d'entreprise n° 15a, adopté par le Conseil fédéral en septembre 2024, prévoit que le domaine des activités choisies librement ne doit pas faire l'objet d'un subventionnement croisé par le domaine des tâches publiques. La loi du 6 octobre 1995 sur les cartels (LCart)<sup>4</sup> fixe également certaines limites au subventionnement croisé. Outre ces réglementations horizontales, il existe plusieurs interdictions des subventions croisées régies par des lois spéciales dans différents domaines, par exemple dans la loi sur la géoinformation, dans la loi fédérale sur la météorologie et la climatologie ainsi que dans la loi sur l'approvisionnement en électricité. Aux CFF, il existe des prescriptions comptables visant à empêcher le subventionnement croisé des prestations de transport ferroviaire à partir du domaine de l'infrastructure et le subventionnement croisé à partir des domaines du transport régional de voyageurs donnant droit à une indemnisation. Swisscom n'est soumise à aucune règle comparable, car elle ne dispose pas d'un service réservé et ne reçoit pas d'indemnités pour financer le mandat de service universel. Selon la loi, Swisscom pourrait demander de telles indemnités ; si elle le faisait, elle devrait indiquer les coûts en conséquence.

La loi du 17 décembre 2010 sur la poste (LPO)<sup>5</sup> autorise la Poste à utiliser le produit de la vente du service réservé (secteur monopolistique) pour subventionner des prestations du service universel, afin de couvrir les coûts du service universel de manière autonome. La LPO interdit par contre le subventionnement croisé des activités choisies librement (c'est-à-dire toutes les prestations ne relevant pas du service universel) au moyen du produit de la vente du service réservé. Le respect de cette interdiction de

<sup>3</sup> ATF 138 I 378 consid. 9.1.

<sup>4</sup> RS 251

<sup>5</sup> RS 783.0

---

subventionnement croisé fait l'objet d'un double contrôle : d'une part de manière forfaitaire, d'autre part, au besoin, dans le cadre d'un examen au cas par cas. On considère qu'il existe une preuve forfaitaire du respect de l'interdiction des subventions croisées si les prestations ne relevant pas du service universel sont globalement rentables. Si cette preuve forfaitaire n'est pas apportée, les prestations sont examinées plus en détail dans le cadre d'un examen au cas par cas.

La CER-N estime que l'interdiction des subventions croisées ne déploie pas suffisamment ses effets dans le cas de la Poste et souhaite remédier à cette situation dans le cadre de son projet. La situation est fondamentalement différente en ce qui concerne Swisscom, car seul 1 % environ des activités de cette entreprise relève du service universel. Ce dernier comprend le service téléphonique public, un service d'accès à Internet et des services pour les personnes en situation de handicap. Lors de l'appel d'offres concerné, Swisscom a été la seule entreprise à faire acte de candidature. Elle fournit la prestation gratuitement. À ce stade, il n'est donc pas nécessaire que le législateur intervienne. La commission ne voit pas non plus de nécessité concrète d'agir en ce qui concerne les CFF, qui mènent généralement leurs activités dans le cadre de leur mandat de service universel. Seul l'immobilier pourrait soulever quelques questions, mais la commission estime que les CFF ne font pas concurrence au secteur privé dans ce domaine. Pour cette raison, elle a décidé d'exclure pour l'instant les CFF de ses travaux.

### **2.3 Situation spécifique de la Poste**

Les sources de revenu classiques de la Poste, en particulier les produits physiques comme la lettre, perdent rapidement du terrain en raison de la forte baisse de la demande. La demande de services proposés au guichet dans les domaines de la logistique et des paiements en espèces est également en forte baisse. La Poste ne peut plus réaliser certaines économies d'échelle et voit ses coûts unitaires augmenter : elle risque de perdre la base de ses bons résultats économiques. Les différentes régulations limitent le modèle d'affaires de PostFinance (interdiction d'octroyer des crédits et des hypothèques), qui ne peut donc réagir pleinement aux changements externes ni adapter sa base de revenus de manière flexible. La Poste a réagi en prenant des mesures stratégiques, dans le respect des bases légales et des conditions-cadres en vigueur, notamment des mesures tarifaires, des mesures d'efficacité et le développement de nouveaux secteurs d'activité.

Même si les acquisitions réalisées jusqu'à présent par la Poste répondent aux critères fixés dans les objectifs stratégiques, le développement des activités de la Poste dans des domaines ne relevant pas des différents mandats de service universel soulève des questions d'ordre réglementaire. Pour cette raison, lors de son évaluation de la réalisation des objectifs de la Poste pour l'exercice 2024, le Conseil fédéral a demandé que les activités nouvellement développées par l'entreprise – en particulier dans le domaine numérique – dépassent le plus rapidement possible le seuil de rentabilité ; il a également invité la Poste à faire preuve de retenue quant à d'éventuelles nouvelles acquisitions, d'autant plus que les nouvelles prestations numériques n'ont que peu contribué à compenser le recul de la demande dans les activités postales classiques.



---

un rapport à ce sujet le 30 avril 2025<sup>7</sup>, dans lequel il estime que la législation actuelle relative à l'interdiction des subventions croisées est insuffisante.

En outre, sous l'égide de l'OFCOM, des travaux sont actuellement menés concernant l'organisation future du service universel en matière de services postaux et de services de paiement. Dans un premier temps, il s'agit d'adapter l'ordonnance sur la poste (OPO)<sup>8</sup> et, dans un deuxième temps, la législation sur la poste (LPO et LOP). La consultation sur la révision anticipée de l'OPO a été ouverte le 16 avril 2025. Il est prévu que les dispositions révisées entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2026. Le 13 août 2025, le Conseil fédéral a défini les jalons d'une révision de la législation postale (en particulier en ce qui concerne le service universel). La révision prévue de la LOP a pour objectif de préciser le but de l'entreprise, d'introduire une protection juridique individuelle pour les concurrents de la Poste ainsi qu'un contrôle du respect de l'interdiction des subventions croisées. La procédure de consultation est prévue pour 2026, le message devrait être soumis au Parlement au deuxième trimestre 2027.

Enfin, des travaux visant à adapter la loi fédérale sur le dossier électronique du patient (LDEP)<sup>9</sup> sont en cours.

### **3 Considérations de la commission**

#### **3.1 Nécessité d'agir et objectifs**

Eu égard à la situation particulière de la Poste, la commission considère que celle-ci dispose d'avantages concurrentiels qui conduisent à des distorsions sur le marché. Bien que le Conseil fédéral ait désormais annoncé une révision de la législation postale et défini les jalons de cette révision, la commission souhaite procéder rapidement aux adaptations nécessaires. Elle souligne en outre que son projet porte sur des questions de politique économique auxquelles il est déjà possible de répondre sur la base des informations disponibles et que des clarifications supplémentaires n'apporteraient guère de nouveaux éléments.

La commission a ainsi identifié trois mesures visant à garantir une concurrence loyale entre la Poste et le secteur privé : restreindre le but de l'entreprise dans la LOP, prévoir dans cette même loi une protection juridique pour les concurrents de la Poste et renforcer l'interdiction des subventions croisées (actuellement inscrite dans l'OPO) dans la LPO. Il s'agit de garantir que les activités choisies librement par la Poste n'entraînent aucun désavantage concurrentiel pour le secteur privé et d'introduire une protection juridique pour les concurrents de la Poste afin d'améliorer la sécurité juridique.

Compte tenu des travaux en cours, une minorité de la commission préférerait suspendre l'examen de l'objet, relevant que la révision annoncée de la législation postale

<sup>7</sup> Audit du modèle de comptabilité analytique, La Poste Suisse SA, rapport du CDF du 30.4.2025 (CDF-24336)

<sup>8</sup> RS **783.01**

<sup>9</sup> RS **816.1**

---

aura des répercussions sur la conception de l'offre, le portefeuille de services, le développement stratégique et les besoins financiers de la Poste et qu'il n'est par conséquent pas opportun de mener une discussion isolée sur les possibilités de financement de la Poste par des activités choisies librement en dehors du service universel. Selon elle, la Commission des transports et des télécommunications, compétente en la matière, devrait d'abord mener les discussions de fond et ce n'est qu'ensuite que la CER devrait se pencher sur les conditions relatives aux activités économiques.

