

avenir débat

Le service postal universel à l'heure du numérique

Repenser le service public

Samuel Rutz



Remerciements

L'auteur remercie les membres de la Commission de programme d'Avenir Suisse, le professeur Aymo Brunetti et le professeur Giorgio Behr, ainsi que Christian Jaag pour la relecture externe et leurs précieux conseils. La responsabilité du contenu incombe à l'auteur, ainsi qu'au directeur d'Avenir Suisse, Peter Grünenfelder.

Auteur Samuel Rutz
Editeur Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch
Traduction HL TRAD, www.hltrad.com
Relecture interne Claire-Andrée Nobs, Jérôme Cosandey
Conception Carmen Sopi
Impression Staffel Medien AG, www.staffelmedien.ch

© Mars 2019 Avenir Suisse, Zurich

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.

Commander assistent@avenir-suisse.ch, Tel. 044 445 90 00
Télécharger www.avenir-suisse.ch/fr/publication/le-service-postal-universel-a-lheure-du-numerique

Préface

L'histoire de la Poste commence avec les premières liaisons postales régulières en 1675. Quelques 170 ans plus tard, le 1^{er} janvier 1849, la poste fédérale est instituée et chargée du transport des passagers et de l'acheminement des lettres, des colis et des espèces. Au fil du temps, la Poste se développe dans de nouveaux secteurs, comme par exemple le service de chèques postaux en 1906. C'est grâce à un réseau dense d'environ 4000 succursales que cette nouvelle prestation peut être introduite. Après la Première Guerre mondiale, le service de cars postaux se développe, surtout sur les routes alpines. Bien que le service par calèches postales perde alors sa raison d'être, c'est seulement en 1961 que le dernier postillon raccroche les rênes. Toujours après la Première Guerre mondiale, la Poste est intégrée dans une organisation étatique commune, les Postes, téléphones et télégraphes (PTT). Par la suite, les PTT se transforment en «Swisscom» et «la Poste». Aujourd'hui, La Poste Suisse SA (selon la dénomination officielle) est un groupe à vocations multiples et une des plus grandes entreprises publiques de Suisse. Elle se compose de 66 filiales ainsi que de 19 sociétés associées et joint-ventures, réparties dans neuf pays à travers le monde. Elle compte parmi les 20 plus grands employeurs de Suisse.

Cette diversification crée un véritable frein aux réformes dans un domaine dirigé par la sphère politique. L'écart se creuse de plus en plus entre le comportement des usagers – influencé par le virage numérique – et les exigences structurelles parfois lourdes imposées au groupe Poste par l'Etat. La semi-ouverture du marché dans le secteur postal suisse en est une illustration. Depuis l'abaissement du seuil de monopole de la Poste aux lettres de 50 grammes en 2009, les autres réformes ont été mises en suspens. Jusqu'à présent, le modèle du mandat de service universel – motivé par des politiques régionales et coûtant chaque année à la Suisse des centaines de millions de francs – ne semble pas pouvoir être remis en cause. Or, l'évolution technologique ne s'arrête pas au guichet de la poste ou au facteur. Toujours moins de lettres sont envoyées, tandis que la communication numérique – emails, whatsapp, Twitter, etc. – progresse inexorablement.

Même une entreprise publique comme la Poste ne peut aujourd'hui faire abstraction des tendances mondiales. Bien qu'elle reste emmaillotée dans un corset réglementaire rigide pour tout ce qui touche au service universel, l'utilisation accrue de moyens de communication numérique la pousse toujours plus à entrer en concurrence avec des entreprises actives au niveau mondial, comme Google ou Facebook. Et même si toujours plus de paiements sont effectués sans espèces (mot-clé : e-banking), la Poste a encore l'obligation d'offrir une gamme complète de services dans le domaine du trafic de paiement. C'est unique au monde. Il suffit

de regarder par-delà nos frontières pour constater que le trafic de paiement fonctionne parfaitement à l'étranger, même sans mandat de service universel.

Sous couvert d'une notion de service public motivée politiquement et extrêmement large, le nécessaire développement économique et commercial de la Poste est entravé, retardé, voire étouffé dans l'œuf. Or, des mesures s'imposent de toute urgence : en raison des profonds changements de l'environnement économique et des exigences réglementaires actuelles, la Poste doit faire face à une baisse continue de son produit d'exploitation. Le monde numérique implique de redéfinir le mandat surdimensionné de service universel de la Poste, éliminer les obstacles à la concurrence et supprimer le monopole résiduel.

En fin de compte, la numérisation ne représente pas un défi seulement pour les entreprises privées, mais également pour le secteur public, comme l'exemple du service postal le montre de manière éclatante. En 2016, avec sa publication «Le mythe de la poule aux œufs d'or», Avenir Suisse s'était penché sur la question des entreprises publiques et en avait souligné les risques inhérents pour les contribuables. Aujourd'hui, Avenir Suisse se concentre sur la nécessité de réformer la mission et la structure d'une des plus grandes entreprises de Suisse, la Poste. Le besoin d'une réforme libérale et en accord avec l'économie de marché relevé dans cette publication doit être pris comme un signal d'alarme : la direction d'entreprise définie par la politique doit être adaptée à l'ère numérique avant qu'il ne soit trop tard.