### **3.1.1 But de l'entreprise et protection juridique**

La définition du but (art. 3 LOP) précise la notion constitutionnelle de services postaux et délimite le cadre des activités choisies librement par la Poste. Le but de l'entreprise constitue la base légale applicable aux activités économiques pouvant être déployées par la Poste. L'art. 3, al. 1, let. a, LOP fait écho aux différents mandats de service universel définis dans la LPO. Le mandat de la Poste est décrit plus en détail aux art. 13 ss LPO.

#### *Données du problème et nécessité d'y remédier*

À l'art. 3 LOP, le législateur a voulu accorder à la Poste une certaine marge de manœuvre lui permettant de réagir de manière adéquate aux évolutions du marché. Le message relatif à la LOP en vigueur précise que la disposition sur le but de l'entreprise se fonde sur les mandats de service universel dans les secteurs des services postaux, des services de paiement et du trafic des voyageurs. Elle permet à la Poste de fournir librement des produits et des prestations liés à l'activité principale et de proposer d'autres prestations et produits pour le compte de tiers afin de rentabiliser son infrastructure. Lors de la révision de la LOP en vigueur, différentes parties avaient déjà demandé que la formulation du but de l'entreprise soit plus étroite, mais c'est finalement le libellé plus large qui s'était imposé. L'objectif était de permettre à la Poste d'élargir et de compléter ses prestations de manière modérée, en fonction des nouvelles possibilités techniques.

Dans la pratique, la Poste profite assez généreusement de la marge de manœuvre offerte par la formulation « prestations qui y sont liées », relativement ouverte : ces dernières années, elle a fortement étendu ses activités, dans différentes directions. Dans sa stratégie commerciale, la Poste se concentre sur les marchés clés de la logistique et de la communication ainsi que sur le transport sécurisé de marchandises et d'informations. Son objectif est d'offrir des prestations pérennes en rapport avec son activité principale (service universel), de compenser la baisse structurelle des recettes par une croissance dans d'autres domaines et de garantir son autofinancement.

Aux yeux de la commission, l'extension de certains secteurs d'activité par la Poste soulève des questions tant au niveau politique que sur le plan juridique. Preuves en sont les nombreuses interventions parlementaires portant sur les activités économiques de la Poste, mais également les requêtes en matière de surveillance déposées par deux concurrents au sujet des reprises de KLARA Business SA et de Livesystems SA, qui sont pendantes devant le Tribunal fédéral (cf. chap. 5.1, explications relatives à l'art. 3, al. 5, LOP). La commission critique l'interprétation trop généreuse du lien entre les tâches principales définies par la loi et les activités choisies librement. Selon elle, la Poste étend son champ d'activité à des marchés dont le lien avec son activité principale n'est plus évident. La commission souhaite y remédier en formulant plus

---

précisément, dans les bases légales, les conditions permettant ou non à la Poste de proposer des services et en limitant davantage les domaines dans lesquels elle peut exercer des activités. Elle estime qu'une telle précision est également indispensable en ce qui concerne le contrôle du respect de l'article énonçant le but de l'entreprise.

La nouvelle formulation du but de l'entreprise permet de délimiter plus clairement les activités que la Poste peut exercer en plus des activités principales définies par la loi. Il s'agit notamment d'expliciter le lien objectif entre les activités choisies librement par la Poste et le but fixé par la loi (principe de spécialité). L'adaptation du but de l'entreprise ne suffit cependant pas, à elle seule, à éliminer la marge d'interprétation actuelle. La commission considère donc que la *protection juridique* individuelle est une mesure d'accompagnement importante. Les concurrents de la Poste doivent pouvoir demander une vérification juridiquement contraignante de la conformité des activités de la Poste.

### **3.1.2 Interdiction des subventions croisées**

L'interdiction des subventions croisées est réglée dans la LPO (art. 19, al. 1) et précisée dans l'OPO (art. 48). Elle se fonde sur un concept internationalement reconnu<sup>10</sup>. Le subventionnement croisé du service universel au moyen du produit de la vente du service réservé (secteur monopolistique, lettres jusqu'à 50 g) est autorisé afin de financer le service universel de manière autonome ; par contre, le subventionnement croisé d'activités choisies librement au moyen du produit de la vente du service réservé est interdit. La LPO ne contient aucune disposition applicable au financement croisé des prestations du service universel au moyen du produit de la vente d'activités choisies librement, ni au financement croisé entre différentes activités choisies librement. Ce type de financement est autorisé dans le cadre des dispositions du droit de la concurrence et du droit fiscal, comme c'est le cas dans le secteur privé. Jusqu'à présent, la Poste a toujours respecté l'interdiction des subventions croisées telle qu'elle est prévue actuellement, ce qu'a aussi confirmé le CDF dans son rapport d'avril 2025<sup>11</sup>.

#### *Données du problème et nécessité d'y remédier*

Selon la commission, l'interdiction des subventions croisées n'est pas suffisante dans sa forme actuelle, car elle n'empêche pas de potentielles distorsions de la concurrence dans le cas des activités choisies librement (celles qui ne relèvent pas du service universel). Dans le secteur monopolistique, la Poste produit aujourd'hui des résultats supérieurs à ceux qui seraient nécessaires à l'autofinancement du service universel et peut utiliser cet excédent pour financer des activités choisies librement – un avantage dont ne disposent pas ses concurrents privés. De plus, les critères de coûts sur lesquels se fonde actuellement l'évaluation au cas par cas sont difficiles à déterminer. Le calcul des coûts de fourniture isolée dans le secteur monopolistique repose sur des hypothèses non vérifiables, dont l'exactitude ne peut donc pas non plus être vérifiée. De plus, les coûts incrémentaux sont souvent difficiles à déterminer, en particulier pour les activités nouvellement acquises. Enfin, la remise de la preuve forfaitaire dépend

<sup>10</sup> Faulhaber, Gerald R. « Cross-subsidization : pricing in public enterprises ». *The American Economic Review* 65.5 (1975) : 966-977

<sup>11</sup> Audit du modèle de comptabilité analytique, La Poste Suisse SA, rapport du CDF du 30.4.2025 (CDF-24336)

---

fortement du résultat réglementaire de PostFinance ; or, ce résultat varie fortement et la Poste ne peut exercer sur lui qu'une influence limitée. Parallèlement, le potentiel de résultat de PostFinance est limité par l'interdiction d'octroyer des crédits, de sorte que les activités courantes ne permettent pas de couvrir les coûts élevés des fonds propres.

Dans le rapport susmentionné, le CDF arrive à la conclusion que la conception juridique actuelle de l'interdiction des subventions croisées n'est pas adéquate. La commission partage cet avis : la Poste ne doit pas être autorisée à réduire le prix des prestations ne relevant pas du service universel grâce aux bénéfices provenant du monopole. La recommandation émise par le CDF vise en premier lieu à simplifier les critères existants et non à améliorer l'efficacité de l'interdiction. Dans son avis, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) se réfère à cette recommandation et annonce qu'il se penchera sur l'opportunité d'adapter l'interdiction des subventions croisées dans le cadre de la révision de la LPO. Comme il n'y a actuellement pas d'intention claire de renforcer substantiellement l'efficacité de l'interdiction, la commission souhaite intervenir en parallèle, et c'est ce qu'elle fait avec son projet.

## **3.2 Solution retenue**

### **3.2.1 Précision du but de l'entreprise**

Comme indiqué plus haut, la commission souhaite réduire considérablement le champ d'activité de la Poste et propose par conséquent de reformuler le but de l'entreprise : à l'avenir, les activités supplémentaires devront soit faire partie de la même chaîne de création de valeur que l'activité principale, soit présenter un lien étroit avec les tâches principales prévues par la loi. Cela limite ces activités supplémentaires aux activités annexes ou auxiliaires qui complètent judicieusement l'activité principale, à savoir le transport des envois postaux, ou qui s'en différencient légèrement sur certains aspects. Les prestations numériques partielles sont autorisées dans le cadre des activités définies dans le but de l'entreprise, à condition qu'elles complètent la distribution physique en tant que forme alternative de distribution.

Les moyens engagés doivent être proportionnés. La commission veut ainsi s'assurer que la charge financière reste en rapport avec la valeur ajoutée générée. Il s'agit d'éviter des pertes qui pourraient menacer l'accomplissement des tâches principales sur les plans financier et opérationnel.

La limitation aux activités annexes ou auxiliaires qui présentent un lien objectif avec les tâches principales concerne aussi les services financiers et les prestations de mobilité de la Poste.

La commission tient à ce que, dans un monde de plus en plus numérisé, des infrastructures numériques basées sur la confiance soient disponibles. En conséquence, son avant-projet prévoit la possibilité pour la Poste d'exploiter des plateformes numériques. Leur but n'est pas que la Poste vende ses propres services numériques, mais plutôt qu'elle mette à la disposition une infrastructure numérique permettant à des entreprises privées de distribuer leurs services via un accès tiers. En outre, la nouvelle

---

définition du but de l'entreprise permet d'exploiter l'infrastructure existante de façon efficiente.

En vue d'établir la souveraineté numérique de la Suisse, la minorité souhaite conférer à la Poste un rôle central, notamment dans le contexte de la transformation numérique, de la capacité d'innovation et de la « Stratégie Suisse numérique »<sup>12</sup> du Conseil fédéral. Elle souhaite par conséquent élargir les possibilités de la Poste dans ce domaine plutôt que de les limiter. Selon la minorité, les données numériques devraient pouvoir être transmises par la Poste de manière fiable et sécurisée. Dans cette optique, elle souhaite donc permettre à la Poste non seulement d'exploiter des plateformes numériques, mais aussi de fournir des services numériques par leur intermédiaire. Cette possibilité présenterait selon elle un grand intérêt, notamment pour les petites entreprises. Aux yeux de la minorité, la modification prévue par la majorité de la commission compromettrait le développement de la Poste, qui ne serait alors plus en mesure d'élaborer des offres numériques ou innovantes. La minorité propose donc un nouveau libellé de la let. a<sup>bis</sup> selon lequel le but de la Poste serait de mettre à disposition une infrastructure numérique fiable et sécurisée pour l'exploitation de plateformes destinées à la fourniture de services numériques et la transmission numérique sécurisée et uniforme de données.

### **3.2.2 Introduction d'une protection juridique individuelle**

L'adaptation du but de l'entreprise décrite ci-dessus ne permet toujours pas, à elle seule, d'exclure une certaine marge d'interprétation. Pour cette raison, la commission prévoit une mesure d'accompagnement sous la forme d'une protection juridique des concurrents de la Poste et la désignation d'une autorité chargée de veiller au respect de l'article relatif au but de l'entreprise.

Le nouvel al. 5 de l'article relatif au but de l'entreprise prévoit que la PostCom peut vérifier, sur demande ou d'office, si une activité ou une acquisition de la Poste s'inscrit bien dans ce cadre. La décision prise par cette autorité peut être contestée devant un tribunal. Les concurrents de la Poste disposent ainsi d'une instance à laquelle ils peuvent s'adresser s'ils soupçonnent la Poste de mener des activités qui sortent du cadre du but de l'entreprise défini par la loi. Parallèlement, la PostCom peut à tout moment procéder à des vérifications sur la base de ses propres soupçons. Sa compétence s'étend à l'ensemble du groupe de la Poste, et donc en particulier à PostFinance. Cette approche garantit que la PostCom se prononce de manière exhaustive sur l'admissibilité ou l'inadmissibilité d'une activité (en d'autres termes, les acteurs du marché peuvent s'adresser à une instance compétente clairement définie) et que son appréciation est ensuite examinée par une ou plusieurs autorités indépendantes. La PostCom doit disposer des instruments de surveillance et de sanction existants pour vérifier le respect de l'article relatif au but de l'entreprise.

### **3.2.3 Conception plus efficace de l'interdiction des subventions croisées**

Aux yeux de la commission, l'interdiction actuelle des subventions croisées applicable à la Poste n'est pas suffisante. Elle propose donc de définir clairement, au niveau

<sup>12</sup> Cf. notamment la [stratégie Suisse numérique 2025 selon la décision du Conseil fédéral du 13.12.2024](#).

---

de la loi, les conditions de l'illicéité d'un subventionnement croisé : 1. si les recettes d'une prestation choisie librement ne suffisent pas à couvrir les coûts supplémentaires (incrémentaux) de cette prestation ; 2. si les recettes de toutes les prestations choisies librement, à l'exception des services financiers, ne couvrent pas l'ensemble de leurs coûts réglementaires.

Compte tenu de la diminution des possibilités de revenus issus du service réservé, une minorité de la commission souhaite atténuer quelque peu l'adaptation proposée de l'interdiction des subventions croisées. Elle fait valoir qu'il ne peut y avoir de subvention croisée illicite que s'il existe, dans le domaine du service réservé, une prestation ou un secteur d'activité qui génère les recettes nécessaires. Dans le cas contraire, il ne peut être question de subvention croisée. La minorité propose donc que les critères pour le contrôle du respect de l'interdiction des subventions croisées soient complétés par un critère de coûts de fourniture isolée, ce qui correspondrait à la pratique établie au niveau international.

### **3.3 Autres options examinées**

La commission a examiné une autre formulation du but de l'entreprise, qui prévoyait de préciser les activités choisies librement. Selon cette option, ces dernières sont autorisées si elles sont étroitement liées au but défini par la loi et aux activités principales de la Poste au sens de l'al. 1, let. a à c, si elles présentent un intérêt public objectif et si elles contribuent au développement stratégique de la Poste. Le premier critère permet en principe à la Poste de proposer des produits et des services sous forme physique et électronique dans les domaines de la logistique et de la communication ainsi que du transport sécurisé de marchandises et d'informations (services financiers et transport régional de voyageurs). Le deuxième critère (celui de l'intérêt public objectif) permet d'autoriser les activités choisies librement en cas de défaillance du marché ou si ces activités servent à améliorer la qualité du service universel. Comme c'est déjà le cas aujourd'hui et comme le propose la commission dans son avant-projet, les activités choisies librement ne doivent pas servir des intérêts purement financiers ou fiscaux. Selon le troisième critère, les produits et services doivent contribuer au développement stratégique de la Poste. En outre, cette autre formulation du but de l'entreprise prévoyait une extension aux services de communication numériques de l'offre de plateformes pour des infrastructures numériques basées sur la confiance. La commission a toutefois rejeté cette formulation, au motif qu'elle ne restreindrait pas suffisamment le champ d'activité de la Poste.

Lorsqu'elle a formulé la disposition relative à la protection juridique individuelle, la commission a examiné la possibilité de désigner en tant qu'autorité compétente une autre instance que la PostCom, à savoir la Commission de la concurrence (COMCO), l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) ou les représentants du propriétaire (SG-DETEC, Administration fédérale des finances [AFF] et OFCOM), voire de créer une nouvelle autorité de surveillance. Elle a finalement rejeté toutes ces options.

Les prescriptions détaillées relatives au subventionnement croisé sont actuellement réglées au niveau de l'ordonnance. Si la commission avait voulu les renforcer, elle

---

aurait dû déposer une motion de commission, car elle ne peut pas légiférer directement au niveau de l'ordonnance. Elle a donc préféré inscrire au niveau de la loi les modifications matérielles de l'interdiction des subventions croisées, même s'il sera sans doute nécessaire de procéder ensuite à certaines adaptations de l'ordonnance.