Peter Grünfelder, Directeur d'Avenir Suisse

Préface	_3
Executive Summary	_7
1 _ Quel service universel pour la Suisse à l'ère numérique ?	_11
1.1 _ Le service public à l'épreuve	11
1.2 _ Sortir du blocage des réformes	15
1.3 _ Un cas sous la loupe: la Poste	17
2 _ Le développement des services postaux	_18
2.1 _ La Poste n'a pas toujours été une entreprise fédérale	18
2.2 _ Une libéralisation tortueuse pour le marché postal suisse	19
3 _ La diversification d'activités de la Poste	_22
3.1 _ Les sociétés appartenant au groupe et les sociétés associées	22
3.2 _ Mandat de service et indemnisation de l'Etat	23
3.3 _ Stratégie d'actionnaire, surveillance et autorités de tutelle	25
3.4 _ Des nuages noirs à l'horizon de la Poste	26
4 _ De lettres, de colis et d'offices	_30
4.1 _ Un modèle d'affaires au bord de la crise	30
4.2 _ Des fournisseurs à armes égales	34
4.3 _ Privatisation de Poste CH SA	38
5 _ Postfinance: un enfant pas si facile	_40
5.1 _ De «vache à lait» à panier percé?	40
5.2 _ Suppression de la garantie d'Etat	42
5.3 _ Un service public non menacé	44
6 _ L'Etat entrepreneur de transport par bus	_47
6.1 _ Le «scandale Carpostal» : une affaire qui a ouvert les yeux	47
6.2 _ Privatisation de Carpostal	49
7 _ Synthèse des propositions de réforme	_52
Bibliographie	54
Repenser le service public	5

Executive Summary

La numérisation crée des défis à relever pour les entreprises non seulement du secteur privé, mais aussi du secteur public ou assimilé: elle fait fondre à vue d'œil les domaines d'activité historiques d'entreprises comme Swisscom, la Société suisse de radiodiffusion et télévision ou la Poste. Cette évolution amène de nombreuses entreprises publiques à se détourner toujours davantage de leur rôle traditionnel de fournisseur de service public et à tenter de compenser leurs pertes de chiffres d'affaires par une expansion sur de nouveaux marchés. Elles s'y confrontent à des concurrents privés, ce qui entraîne souvent des distorsions de marché. De plus, les incertitudes financières et entrepreneuriales sont significativement plus élevées dans ces marchés concurrentiels que dans le domaine protégé du service public. Et à mesure que ces incertitudes augmentent, les risques pour la Confédération et les contribuables grandissent aussi.

Ces nouveaux phénomènes seraient une raison plus que suffisante pour ouvrir un débat sur la future forme à donner à notre service public. En dépit de la prise de conscience que de nombreux services publics existants correspondent de moins en moins bien à un large besoin d'une société transformée par le numérique, la Suisse ne laisse paraître aucun signe de vouloir les réformer. C'est particulièrement net dans le cas de la Poste, qui – si aucune réforme n'est engagée – menace de sombrer dans une mer de difficultés d'où il faudra la sortir.

Un service postal de luxe plutôt que de base

Comme dans de nombreux autres secteurs d'infrastructures, la Suisse est à la traîne par rapport à ses voisins en matière de libéralisation du marché postal. Alors que les pays de l'Union Européenne (UE) ont entièrement ouvert leur marché postal en 2013, la Poste bénéficie toujours d'un «monopole résiduel» sur l'envoi de lettres d'un poids inférieur ou égal à 50 grammes. Ce «monopole résiduel» lui a été réservé en vue du financement du service de base, dit aussi service universel, dont elle doit en effet couvrir le coût par ses propres moyens. En revanche, le marché des colis est entièrement libéralisé en Suisse également.

La Poste a pour mission d'assurer un service universel suffisant, à des prix raisonnables, à tous les groupes de population et dans toutes les régions de la Suisse. A cette fin, la Poste a reçu un mandat de service universel pour les services postaux d'une part, et pour les services de paiement d'autre part.

Le coût annuel de ce service universel de base est estimé à 350–400 millions de francs. Une comparaison internationale montre que le service de base en Suisse s'étend bien au-delà de ce qui est encore usuel aujourd'hui. La Suisse s'offre – pour forcer un peu le trait – un service non pas de base, mais de luxe.

Un environnement difficile

Il est difficile de dire combien de temps la Suisse pourra se permettre un service universel bien plus étendu que la moyenne. Car les défis auxquels la Poste doit faire face sont considérables : ainsi chaque année, le volume d'envois de lettres diminue de 2-4 %, en raison de l'augmentation continue des échanges électroniques. Ces évolutions affectent le résultat d'exploitation, qui se dégrade en continu. Certes la Poste enregistre – conséquence du boom du commerce en ligne – une croissance d'activité sur le marché du colis, mais cette tendance ne s'est pas concrétisée jusqu'ici dans des résultats bien tangibles. La pression sur les marges dans le marché libéralisé du colis est bien trop forte. Simultanément, le temps est à l'orage chez Postfinance, qui fut autrefois la «vache à lait» de la Poste : la faiblesse persistante des taux d'intérêt entraîne une fonte rapide des bénéfices de l'institution – qui n'est pas habilitée pour l'octroi de crédits ou d'hypothèques. Dans ce contexte déjà difficile, la Poste doit en plus se dépêtrer du scandale de Carpostal qui a cruellement nui à son image et à sa réputation dans le grand public.

Allègement, séparation et privatisation

Pour sa viabilité la Poste a donc urgemment besoin de réformes. S'agissant du secteur postal classique (lettres, colis, offices, etc.), il importe en première ligne de décider quel service universel nous voulons encore nous offrir à l'avenir et de la manière de le financer. Comme de nombreux autres pays européens l'ont déjà fait, il convient également à la Suisse de limiter le service universel à ce qui reste indispensable dans un monde marqué par la numérisation. Simultanément à la suppression du «monopole résiduel», le mandat de service universel doit faire l'objet d'un appel d'offres dont le cahier des charges indiquera les objectifs sans préciser les moyens techniques de réalisation (neutralité technologique).