En outre, la commission a examiné l'éventualité de prévoir une réserve relative à l'autorisation des activités choisies librement, des seuils de chiffre d'affaires applicables à ces activités, des règles spécifiquement applicables aux acquisitions, une adaptation du contrôle visant à lutter contre les abus dans le droit des cartels et des règles visant à éviter les contrôles du financement. Elle a rejeté toutes ces options.

## **4 Présentation de l'avant-projet**

### **4.1 Réglementation proposée**

#### **4.1.1 Limitation du but de l'entreprise**

Il est prévu de préciser ou de limiter les services que la Poste peut fournir légalement. Premièrement, il s'agit de définir des critères d'admissibilité des activités ne relevant pas du service universel. Pour ce qui est des services postaux et logistiques, de telles activités doivent présenter un lien étroit avec les tâches principales prévues par la loi, être effectuées avec des moyens proportionnés et ne pas compromettre l'accomplissement des tâches principales. Dans le cas des services financiers, un lien objectif doit être avéré et l'accomplissement des tâches principales prévues par la loi ne doit pas être menacé. Dans le cas des services relevant du trafic régional des voyageurs, les activités annexes doivent présenter un lien objectif avec les tâches principales, être réalisées avec des moyens proportionnés et ne pas entraver l'exécution des tâches principales. Deuxièmement, la Poste doit pouvoir expressément exploiter des plateformes pour une infrastructure numérique basée sur la confiance. Troisièmement, les critères doivent être adaptés de manière à préciser l'admissibilité d'une utilisation marginale de l'infrastructure. Une telle utilisation doit présenter une proximité objective vis-à-vis des services postaux et ne pas compromettre l'accomplissement des tâches principales prévues par la loi.

La précision ou la limitation des activités admises doit être gage de sécurité juridique. L'exigence d'un lien étroit avec l'activité principale dans les services postaux et logistiques limite clairement les prestations actuelles et les possibilités d'expansion de la Poste : de nombreux services numériques, en particulier, ne seraient pas (ou plus) admis. Il est en revanche prévu que la Poste soit à l'avenir expressément autorisée à exploiter des infrastructures numériques basées sur la confiance. De telles infrastructures sont par exemple indispensables dans les domaines de la santé (cybersanté) ou des élections et votations (vote électronique), qui nécessitent une importante densité normative. La Poste est actuellement le seul fournisseur de systèmes de vote électronique certifié en Suisse. Dans le cadre de ses compétences constitutionnelles dans le domaine postal et des télécommunications, la Confédération pourrait à l'avenir renforcer son offre d'infrastructures numériques basées sur la confiance et charger la Poste, dont elle est l'actionnaire principale, de la mise en œuvre de cette tâche.

---

### 4.1.2 Introduction de voies de droit individuelles

Le nouveau droit prévoit que la Commission fédérale de la poste (PostCom) vérifie, sur demande ou d'office, si les activités de la Poste sont conformes à son but. À l'heure actuelle, l'autorité qui a compétence pour contrôler le respect du but légal de la Poste n'est pas clairement définie. La nouvelle disposition établira expressément à qui incombe de s'assurer que le cadre donné par le but de l'entreprise n'est pas dépassé : la PostCom doit être désignée comme l'autorité compétente en la matière. Il faut qu'elle soit habilitée à vérifier, d'office ou sur demande, si une activité de la Poste respecte l'article sur le but de l'entreprise. En ce qui concerne l'obligation de renseigner la PostCom et des possibilités d'intervention dont celle-ci dispose, les règles en vigueur s'appliquent (art. 22, al. 1 et 3, 23, 24 et 25 LPO). Pour financer les frais de procédure, il est prévu que la PostCom puisse percevoir des émoluments administratifs couvrant les frais occasionnés.

Les entreprises privées doivent être préservées de la concurrence de l'État dans les domaines où l'activité économique de ce dernier ne repose sur aucune base légale. La PostCom dispose déjà d'une grande expertise en ce qui concerne le marché postal et veille au respect des différentes exigences de la LPO<sup>13</sup>. Le contrôle de la conformité au but de l'entreprise, en particulier dans le domaine des prestations numériques, des services financiers ou de mobilité, lui est toutefois encore étranger. Les voies de droit doivent d'une part protéger le secteur privé d'une concurrence illicite de la part de l'État, et d'autre part contribuer à la sécurité juridique en amenant la PostCom, et au besoin d'autres instances, à faire une lecture contraignante du but de l'entreprise. Le développement de la Poste ne doit néanmoins pas être inutilement compliqué ou restreint. La procédure de vérification de la conformité au but de l'entreprise devra encore être précisée. Il s'agira d'éviter d'opter pour une solution à l'emporte-pièce, car il pourrait en résulter un précédent affectant les règles applicables à d'autres entreprises de la Confédération, mais aussi à des entreprises en mains cantonales ou communales. Lors de la consultation, il s'agira donc en particulier de recueillir des avis sur les aspects suivants (cf. liste de questions pour la consultation) :

- Statut juridique et qualité pour recourir : le droit de saisir la PostCom dépend essentiellement de l'existence d'un intérêt digne de protection. C'est pourquoi, afin de définir plus clairement l'étendue des voies de droit, il est notamment envisageable d'introduire une règle relative à l'intérêt digne de

<sup>13</sup> Dans son arrêt du 12 novembre 2024, le Tribunal administratif fédéral (TAF) a attribué à la PostCom la compétence de vérifier si la Poste respecte l'article sur le but de l'entreprise. Le tribunal a conclu que ni la LOP ni la LPO ne régissent la surveillance du respect des prescriptions applicables aux activités économiques privées. Des voies de droit sont toutefois nécessaires pour le contrôle de ces prescriptions, raison pour laquelle la question doit être tranchée. Il s'agit en l'occurrence d'une inconséquence manifeste du législateur, et donc d'une lacune réelle. Le tribunal conclut que, compte tenu du lien matériel avec les prescriptions déjà soumises au contrôle de l'autorité en vertu du droit en vigueur, telles que l'interdiction des subventions croisées, on peut considérer, dans le cadre d'une interprétation jurisprudentielle, que la PostCom a de manière générale compétence pour vérifier le respect des limites constitutionnelles de l'activité économique privée de la Poste. Cela garantit également que des dispositions intrinsèquement liées sont placées sous le contrôle d'une seule autorité. La Poste a porté l'arrêt devant le Tribunal fédéral. Il n'y a donc pas encore de décision définitive dans cette affaire.

---

protection dérogeant à la loi sur la procédure administrative (PA)<sup>14</sup>. L'intérêt digne de protection pourrait alors par exemple être défini comme un rapport de concurrence suffisamment direct. De plus, l'objet de la décision et du recours pourrait être précisé dans la loi.

- Examen préalable : la possibilité de solliciter un examen préalable pourrait être envisagée. La Poste pourrait ainsi soumettre certains faits relatifs à l'acquisition ou au développement d'un nouveau secteur d'activité à l'autorité compétente pour examen préalable afin d'en vérifier la conformité au but de l'entreprise. Le résultat de l'examen préalable n'aurait certes pas force obligatoire, mais il offrirait à la Poste une certaine prévisibilité et une certaine sécurité juridique. L'examen devrait notamment viser à préciser expressément les délais et les procédures, la question de la force obligatoire et les effets vis-à-vis des tiers. La confidentialité des informations et des documents – souvent sensibles – devrait également être garantie.
- Sécurité juridique : il s'agit de garantir pour la Poste et ses partenaires la prévisibilité nécessaire à la planification. La procédure devrait pouvoir être menée exclusivement par écrit. Il importe également de définir le délai relatif au dépôt de la demande et le délai dans lequel la PostCom doit réaliser l'examen. En droit administratif, un recours a en principe un effet suspensif, sauf si celui-ci est expressément retiré. Dans ce cas, la Poste serait provisoirement autorisée à maintenir son offre jusqu'à ce que le TAF ait statué. Au besoin, dans un cas urgent, l'effet suspensif pourrait être restreint. Il serait en outre envisageable de limiter les motifs de recours devant le Tribunal fédéral.
- Étendue de la compétence : PostFinance est déjà soumise à une large réglementation et à la surveillance de la FINMA pour toutes les questions relevant du droit de la surveillance. Il faudrait cependant éviter que les compétences respectives de la PostCom et de la FINMA ne se chevauchent. En cas de chevauchement, il est envisageable de limiter la compétence de la PostCom.
- Force obligatoire : afin d'éviter la multiplication des procédures, il est possible de prévoir que les décisions entrées en force ou les arrêts judiciaires portant sur la conformité au but de l'entreprise soient également opposables aux tiers lorsque les faits sont similaires. Il s'agit en effet d'éviter de soumettre des cas identiques ou très similaires de manière répétée à l'appréciation de l'autorité compétente, qui pourrait ainsi prendre sans attendre une décision de non-entrée en matière. Toutefois, au vu du poids de la procédure et de ses coûts, le risque d'une multiplication des recours de la part des entreprises concurrentes devrait être faible.
- Rétroactivité : en ce qui concerne les participations ou les services existants, les questions de rétroactivité pourraient également être prévues avec davantage de clarté. À cet égard, on peut se demander si de nouvelles décisions de la PostCom peuvent vraiment s'appliquer à des participations déjà prises

14 RS 172.021

---

par la Poste ou à des prestations que cette dernière offre déjà. Il faudrait d'une part s'assurer que les activités de la Poste ne dépassent pas le cadre du but (restreint) de l'entreprise. Il conviendrait d'autre part de garantir, dans le cas d'investissements déjà consentis, une prévisibilité aussi élevée que possible pour la Poste et les autres acteurs du marché (principe de la sécurité du droit et de la protection de la confiance).

- Suites de la décision : il est également envisageable que le rôle de la Post-Com se limite à constater la non-conformité à l'article sur le but de l'entreprise. Il reviendrait ensuite au service assurant le rôle de propriétaire d'exiger de la Poste qu'elle prenne les mesures requises pour remédier à l'infraction dans un délai raisonnable. Par voie de décision, le propriétaire pourrait par exemple assortir l'activité de conditions, la restreindre ou ordonner un désinvestissement. Des obligations pourraient aussi être imposées directement à la Poste. Dans un tel cas, il faudrait également clarifier le délai dans lequel celle-ci doit s'en acquitter.

#### **4.1.3 Préciser l'interdiction des subventions croisées pour gagner en efficacité**

Pour que l'interdiction actuelle des subventions croisées gagne en efficacité, il est prévu de la préciser au niveau de la loi. Selon le droit tel qu'il est proposé, le subventionnement croisé d'une prestation ne relevant pas du service universel est interdit lorsque deux critères sont remplis cumulativement : si les recettes d'une telle prestation ne suffisent pas à couvrir les coûts (incrémentaux) supplémentaires qu'elle occasionne, d'une part, et que les recettes consolidées de toutes les prestations de ce type ne couvrent pas l'ensemble des coûts, d'autre part. Autrement dit, on est en présence de subventionnement croisé illicite lorsqu'une activité commerciale ne relevant pas du service universel ne couvre pas les coûts qu'elle génère et ne peut pas être financée par les bénéfices réalisés par d'autres activités hors service universel. Les détails de l'interdiction et de la preuve de son respect doivent être précisés par le Conseil fédéral dans l'ordonnance sur la poste.

Les adaptations envisagées visent à empêcher le subventionnement croisé d'activités commerciales ne relevant pas du service universel grâce aux bénéfices du service réservé (monopole). La notion de subventionnement croisé illicite doit être adaptée par rapport au droit en vigueur (art. 48 OPO). Pour qu'il y ait subventionnement croisé illicite, il est prévu qu'il ne soit plus nécessaire que le service réservé génère suffisamment de recettes pour permettre, hypothétiquement, un financement autonome (critère des coûts de fourniture isolée). De fait, l'interdiction des subventions croisées en sortira renforcée. Tant que l'activité hors service universel n'est pas globalement rentable, ce qu'établissent les comptes réglementaires, chaque prestation connexe devra pouvoir couvrir les coûts supplémentaires qu'elle génère par ses propres recettes. En particulier pour les activités accessoires qui ne bénéficient que de synergies limitées avec le service universel, la Poste ne disposera guère d'avantages concurrentiels via des subventions croisées par rapport aux opérateurs privés. Comme aujourd'hui,

---

il n'y a toutefois pas lieu de limiter la marge de manœuvre de la Poste tant que l'activité hors service universel est globalement rentable, car dans cette situation, elle peut absorber les pertes de certaines prestations sans puiser dans les bénéfices du service réservé. Cette proposition fait ainsi obstacle au subventionnement croisé de prestations grâce au monopole et aux distorsions de la concurrence qui en résultent.

## **4.2 Mise en œuvre**

Outre les éventuelles modifications législatives reposant sur le chapitre 3.1, l'introduction de voies de droit individuelles pourrait appeler une précision des modalités de la procédure devant la PostCom à l'échelon réglementaire, et donc nécessiter l'adaptation de l'ordonnance relative à la loi sur l'organisation de la poste (OLOP)<sup>15</sup>. Les modifications relatives à l'interdiction des subventions croisées dans la LPO exigent une adaptation de l'OPO. Il faudrait en particulier adapter les dispositions relatives à la preuve d'un subventionnement croisé illicite.

Il faudrait revoir le modèle de pilotage actuel de la Poste et tirer au clair diverses questions de délimitation. Une réorientation coordonnée des tâches et des compétences serait nécessaire, en particulier au vu de la nouvelle compétence de la PostCom dans le domaine des voies de droit individuelles. Cet aspect concerne notamment l'interaction entre les autorités de surveillance de la Poste (PostCom, OFCOM, FINMA, OFT, SPR), les services assumant le rôle de propriétaire et le Conseil fédéral.

## **5 Commentaire des dispositions**

### **5.1 Loi sur l'organisation de la poste**

*Art. 3* But de l'entreprise

*Al. 1, let. a* : il est prévu que les services supplémentaires dans le domaine postal et logistique doivent se situer immédiatement en amont ou en aval des activités principales ou y être étroitement liés. La formulation « activités qui se situent immédiatement en amont ou en aval » précise que les services connexes doivent appartenir à la même chaîne de valeur que les tâches légales principales. Ces services peuvent conférer une valeur additionnelle à l'activité principale en offrant à la clientèle un avantage supplémentaire qui va au-delà de l'offre relevant du service universel tout en étant lié à celle-ci. Il en résulte une valeur ajoutée pour la clientèle, qui peut bénéficier de solutions globales d'un seul tenant. Il s'agit toutefois d'activités accessoires ou auxiliaires et non de domaines d'activité indépendants. Ces activités peuvent compléter judicieusement l'activité principale ou s'en écarter légèrement. Il s'agit par exemple de prestations en amont telles que l'adressage, l'emballage, l'enlèvement, le stockage, les services destinataires tels que la gestion active des colis, etc.

<sup>15</sup> RS 783.11

---

La formulation « ou qui y sont étroitement liées » permet de préciser que les activités accessoires ou auxiliaires doivent présenter un lien avec les tâches principales prévues par la loi, mais que ce lien doit en plus être étroit. Seules les prestations qui présentent un lien suffisant avec le transport postal (cf. ci-après l'art. 3, al. 4) seront autorisées comme sources de revenus accessoires<sup>16</sup>. Le lien devant être « étroit »<sup>17</sup>, l'offre élargie doit rester proche du cadre légal existant, c'est-à-dire des tâches principales définies dans la LPO. Sur le plan matériel, elle continue de s'inscrire dans le champ d'application de cette loi, tout en tenant compte de considérations de synergie et d'efficacité. Le cadre de ce qui est admissible est dépassé lorsque l'activité accessoire dessert un marché qui lui est entièrement propre ou couvre un secteur économique indépendant qui n'a aucun lien thématique, ou seulement un lien très ténu, avec la tâche principale. Le conseil à la clientèle, la délivrance d'extraits du registre des poursuites et du casier judiciaire, le transport de marchandises diverses, par exemple, peuvent être considérés comme des activités « étroitement liées d'une autre manière » aux services relevant du service universel. Les prestations partielles numériques sont également autorisées dans le cadre des activités visées à la lettre a, pour autant qu'elles complètent la livraison physique en tant que mode de livraison alternatif.