Le redimensionnement du service universel et l'ouverture complète du marché permettent également de minimiser le conflit d'objectifs existant actuellement entre le service universel et l'effectivité de la concurrence. En «dégrouper» les services postaux, on obtient en outre un autre levier d'intensification de la concurrence sur ces marchés, pour le bénéfice final des consommateurs. Il est envisageable notamment de scinder l'activité liée au réseau d'offices de poste ou bien celle liée à la distribution. Chacune de ces deux options garantirait que tous les prestataires de services postaux aient un accès non discriminatoire aux ressources concernées. Pour donner à la Poste la flexibilité et l'indépendance indispensables sur un marché entièrement libéralisé, un processus de privatisation est en outre nécessaire. Ses modalités précises dépendent fortement de la stratégie de scission choisie.

Ne pas créer de nouvelle banque d'Etat

Avec la persistance des taux bas, l'interdiction d'octroi de crédits et d'hypothèques se transforme en sérieux handicap à surmonter pour Postfinance. Dans son corset réglementaire actuel, celle-ci risque de ne pas pouvoir éviter de glisser sous la barre déficitaire. La première étape devrait donc être sa transformation en société anonyme de droit privé et sa privatisation totale. La Poste, aujourd'hui seule propriétaire de Postfinance, devrait à cette fin se séparer de toutes – ou au moins de la majorité de – ses actions chez Postfinance. L'interdiction de crédits et d'hypothèques pourrait simultanément être levée. La privatisation partielle proposée par le Conseil fédéral est une option à déconseiller instamment : elle créerait – en plus des 24 banques cantonales déjà existantes – un nouvel établissement bancaire complètement public. Enfin, le mandat de service universel en matière de trafic de paiement, aujourd'hui dépassé, doit être supprimé.

Carpostal, un frein aux évolutions de la Poste

Qu'une entreprise postale détenue par l'Etat exploite encore aujourd'hui une compagnie d'autobus représente une singularité helvétique. Le récent scandale ayant touché Carpostal a mis en pleine lumière les risques et déconvenues que cette situation fait courir à l'Etat et à ses contribuables dans le système actuel du trafic régional de voyageurs (TRV) interdisant la réalisation de bénéfices. Carpostal se mue de plus en plus en frein gênant l'évolution de la Poste Suisse. Si celle-ci doit pouvoir évoluer avec agilité et flexibilité dans un marché libéralisé, il est donc temps qu'elle se sépare de Carpostal. Carpostal, qui ne dispose par ailleurs d'aucun mandat de service universel pour le transport de voyageurs, doit être privatisée et vendue. Indépendamment de cette scission, les responsables politiques doivent annuler l'interdiction de générer des bénéfices dans le cadre du TRV, afin de résoudre les conflits d'objectifs actuels.

1_ Quel service universel pour la Suisse à l'ère numérique?

Pour beaucoup, un service public de qualité fait partie des traits distinctifs de la Suisse. Mais la notion est trop souvent utilisée comme simple slogan : en l'absence de contours unanimement définis, elle se prête idéalement aux discours politiques réclamant de l'Etat qu'il fournisse biens et services. Quand l'Etat envisage à l'inverse de réévaluer le périmètre de ses prestations pour y apporter d'éventuelles corrections, on crie avec force amplifications médiatiques au démantèlement et à la ruine du service public.

Définir quels biens et services doivent en définitive faire partie du service public est effectivement une question politique. Selon le Conseil fédéral, il faut néanmoins avant tout entendre par service public des services de base de qualité, comprenant des biens et des prestations d'infrastructure, accessibles à toutes les catégories de la population et offerts dans toutes les régions du pays à des prix abordables et aux mêmes conditions (Conseil fédéral 2004). Sur le plan fédéral, ces services concernent les prestations de base dans les secteurs de la poste, des télécommunications, des médias électroniques (radio et télévision) et des transports publics.

1.1_ Le service public à l'épreuve

A l'exception des médias électroniques – la SSR a le statut d'association –, les services publics sont aujourd'hui assurés au niveau fédéral par des sociétés appartenant à l'Etat ou sous contrôle étatique, telles que la Poste, Swisscom ou les Chemins de fer fédéraux (CFF). A l'instar de leurs homologues du secteur privé, les prestataires de service public doivent sans cesse revoir leurs stratégies pour s'adapter aux transformations de leur environnement technologique, socioculturel, économique et politique.

Les défis que les entreprises publiques doivent relever sont de diverses natures (cf. figure 1). Comme la plupart des entreprises privées, elles évoluent aujourd'hui dans un environnement de plus en plus mondialisé et font face à l'instabilité des cadres législatifs nationaux et internationaux. Les tendances conjoncturelles et les changements en cours dans les modèles de consommation et de mobilité ne sont pas sans effet sur la demande de leurs produits et services. Bien plus encore que dans le secteur privé, on attend des entreprises publiques qu'elles assument leurs responsabilités sociales et qu'elles concilient leurs objectifs économiques avec les impératifs écologiques. De plus, la numérisation croissante bouscule les entreprises publiques en érodant continuellement la base historique d'activités de nombreux prestataires de services publics.

Les prestataires de service public doivent sans cesse revoir leurs stratégies pour s'adapter aux transformations de leur environnement.

Figure 1

Défis pour les entreprises publiques et les entreprises liées à l'Etat

Tout comme les entreprises du secteur privé, les entreprises publiques doivent s'affirmer dans un environnement en constante évolution. La tendance globale de la numérisation, en particulier, a entraîné l'effondrement de la demande en services traditionnels dans de nombreuses entreprises publiques.