La condition de la *proportionnalité des moyens* vise à garantir que les dépenses financières s'inscrivent dans un rapport raisonnable avec la valeur ajoutée générée. Cette exigence limite également dans une certaine mesure l'étendue des activités.

Le critère selon lequel les activités accessoires ou auxiliaires ne doivent pas compromettre l'accomplissement des tâches principales vise à empêcher la Poste d'offrir des prestations risquées. Il s'agit ainsi d'éviter des pertes qui pourraient menacer financièrement et opérationnellement l'accomplissement des tâches principales.

De plus, les activités exercées pour des raisons purement financières ne sont pas admises. Les entreprises publiques sont certes autorisées à réaliser des bénéfices, mais ceux-ci ne doivent pas constituer la raison principale de leur activité économique. Il est par exemple interdit aujourd'hui de pénétrer sur des marchés lucratifs dans le seul but de subventionner un service universel déficitaire. Si des motifs financiers étaient en eux-mêmes suffisants, la condition de l'intérêt public perdrait sa fonction limitative.

Les activités à l'étranger restent autorisées, pour autant qu'elles répondent aux autres critères de l'article sur le but de l'entreprise.

*Al. 1, let. a<sup>bis</sup>* : les plateformes numériques mentionnées ici doivent offrir une infrastructure sécurisée pour la distribution de services numériques de tiers. Les termes doivent être compris au sens strict. Le terme « plateforme » désigne les infrastructures et les services qui les utilisent dont le but principal est de mettre en relation différents acteurs du marché. L'expression « infrastructure numérique basée sur la confiance » désigne quant à elle des infrastructures numériques nécessitant une forte densité normative. Il s'agit donc de domaines dans lesquels l'État est déjà actif, du moins sur le

<sup>16</sup> Vogel, Stefan, *Der Staat als Marktteilnehmer*, Diss., Zurich 2000, p. 17 ss, 218

<sup>17</sup> Rhinow / Schmid / Biaggini / Uhlmann, *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 2<sup>e</sup> édition., Bâle 2011

---

plan législatif, et pour lesquels il dispose des compétences constitutionnelles spécifiques. La Poste peut donc surtout envisager des activités dans les domaines de la santé (cybersanté) et des élections et votations (vote électronique).

#### *Proposition de minorité*

Une minorité propose que la Poste puisse mettre à disposition une infrastructure numérique fiable et sécurisée afin de mettre en œuvre la « stratégie Suisse numérique » et de renforcer la souveraineté numérique de la Suisse. Une telle infrastructure est considérée comme *fiable* si sa résistance et son fonctionnement sont garantis, et comme *sécurisée* si la protection des données et la confidentialité sont assurées. L'objectif est de renforcer l'indépendance de la Suisse à l'égard des grands fournisseurs étrangers dans le domaine de l'infrastructure et des services numériques. Le *ch. 1* prévoit, selon la proposition de la majorité, que la Poste puisse exploiter des plateformes numériques. Le *ch. 2* va plus loin : il autorise la Poste à proposer également ses propres prestations de communication numériques par l'intermédiaire de ces plateformes. La Poste peut ainsi contribuer à la transmission électronique sécurisée et uniforme de données dans un contexte commercial et dans le cadre des services administratifs.

*Al. 1, let. b, ch. 5* : le commentaire de l'art. 3, al. 1, let. a, AP-LOP s'applique par analogie, étant précisé que pour les services financiers, la condition applicable aux activités accessoires et auxiliaires est celle de l'existence d'un lien, et non d'un lien étroit.

*Al. 1, let. c* : le commentaire de l'art. 3, al. 1, let. a, s'applique par analogie, étant précisé que pour les prestations de mobilité destinées à des activités annexes ou auxiliaires, seul un lien objectif, et non un lien objectif étroit, est requis.

*Al. 4* : si des services pour le compte de tiers sont fournis dans le cadre de l'utilisation usuelle de l'infrastructure existante (utilisation marginale au sens de l'al. 4), la condition du lien objectif peut faire l'objet d'une interprétation nuancée. Les activités exercées en vertu de l'al. 4 se justifient principalement par des considérations d'efficacité publique. Elles visent à mieux exploiter les infrastructures qui doivent être maintenues dans l'intérêt public pour que la Poste puisse s'acquitter de sa tâche principale. L'accent est mis sur la gestion économe des ressources (publiques) et l'utilisation judicieuse des capacités résiduelles. À la différence de l'al. 1, let. a, cette disposition exige donc bien un lien, mais celui-ci ne doit pas nécessairement être étroit.

Les services fournis pour le compte de tiers doivent toutefois constituer, avec les activités principales, une gamme de prestations (encore) acceptable, telle qu'on peut en trouver dans l'économie privée. L'al. 4 précise ainsi que ces services peuvent s'inscrire dans le cadre de l'utilisation usuelle des infrastructures existantes, ce qui signifie que l'utilisation marginale de ces infrastructures ne doit pas être dépourvue de tout lien avec l'activité principale. Cela doit notamment s'appliquer lorsqu'il ne s'agit pas d'une simple présentation commerciale ou publicitaire, mais que le produit tiers est commercialisé de manière active. Cette disposition ne vise pas à admettre de nouvelles activités, mais uniquement des activités proposées pour le compte de tiers dans le cadre de l'utilisation usuelle des infrastructures existantes du réseau postal.

*Al. 5* : l'al. 5 précise que le soin de vérifier le respect du but de l'entreprise résultant des al. 1 à 4 relève de la compétence de la PostCom. Une telle vérification peut être

---

effectuée sur demande. La demande peut alors émaner de concurrents réels et potentiels de la Poste s'estimant illicitement concurrencés par l'État du fait d'une activité commerciale de la Poste. La PostCom peut également prendre l'initiative de vérifier après coup le respect du but de l'entreprise.

La PostCom rend une décision à ce sujet (art. 22, al. 1, LPO). Elle informe la population sur ses activités de contrôle et rédige un rapport annuel à l'intention du Conseil fédéral. La Poste est tenue de lui fournir les renseignements nécessaires à l'accomplissement de ses tâches (art. 23 LPO). Si certaines prestations de la Poste ne sont pas conformes au but de l'entreprise, la PostCom peut prendre les mesures de surveillance nécessaires (art. 24 LPO) ou infliger des sanctions administratives (art. 25 LPO). En vertu de l'art. 24, al. 2, LPO, elle peut par exemple décider, si elle constate une non-conformité au but de l'entreprise, que la Poste doit suspendre l'activité concernée. Les procédures de surveillance et de sanction sont soumises à la loi sur la procédure administrative (art. 25, al. 2, LPO). Pour financer les frais de procédure, la PostCom perçoit des émoluments administratifs couvrant les frais occasionnés.

## 5.2 Loi sur la poste

### Art. 19 Financement, subventions croisées et comptabilité

Al. 1<sup>bis</sup> : cet alinéa précise les cas dans lesquels l'interdiction des subventions croisées prévue à l'art. 19, al. 1, LPO, s'applique. Dans le droit en vigueur, ces précisions figurent à l'art. 48 OPO. Le subventionnement croisé est interdit lorsque les deux critères mentionnés sont remplis cumulativement.

Le premier critère de l'alinéa examiné ici concorde avec l'art. 48, al. 1, let. a, OPO. Le terme *coûts incrémentaux* est défini à l'art. 1, let. g, OPO. Il englobe les coûts marginaux d'une prestation et les coûts fixes spécifiques à la prestation, autrement dit les coûts supplémentaires engendrés par l'offre du nouveau service. Si la Poste offre par exemple un nouveau service de livraison express en sus de la distribution ordinaire des colis et des lettres, les coûts incrémentaux comprennent les coûts supplémentaires directement liés à sa fourniture. Il peut s'agir des frais de leasing de véhicules spéciaux, des salaires des collaborateurs ou des frais de marketing et de publicité qui concernent exclusivement ce nouveau service.

Le deuxième critère correspond pour l'essentiel à la preuve forfaitaire telle qu'exposée à l'art. 55, al. 3, OPO. La preuve forfaitaire consiste à démontrer que les recettes consolidées de toutes les prestations ne relevant pas du service universel sont supérieures à l'ensemble des coûts réglementaires qu'elles génèrent. Si tel est le cas, les pertes imputables à certaines prestations accessoires peuvent être financées par les excédents d'autres prestations hors service universel. On n'est alors pas en présence de subventions croisées illicites provenant du secteur réservé. Si la preuve forfaitaire ne peut être fournie, les déficits de certaines prestations accessoires doivent être financés par les recettes du service universel, par des recettes passées ou futures (dont on ne peut exclure qu'elles proviennent du service universel), ou directement par le propriétaire. La preuve forfaitaire remplace donc dans une certaine mesure le critère actuel des coûts de fourniture isolée (art. 48, al. 1, let. b, OPO). On n'identifie donc

---

plus une source illicite de subventionnement croisé par le fait que le service réservé couvre au moins ses coûts de fourniture isolée, mais par le fait que le domaine d'activité ne relevant pas du service universel n'est globalement pas rentable. De fait, la procédure en deux temps de la PostCom est donc maintenue. Dans un premier temps, elle vérifie si les recettes des prestations couvrent l'ensemble de leurs coûts (art. 19, al. 1<sup>bis</sup>, let. b, AP-LPO). Si tel n'est pas le cas, elle doit alors vérifier si certaines prestations couvrent leurs coûts incrémentaux. Les termes *recettes* et *coûts* correspondent à la terminologie utilisée dans l'art. 19, al. 1<sup>bis</sup>, let. b, AP-LPO. On évite ainsi d'introduire de nouveaux termes et de devoir relever, calculer ou estimer de nouveaux chiffres. Il ressort de la let. b que les *services financiers* sont exclus de la preuve forfaitaire. Celle-ci est ainsi moins tributaire de facteurs exogènes – tels que l'évolution des taux d'intérêt et les exigences (croissantes) en matière de fonds propres imposées à PostFinance en sa qualité de banque d'importance systémique – et sera moins fluctuante. Les prestations de PostFinance restent toutefois soumises à un examen au cas par cas si la preuve forfaitaire n'est pas fournie. Le subventionnement croisé de prestations financières ne relevant pas du service universel par les recettes du monopole reste donc interdit.

#### *Proposition de minorité*

Une minorité propose d'ajouter un troisième critère à la définition proposée d'une subvention croisée illicite. Ce critère correspond en grande partie à l'art. 48, al. 1, let. b, OPO. La notion de *coûts de fourniture isolée* est définie à l'art. 1, let. h, OPO. Il s'agit des coûts d'une prestation pour autant qu'elle soit seule à être proposée, autrement dit des coûts qui seraient générés si la Poste proposait exclusivement le service réservé ou une prestation spécifique au sein du service réservé.

## **6 Conséquences**

### **6.1 Conséquences pour la Confédération**

L'avant-projet pourrait avoir des conséquences indirectes globalement négatives pour le budget fédéral, mais il est trop tôt pour pouvoir estimer leur ampleur. La limitation du but de l'entreprise et le renforcement de l'interdiction des subventions croisées auraient pour effet de compromettre la possibilité pour la Poste (et donc pour PostFinance) de fournir certaines prestations ne relevant pas du service universel. Même si les activités accessoires n'ont pas couvert leurs coûts réglementaires au cours des dernières années, la limitation du but de l'entreprise et le renforcement de l'interdiction des subventions croisées pourraient se traduire par une baisse des bénéfices reversés à la Confédération. Il est en effet possible que certaines de ces prestations génèrent une marge brute hors du champ de la réglementation et soutiennent ainsi le résultat d'exploitation du groupe Poste. À plus long terme, ces conséquences négatives pourraient s'aggraver sous l'effet de la forte limitation du développement commercial de la Poste. Globalement, cela pourrait affecter la capacité de la Poste à équilibrer ses comptes et compromettre le financement autonome du service universel. Il faudrait s'attendre à ce que la Poste soit moins à même de verser des dividendes et à ce que la Confédération se voie contrainte de verser des contributions financières à la Poste. De plus, la participation de la Confédération dans la Poste pourrait perdre de sa

---

valeur. À noter aussi que la limitation du but de l'entreprise pourrait avoir pour effet de réduire les investissements dans les domaines d'activité à risque.

La réalisation des objectifs stratégiques du Conseil fédéral pourrait être compromise. Le Conseil fédéral redéfinit ses objectifs stratégiques tous les quatre ans. Dans ses objectifs stratégiques 2025-2028, il indique, après consultation des commissions de gestion des deux conseils, que la Poste doit offrir des prestations modernes dans le domaine de la circulation de l'information et des données. La Poste doit ainsi contribuer à répondre aux besoins de la société et de l'économie numérisées en matière de communications sûres et efficaces. Au cours des dernières années, la Poste a regroupé et développé des services numériques dans un nouveau segment d'activité. Il est probable que certains de ces services ne seront plus en adéquation avec l'article sur le but de l'entreprise. En outre, une partie des services numériques ne couvrent pas (encore) leurs coûts. Le durcissement de l'interdiction des subventions croisées pourrait donc entraîner leur abandon.

La PostCom serait contrainte de solliciter des ressources financières supplémentaires pour renforcer substantiellement son secrétariat technique. En effet, selon l'avant-projet, elle serait chargée de vérifier le respect du but de l'entreprise. Par conséquent, de nouvelles tâches lui incomberaient à ce titre. De plus, le réaménagement de l'interdiction des subventions croisées impliquerait une charge de travail accrue pour la surveillance. Avec la réglementation actuelle, la PostCom peut procéder à des examens au cas par cas de manière relativement superficielle, car le critère des coûts de fourniture isolée n'est jamais rempli. L'adaptation de la réglementation implique un examen beaucoup plus détaillé et plus approfondi et suppose que les ressources de la PostCom soient revues à la hausse. En outre, elle impose d'élargir les compétences de la PostCom dans les domaines des services financiers, des services numériques ainsi que du trafic des voyageurs. Cependant, elle apporte aussi une simplification de la méthode d'examen, puisqu'il n'est plus nécessaire de calculer les coûts de fourniture isolée. Il en résulte une diminution de la complexité de l'examen et de la charge qu'il représente. Il est prévu que les coûts supplémentaires occasionnés soient répercutés sous la forme d'émoluments administratifs sur la Poste ou sur les concurrents qui demandent la vérification de l'application de l'article sur le but.

Les deux propositions de minorité n'auraient, quant à elles, probablement aucune conséquence (ou seulement des conséquences mineures) pour la Confédération. La proposition visant à atténuer l'interdiction des subventions croisées prévoit en effet une définition qui correspond pour l'essentiel à la réglementation en vigueur, raison pour laquelle aucune conséquence financière n'est à prévoir pour la Confédération. La proposition visant à élargir le but de la Poste devrait également avoir des répercussions moins importantes que le projet de la majorité, dans la mesure où la plupart des services numériques de la Poste continueraient d'être couverts par la formulation proposée.

---

## 6.2 **Conséquences pour les cantons, les communes, les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne**

L'avant-projet n'a pas de conséquences pour les cantons, les communes, les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne.