Source : propre représentation

L'irrésistible avancée des échanges électroniques

Dans le cas des services postaux, la Suisse consacre 350–400 millions de francs par an à son service universel (La Poste 2017), en dépit de la baisse constante des envois de courrier. Depuis le début des années 2000, le volume de lettres envoyées en Suisse a fondu d'environ un tiers, et dans d'autres pays européens, le recul a même été de plus de 50 %. Chaque nouvelle année voit circuler entre 2 et 4 % de lettres en moins. Les moyens de communication électroniques (e-mail, SMS, service de messagerie instantanée, etc.) poursuivent leur irrésistible ascension. Cette tendance pousse la Poste dans une concurrence toujours plus forte avec les géants du numérique (Google, Facebook, etc.), alors qu'elle-même reste entravée par un corset réglementaire rigide. Parallèlement, de plus en plus de paiements sont effectués sans argent liquide, et les services bancaires en ligne permettent de régler ses factures. Toutes ces évolutions n'ont jusqu'à présent suscité aucun véritable débat sur la raison d'être et la mission d'un service postal universel dans un monde numérique. Au contraire, les interventions en faveur du maintien ou de l'élargissement des services de base sont en vogue sur la scène politique.

Chaque nouvelle année voit circuler entre 2 et 4 % de lettres en moins, tandis que les moyens de communication électroniques poursuivent leur ascension.

Des solutions «over the top» gratuites au lieu de factures téléphoniques salées

Le modèle traditionnel des entreprises de télécommunications, basé sur la fourniture d'infrastructures et l'exploitation de réseaux, est lui aussi largement révolu : ces activités permettent encore à peine de dégager des marges dans un monde numérique. L'apparition des réseaux de téléphonie mobile a fait constamment reculer le nombre de branchements aux lignes fixes ces 20 dernières années. Mais la généralisation des smartphones et des connexions Wi-Fi comprime à son tour les revenus liés aux appels mobiles et aux SMS, que les usagers ont de plus en plus tendance à contourner en recourant à ce qu'on appelle les services «over the top (OTT)», accessibles gratuitement par Internet.¹ Parmi les offres OTT les plus connues, on peut citer par exemple Skype, Whatsapp, Facetime, iMessage, etc.

Il est donc peu surprenant que les entreprises de télécommunications (dont Swisscom) réorientent leur modèle économique vers la fourniture de services informatiques, ainsi que de contenus médias – entraînés par la convergence des marchés médias et télécoms. Swisscom s'éloigne donc de plus en plus du rôle traditionnel de fournisseur de service public qu'elle a assuré par le passé, et se développe sur des marchés âprement disputés où elle doit se mesurer à des concurrents d'envergure internationale opérant dans des domaines tels que les services informatiques, les moteurs de recherche, les réseaux sociaux, les plateformes de streaming ou également les télécommunications.

Sur le plan politique, presque aucune conséquence n'a encore été tirée de ces développements. On note en particulier le même attachement inébranlable à la participation majoritaire de l'Etat dans Swisscom, alors même que les risques commerciaux et financiers pour la Confédération et le contribuable tendent à augmenter en raison du dynamisme du marché et du haut volume d'investissement.²

Convergence croissante des médias

Le monde des médias n'est pas le moins épargné par les bouleversements que provoque la numérisation : le principe de radiodiffusion publique a, peu ou prou, fait son temps. Les frontières autrefois bien nettes entre télévision, radio et presse écrite se sont diluées à mesure que ces différents canaux convergeaient. L'âge moyen des téléspectateurs de SRF 1 est aujourd'hui de 60,8 ans, celui de l'émission pour tout jeune public «Guetsnachtgschichtli» est de 40,4 ans (Sonntagszeitung 2018b). La situation de la radio n'est pas bien meilleure. Les moins de 30 ans, surtout, délaissent

Le modèle traditionnel des entreprises de télécommunications, basé sur l'exploitation de réseaux, est largement révolu : ces activités permettent encore à peine de dégager des marges dans un monde numérique.

1 L'expression «over the top» s'applique aux opérations de transmission et de vente de contenus vidéo et audio via des accès Internet, sans qu'un fournisseur de services Internet ne participe au contrôle ou à la diffusion de ces contenus.

2 Sur les conséquences d'une privatisation à contrecœur de Swisscom, voir également Rutz (2016).

peu à peu le mode de consommation linéaire des émissions radio de la SSR, c'est-à-dire ne les écoutent plus en direct au moment de leur diffusion.

Accorder plus de liberté à la SSR, notamment sur internet, ne serait pas une solution à la hauteur du problème. Ce qui doit définir l'avenir de la SSR, c'est le rôle et la mission qui lui seront assignés en tant que service public à l'ère des médias numériques.³ Pour définir ce rôle, il faut aussi tenir compte du fait que l'argument historique du manque de fréquences terrestres ne tient plus : aujourd'hui, la défaillance de marché qui justifiait le financement de la SSR par la redevance n'existe plus.⁴

Il serait donc nécessaire de discuter ouvertement de ce que doit être la future mission de service public de la SSR. Il est en effet encore bien difficile de dire clairement ce qui fait partie du service public et ce qui sort de cette compétence. En pratique, on s'en remettait jusqu'ici simplement à cet article de foi professant que le service public en matière de médias, c'est ce que la SSR produit. Quant à faire tout bonnement observer que la mission de la SSR serait de contribuer à la cohésion nationale, cela ne nous avancerait pas beaucoup plus. Avec un tel critère, on pourrait à peu près tout justifier.

Véhicules autonomes et solutions numériques de mobilité

Les transports sont encombrés de nombreux problèmes. Aux sérieux défis que représentent l'accroissement du trafic et les goulets d'étranglement qu'il génère, s'ajoute la question d'un système de financement qui touche à ses limites. Parallèlement, le numérique a investi le secteur de la mobilité : véhicules autonomes, plateformes de mise en relation en ligne comme Uber, billetteries électroniques ou encore solutions numériques de mobilité, pour ne citer que quelques uns des grands concepts du moment. Nul doute que la numérisation a le potentiel de soulager une partie des maux dont souffre aujourd'hui le secteur des transports, mais elle soulève aussi de nouvelles questions. Il est particulièrement difficile d'évaluer les répercussions qu'elle aura sur les différents modes de transport – route, rail et air – et sur les entreprises et acteurs opérant dans ces secteurs.

Ce qui est prévisible, c'est l'amenuisement rapide de la frontière entre transports publics et transports privés. L'utilisateur du futur ne prendra vraisemblablement plus simplement le train, la voiture ou le vélo, mais combinera ces différents moyens de transport de la façon la plus avantageuse possible à l'aide de plateformes numériques de mobilité. Il est vrai que nous n'en sommes qu'aux prémices de ces évolutions ; il n'en serait pas moins souhaitable que les responsables politiques se penchent dès main-

3 Voir à ce sujet également Meister und Mandel (2014).

4 Voir par exemple Haucap (2016).

tenant sur les implications probables pour le secteur public des transports et pour la Confédération elle-même en tant qu'actionnaire des CFF. La viabilité des chemins de fer nécessite plus que des investissements d'infrastructures.

1.2_ Sortir du blocage des réformes

Les réalités nouvelles créées par la numérisation et la mondialisation seraient donc une raison déjà plus que suffisante pour réfléchir au service public de demain. La numérisation pourrait être considérée par nos politiques comme une «fenêtre d'opportunité» pour engager des réformes dans le service public. Mais en Suisse, on semble encore bien éloignée d'un tel processus: même si le recul de la demande dans de nombreux services publics traditionnels est évident, la volonté de réforme fait encore cruellement défaut.

Une raison à cela, et non des moindres, est que le secteur public n'a depuis longtemps plus pour seule raison d'être de fournir à la population suisse des services de base «appropriés», comprenant certains biens et prestations d'infrastructures. Essentiellement financé par les impôts et redevances, le service public est manifestement devenu le jouet d'intérêts particuliers. Il est soumis à l'influence de groupes d'intérêt tels que les régions périphériques, l'administration, les syndicats, les entreprises publiques, etc., qui poursuivent ainsi plus ou moins ouvertement leurs objectifs en matière de politique régionale, structurelle et de redistribution, ou s'en servent simplement comme source de revenus. Il n'est pas étonnant que toute réforme du service public soit perçue comme une menace pour ces sources de revenus (qui constituent souvent, en raison des règlementations du service public, des rentes de monopole), et combattue avec véhémence – souvent par le biais d'alliances contre nature.

Même si le recul de la demande dans de nombreux services publics traditionnels est évident, la volonté de réforme fait encore cruellement défaut.

Défaillance du marché et biens méritoires

En principe, l'Etat ne devrait fournir que les biens et services que le libre marché ne produit pas ou qu'il produit en quantité et qualité insuffisantes. Pour en juger, c'est principalement la notion de défaillance du marché qui devrait lui servir de pierre de touche. Différents facteurs peuvent conduire à une défaillance de marché. Le plus souvent, lorsque des biens publics, des effets externes, des monopoles naturels ou des asymétries dans l'information entrent en jeu, les mécanismes de marché ne permettent pas une allocation adéquate des ressources.⁵

Un autre aspect avancé pour légitimer l'intervention de l'Etat est la notion de biens méritoires, qui se distingue du principe «classique» de défaillance du marché en ce que le fonctionnement des mécanismes de

5 Pour une brève présentation des différentes formes de défaillances de marché, voir Buomberger (2014) ou Rutz (2016).

marché n'est pas fondamentalement en cause dans ce cas. L'argument porte plutôt sur le fait que la quantité ou la qualité de certains biens produits et consommés sur le libre marché ne correspondrait pas à ce qui est «socialement souhaitable». Où se trouve la limite du «socialement souhaitable»? La réponse est toujours le résultat d'un débat politique et sujette à variations au cours du temps.

Enfin, la présence d'un éventuel cas de défaillance de marché ne préjuge en rien de la capacité de l'Etat à y remédier. Il existe en effet au-delà de la défaillance de marché également une défaillance d'Etat : ce dernier peut aussi prendre de mauvaises décisions, ou il peut en prendre de bonnes, mais mal les appliquer. Et même dans le cas des biens méritoires, la gouvernance étatique d'une entreprise n'est pas garante d'un niveau de prestations particulièrement élevé ou particulièrement favorable à l'intérêt général. L'intervention de l'Etat dans la structure de marché n'est pas synonyme de création de plus-value sociale : la question doit toujours être soigneusement examinée au cas par cas.

Si l'Etat arrive à la conclusion qu'il doit, à titre de service public, fournir aux citoyens certains biens et services spécifiques, son action peut prendre différentes formes. Il peut produire lui-même ces biens et services, soit au moyen de ses propres structures administratives, soit au travers d'une entreprise publique. Dans bien des cas cependant, l'Etat n'a nullement besoin d'assumer un rôle d'entrepreneur pour atteindre le but recherché. Il est ainsi souvent amplement suffisant de réglementer et de fixer légalement pour les biens et services concernés le volume et la qualité que les acteurs privés devront respecter. L'Etat peut également recourir à un appel d'offres et se procurer ces biens et services auprès d'entreprises privées, qu'il dédommage des dépenses encourues.