## 6.3 **Conséquences économiques**

### *Secteur privé*

L'avant-projet, et en particulier la limitation du but de l'entreprise et le durcissement de l'interdiction des subventions croisées, réduit les distorsions potentielles de la concurrence entre la Poste et le secteur privé, avec à la clé une concurrence plus efficace sur les marchés où les deux sont présents, et donc des conditions susceptibles de favoriser l'innovation et l'efficacité. L'introduction de voies de droit permet en outre à des entreprises privées de recourir contre des activités potentiellement illicites de la Poste. Dans l'ensemble, il en résulte une amélioration de la compétitivité à long terme des entreprises suisses, ce qui est positif pour la place économique suisse. La proposition de minorité visant à atténuer l'interdiction des subventions croisées, quant à elle, rendrait l'interdiction largement sans effet, si bien que des distorsions de la concurrence pourraient subsister.

### *Poste*

La Poste pourrait perdre la possibilité de proposer certaines prestations ne relevant pas du service universel. Tous les secteurs d'activité – logistique, communication, mobilité et finance (et donc PostFinance) – pourraient être touchés. L'abandon de certaines activités entraînerait non seulement une diminution des recettes, mais pourrait également nuire aux effets de synergie, par exemple en rendant la Poste moins attrayante en tant que fournisseur de solutions intégrées. Il faut en outre s'attendre à une certaine incertitude juridique jusqu'à ce qu'une solide jurisprudence ait été établie, en particulier dans le domaine des voies de droit individuelles.

Selon les derniers rapports annuels de la PostCom, le durcissement de l'interdiction des subventions croisées impacte en particulier PostFinance ainsi que certaines activités dans les domaines des services de communication et de logistique. Depuis 2017, le résultat réglementaire global des prestations ne relevant pas du service universel affiche sans exception un déficit. Plusieurs activités accessoires dans les domaines susmentionnés – parmi lesquels il faut s'attendre à trouver les offres numériques largement développées par la Poste ces dernières années – ne sont pas parvenues à couvrir leurs coûts supplémentaires par les recettes réalisées. Dans le domaine des services de mobilité aussi, le résultat réglementaire global est pour l'instant déficitaire (2023 : -22 millions de francs, 2024 : -4 millions de francs). Selon les estimations de la Poste, ce résultat devrait toutefois s'équilibrer dans les années à venir.

Pour PostFinance, les conséquences sont difficiles à évaluer dans le détail. En raison de restrictions réglementaires (interdiction d'octroyer des crédits et des hypothèques),

---

PostFinance ne peut pas couvrir ses coûts des fonds propres par ses activités courantes. Un renforcement de l'interdiction des subventions croisées pourrait donc amener la Poste à cantonner son modèle d'affaires à la fourniture de prestations relevant du service universel et nécessiter à l'avenir des contributions financières de la Confédération. Pour l'instant, les conséquences sur les exigences réglementaires relatives aux capitaux propres et aux liquidités sont elles aussi incertaines.

PostFinance étant exclue de la preuve forfaitaire, celle-ci sera dans une certaine mesure plus facile à fournir à l'avenir, ce qui est un point positif à relever. Selon les premières estimations, il apparaît en effet qu'avec la nouvelle réglementation, cette preuve aurait été fournie deux fois ces cinq dernières années. En outre, la Confédération pourrait examiner la possibilité de rémunérer certaines prestations d'intérêt public (p. ex. le dossier électronique du patient ou le vote électronique) dont les coûts supplémentaires ne peuvent pas être couverts. Une telle rémunération existe déjà pour des mandats de service universel dans le domaine du trafic régional des voyageurs.

Une autre solution pourrait consister pour la Poste à relever les prix de certaines prestations connexes, ou à développer de nouveaux secteurs d'activité rentables hors service universel, ce qui pourrait toutefois entrer en conflit avec un but d'entreprise restreint. Il convient en outre de noter qu'en cas d'infraction, la PostCom peut exiger que des mesures soient prises afin que cela ne se reproduise pas. Cependant, interdire complètement une activité serait sans doute une option de dernier recours pour obtenir le respect de l'interdiction des subventions croisées.

Les conséquences financières de l'éventuel abandon de certaines activités dépendent beaucoup de la capacité de ces activités à atteindre le seuil de rentabilité ces prochaines années. Parmi les prestations concernées, beaucoup sont encore en phase de développement. Si celles-ci évoluent positivement comme prévu jusqu'à devenir rentables, les conséquences de l'avant-projet sur les bénéfices et les liquidités de la Poste seront considérables. Si en revanche elles mettent plus de temps que prévu à atteindre le seuil de rentabilité ou si cet objectif reste hors de portée, l'avant-projet pourrait même avoir des conséquences positives à court terme, du fait de l'abandon de prestations déficitaires, par exemple. À long terme, il faudrait s'attendre à des conséquences négatives du fait de la limitation globale de la capacité de la Poste à équilibrer ses comptes.

Il faut ajouter à cela les éventuels frais de procédure dans le cadre de l'examen au cas par cas de l'application de l'article sur le but de l'entreprise et la charge liée à une telle procédure. Par ailleurs, les émoluments administratifs facturés par la PostCom augmenteront. Les coûts liés au contrôle du respect de l'interdiction des subventions croisées par la PostCom sont en effet en grande partie facturés à la Poste sous forme d'émoluments. Un contrôle plus détaillé, qui représente une charge de travail plus importante, a donc également des conséquences financières pour la Poste. La modification de la loi implique toutefois l'abandon du calcul des coûts de fourniture isolée, ce qui devrait permettre de réduire les coûts.

Si l'avant-projet entraîne la cessation de certaines activités ou la vente de filiales, des réévaluations et des frais de restructuration sont à prévoir. Les modifications proposées pourraient également peser sur l'emploi au sein de la Poste.

---

Les examens effectués conformément à l’art. 4, al. 1, Loi fédérale du 29 septembre 2023 sur l’allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises (LACRE)<sup>18</sup> montrent qu’il n’est pas possible d’éviter un Swiss Finish, car la législation sur la poste est très spécifique. Une simplification de l’exécution par des moyens électroniques est éventuellement possible dans la pratique. Par ailleurs, aucune réglementation dans le même domaine ne peut être abrogée.

Les propositions de minorité limiteraient vraisemblablement moins le développement de la Poste. Si le but de la Poste était élargi tel que proposé, la plupart des services numériques continueraient probablement d’être couverts par l’article relatif au but de l’entreprise, de sorte que peu de restrictions seraient à prévoir dans ce domaine. S’agissant de la proposition de minorité visant à atténuer l’interdiction des subventions croisées, elle n’impliquerait pas de changement significatif par rapport à la réglementation en vigueur. Le cadre existant pour le contrôle du respect de l’interdiction des subventions croisées resterait donc en grande partie inchangé.

#### *Consommateurs*

Le bon fonctionnement de la concurrence entre la Poste et les acteurs du secteur privé a un effet positif sur les prix, la qualité et la diversité de l’offre. En même temps, du fait de la définition du but de l’entreprise, la Poste reste focalisée sur ses principales tâches publiques, ce qui a pour effet de renforcer le service universel, en particulier dans les régions périphériques. Une interprétation par trop restrictive du but de l’entreprise pourrait cependant restreindre le champ d’innovation de la Poste.

## **6.4 Conséquences sociales**

L’avant-projet n’a pas de conséquences sociales notables.

## **6.5 Conséquences environnementales**

L’avant-projet n’a pas de conséquences environnementales significatives.

## **7 Aspects juridiques**

### **7.1 Constitutionnalité**

L’avant-projet se fonde sur l’art. 92, al. 1, Cst., en vertu duquel les services postaux relèvent de la compétence de la Confédération. L’art. 92, al. 2, Cst. impose quant à lui à la Confédération de veiller à ce qu’un service universel en matière de services postaux soit assuré à des prix raisonnables dans toutes les régions du pays. Cet article constitue par conséquent une réserve particulière vis-à-vis de l’art. 94 Cst. L’art. 94, al. 1, Cst. dispose que la Confédération et les cantons respectent le principe de la liberté économique. Cela doit être compris comme une injonction à soutenir un ordre

<sup>18</sup> RS 930.31