Lignes directrices pour un débat sur le service public

Les principes permettant de distinguer les prestations qui relèvent ou non des services universels sont ainsi clairs et pourraient servir de lignes directrices pour «encadrer» le débat trop longtemps ajourné sur l'avenir du service public. Les questions suivantes devraient servir de jalons à ce débat :

- 01_ Existe-t-il encore à ce jour une défaillance de marché qui nécessite que l'Etat se charge de fournir un bien ou un service?
- 02_ La notion de biens méritoires peut-elle encore, dans le contexte actuel, servir d'argument pour justifier la prise en charge étatique de la fourniture du bien ou service concerné?
- 03_ Le service actuellement rendu par l'Etat remédie-t-il efficacement à la défaillance du marché constaté? Ou, le cas échéant, l'Etat est-il (encore) en mesure de fournir le bien d'utilité sociale identifié à un meilleur rapport coût-bénéfice que le secteur privé?
- 04_ Existerait-il en cette ère numérique des moyens plus efficaces de fournir les biens et services concernés?

Les lignes directrices pour encadrer le débat sur l'avenir du service public sont claires.

1.3_ Un cas sous la loupe: la Poste

Pour délimiter les biens et services qui devront être inclus à l'avenir dans les services universels et pour déterminer qui doit les fournir, il faut donc examiner chaque domaine de service public individuellement. Répondre à cette question en bloc n'est tout simplement pas possible et un traitement systématique de tous les domaines de service public dépasserait de loin le cadre de cette publication. La présente étude se concentre donc sur le cas de la Poste et du service postal universel qu'elle fournit.

Difficultés de financement et perte de réputation

La dernière analyse qu'Avenir Suisse a consacrée à la question des services postaux en Suisse remonte à 2012, dans la publication «Davantage de marchés pour le service public» (Meister 2012). C'était l'année d'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la Poste qui s'est révélée peu visionnaire par la suite. Elle a en particulier manqué l'occasion de libéraliser complètement le marché postal comme dans le reste de l'Europe, et d'adapter le service universel aux besoins d'une société de plus en plus numérisée. Les conséquences de cette politique réfractaire au progrès commencent à se faire sentir dans toute leur acuité: la poste peine à financer un service public toujours moins utilisé par les usagers. Et plus cette situation perdure, plus la Poste approche de ses dernières limites.

Les indicateurs annoncent des temps très perturbés tout spécialement pour le secteur du courrier postal. Mais Postfinance doit également s'attendre, dans le contexte actuel de taux bas, à une baisse continue de son résultat. Simultanément, la Poste se trouve confrontée à la cuisante perte de réputation résultant du «scandale Carpostal». Si on veut lui éviter de voir sa situation se dégrader au point de devoir être renflouée à grands frais par les contribuables, des mesures s'imposent.

Si on veut éviter à la Poste de voir sa situation se dégrader au point de devoir être renflouée à grands frais, des mesures s'imposent.

2_ Le développement des services postaux

La Poste est considérée par beaucoup aujourd'hui comme un parfait exemple d'entreprise fédérale. Pourtant, lorsque les premières liaisons postales régulières sont créées au XVII^e siècle, l'organisation de ces services dépend des cantons.⁶ Ces derniers jouissent de ce qu'on appelle alors la régie des postes, c'est-à-dire la compétence exclusive sur les acheminements postaux sur leur territoire. Le canton de Berne attribue par exemple la régie des postes en affermage à Beat Fischer, membre du Grand Conseil et entrepreneur, qui fait en quelques années de la poste bernoise le fleuron des entreprises postales de la Confédération.

2.1_ La Poste n'a pas toujours été une entreprise fédérale

L'arrivée des troupes françaises en mai 1798 interrompt le développement des services postaux suisses durant quelques années. Dans la nouvelle République Helvétique, les postes sont réorganisées sur le modèle, plus centralisé, de l'occupant français. Mais, dès 1803, le système cantonal est rétabli et la compétence postale redonnée aux cantons. Seuls les cantons de Zurich, Bâle et Lucerne optent à cette époque pour une régie cantonale. Tous les autres cantons confient la régie des postes à l'une des trois régies cantonales ou l'affermé à des sociétés privées. Ce n'est qu'avec la création de l'Etat fédéral en 1848 que les régies cantonales sont supprimées et le monopole des postes transféré à la Confédération. La poste fédérale est instituée le 1^{er} janvier 1849.

En 1803, seuls les cantons de Zurich, Bâle et Lucerne confient les services postaux à une régie cantonale.

Les progrès techniques amènent à l'intégration graduelle des services télégraphiques et téléphoniques dans l'administration postale au début du XX^e siècle, ce qui aboutit à l'établissement des Postes, téléphones et télégraphes (PTT) en 1920. Le monopole des PTT ne fait pas débat pendant de longues années. Les propositions de libéralisation des télécommunications ne s'invitent dans le débat politique suisse qu'au début des années 1990. Ces initiatives sont essentiellement le prolongement des évolutions dans l'UE, laquelle avait décidé la libéralisation totale des services de télécommunications à compter du 1^{er} janvier 1998.

Il s'ensuit en 1993 la séparation des PTT en deux entités distinctes, l'une chargée des télécommunications et l'autre des services postaux. Cinq ans plus tard, les PTT historiques cèdent la place à deux nouvelles sociétés : la Poste et Swisscom. La Poste reste une entreprise de droit public détenue par la Confédération.

⁶ Sur l'histoire de la poste, voir notamment <https://www.post.ch/fr/notre-profil/informations-interessantes-sur-la-poste/histoire-de-la-poste> (consulté le : 07.05.2018).

Figure 2

Organisation du marché postal

Le service postal universel comprend certains services qui sont fournis uniquement par la Poste ainsi que d'autres qui sont fournis par la Poste et des tiers. Les services en dehors du service universel peuvent – mais ne doivent pas nécessairement – être offerts par tous les acteurs.



Source : propre représentation

2.2_ Une libéralisation tortueuse pour le marché postal suisse

À la fin des années 1990, le marché postal helvétique est scindé en deux segments : le service postal universel et les services libres. Le service universel comprend d'une part les prestations dites réservées, pour lesquelles la Poste conserve un monopole (par ex. la distribution de lettres en Suisse jusqu'à un certain poids), et d'autre part les prestations non réservées, comme l'envoi de lettres et colis à l'étranger. La Poste a certes l'obligation de proposer ces prestations non réservées, mais elle n'en détient pas le monopole. Les prestations réservées sont censées assurer à la Poste une source de recettes qui lui permette d'assurer son mandat de service universel sur tout le territoire à un tarif unique.

Les services libres comprennent au contraire les produits et services que la Poste a la possibilité mais non l'obligation de proposer. Cela concerne par exemple les envois express. Cette réglementation du marché reste fondamentalement encore en vigueur aujourd'hui, même si le service universel («Universaldienste») est officiellement désigné depuis en allemand sous la notion de «service de base» («Grundversorgung») (cf. figure 2) : le marché postal suisse est ouvert et accessible aux acteurs tiers pour ce qui concerne les prestations non-réservées et les services libres.

Chronique d'une libéralisation inachevée

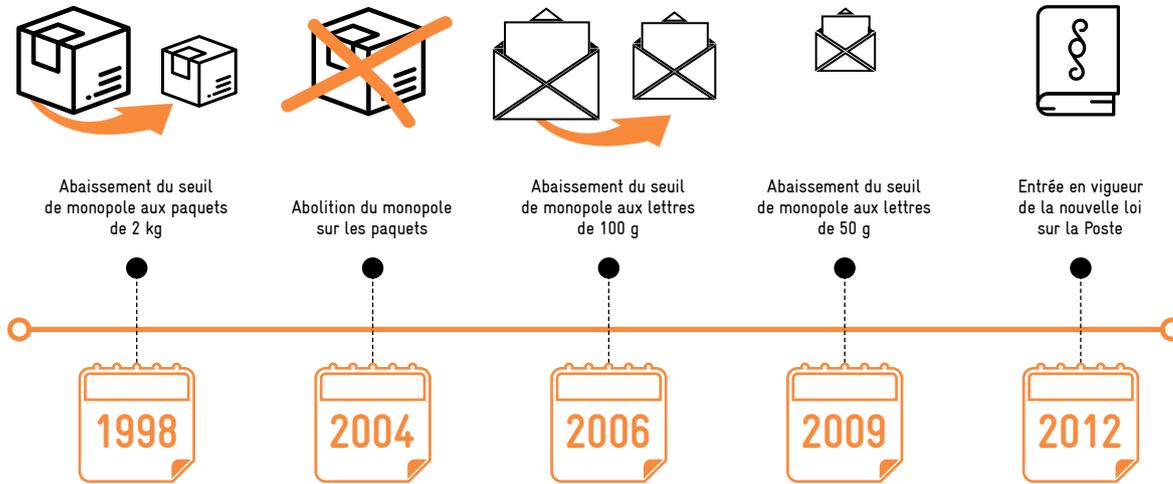
Avec la révision de la loi sur la Poste du 30 avril 1997, le poids maximal des colis dont la Poste possède le monopole d'expédition est abaissé à deux kilos (cf. figure 3). Puis une deuxième étape amène à supprimer en 2004 toute limite de poids et à libéraliser totalement le marché de l'expédition de colis. Deux ans plus tard, les lettres de plus de 100 grammes sont rayées de la liste des prestations non-réservées et sont incluses dans les services libres. Le dernier pas en date vers la libéralisation remonte à 2009, lorsque le seuil du monopole de la Poste sur l'envoi de lettres fut abaissé de 100 à 50 grammes. La suppression de ce «monopole résiduel» est envisagée, mais le Conseil national s'y oppose en 2010.

En 2010, le Conseil national s'oppose à la suppression du «monopole résiduel», alors envisagée.

Figure 3

Les étapes de la libéralisation du marché postal suisse

Depuis la réorganisation du marché postal suisse à la fin des années 1990, quatre étapes vers la libéralisation ont été franchies. Elles ont conduit à l'abolition du monopole sur les colis et à l'abaissement du seuil de monopole aux lettres de moins de 50 grammes.



Source : La Poste, propre représentation

L'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la poste à la fin de 2012 apporte d'autres changements dans l'organisation du marché postal : ainsi, la Poste et Postfinance deviennent en 2013 des sociétés anonymes de droit public. En outre, Postfinance est soumise au contrôle de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (Finma). La Poste Suisse SA ainsi créée reste cependant détenue à 100 % par la Confédération ; la Poste devient en outre l'unique propriétaire de Postfinance. Mais, simultanément, l'obligation de concession à laquelle sont soumis les fournisseurs alternatifs de prestations non réservées est abrogée et remplacée par l'obligation moins contraignante d'annoncer à l'autorité compétente les services postaux qu'ils proposent.

La Suisse encore une fois à la traîne

Contrairement à ses voisins, la Suisse n'a donc pas encore complètement ouvert son marché postal. Une situation également opposée aux évolutions dans l'UE, où le processus d'ouverture des marchés a été initié dès 1998 et poursuivi graduellement par la suite. Depuis le 1^{er} janvier 2013 tous les états membres de l'UE ont mis en œuvre l'ouverture totale du marché postal sur leur territoire.

Aucun pays européen n'a conservé de «monopole résiduel» pour le prestataire historique des services postaux, comme le fait encore la Suisse. De plus, différents pays ont privatisé en totalité ou en partie cet opérateur

Depuis le 1^{er} janvier 2013 tous les états membres de l'UE ont mis en œuvre l'ouverture totale du marché postal sur leur territoire.

historique, sans pour autant supprimer le service postal universel. Le tableau 1 indique, pour une poignée de pays européens, la date d'ouverture intégrale du marché, la société prestataire du service universel, ainsi que la participation de l'Etat dans cette société.

Tableau 1

Ouverture du marché dans une sélection de pays européens

<i>Pays</i>	<i>Ouverture complète du marché</i>	<i>Prestataire principal</i>	<i>Part de l'Etat</i>
Suisse	en suspens	La Poste Suisse SA	100 %
France	01.01.2011	Groupe La Poste SA	100 %
Suède/ Danemark	01.01.1993	PostNord AB	100 %
Autriche	01.01.2011	Österreichische Post AG	53 %
Allemagne	01.01.2008	tous les fournisseurs	25 %*
Royaume-Uni	01.01.2006	Royal Mail plc	0 %
Pays-Bas	01.04.2009	PostNL N.V.	0 %

*Part de l'Etat dans l'opérateur postal historique «Deutsche Post AG»

Source: Conseil fédéral (2015), propres recherches

3_ La diversification d'activités de la Poste

Depuis sa fondation, la Poste n'a cessé de se développer et ne se limite plus depuis longtemps à l'acheminement des lettres et des colis. Elle se présente aujourd'hui comme un groupe diversifié opérant sur des marchés très différents.

3.1_ Les sociétés appartenant au groupe et les sociétés associées

La Poste regroupe sous un même toit trois sociétés stratégiques (cf. figure 4). La première société, Poste CH, opère sur le marché des communications et de la logistique. Elle se compose à son tour de quatre branches :

- **Postmail** propose, aux particuliers comme aux entreprises, des produits et solutions individualisés pour la distribution de courriers, de journaux et de périodiques, pour l'envoi de petites marchandises et de publicité, en Suisse comme à l'étranger, de la prise en charge jusqu'à la distribution. Des services numériques complètent cette offre.
- **Postlogistics** propose des solutions de logistique pour les envois de colis à destination de la Suisse et de l'étranger ainsi que des services de coursier, d'envoi express et de livraison le jour même. Ses services logistiques comprennent le transport et le stockage ; elle offre également des services de réception de colis pour les particuliers. Elle dispose en outre d'un ensemble de solutions de commerce en ligne et propose des solutions logistiques pour le secteur de la santé.
- **Réseaupostal** exploite le réseau de prestations postales en Suisse. Pour accéder à ces prestations, les particuliers et les petites et moyennes entreprises (PME) ne disposent pas seulement des succursales, mais aussi notamment de services sur le pas de porte ou de services numériques. En 2017, le réseau postal comprenait environ 3900 points d'accès, un

Figure 4

Structure de la holding Poste

Sous l'égide de la Poste, trois sociétés stratégiques sont gérées, actives sur les marchés de la communication et de la logistique, des services financiers et du transport de voyageurs.

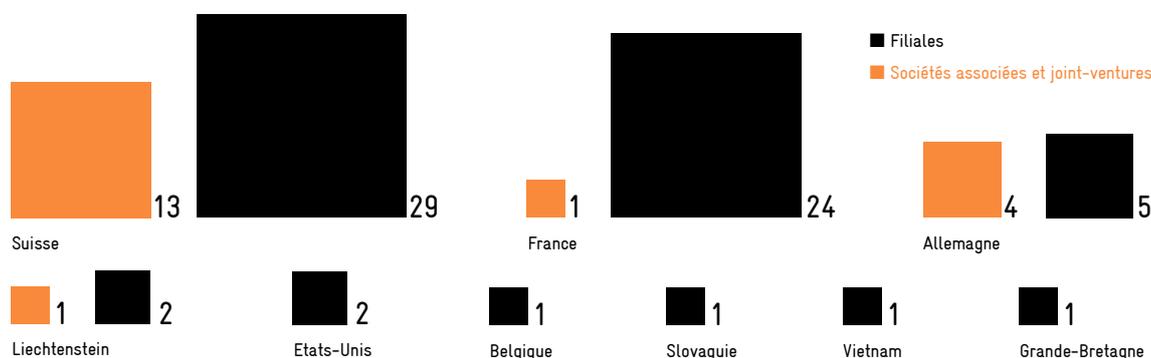


Source: propre représentation

Figure 5

Filiales, sociétés associées et joint-ventures à la Poste

La Poste se compose actuellement de 66 filiales et de 19 sociétés associées et joint-ventures. Sur le plan géographique, La Poste est présente dans neuf pays à travers le monde.



Source: La Poste (2017), propre représentation

chiffre qui devrait être porté à 4200 d'ici 2020. Pour y arriver, le groupe mise sur de nouveaux points de dépôt et de retrait, des points clientèle commerciale ou encore les automates «My Post 24».

– **Swiss Post Solutions** offre des solutions d'externalisation de processus commerciaux, comme par exemple des services de gestion des documents et des technologies de sécurisation des communications. Ses clients se répartissent dans des branches les plus diverses et dans plus de 20 pays.

La deuxième société stratégique du groupe, Postfinance, opère sur le marché des services financiers. Son offre inclut des produits et solutions de paiement, d'épargne, de placements ou de prévoyance pour la Suisse, ainsi que des services de paiements internationaux.

La Poste est également présente sur le marché du transport de voyageurs avec sa troisième filiale, Carpostal. Celle-ci propose des liaisons régionales, urbaines, dans les agglomérations, ainsi que des services de gestion de systèmes en Suisse et, ponctuellement, à l'étranger.

66 sociétés dans neuf pays

Rattachées à ces sociétés stratégiques du groupe, se trouvent d'autres entreprises en Suisse et à l'étranger (cf. figure 5). Au total, la Poste possède un contrôle majoritaire sur 66 sociétés réparties dans neuf pays. S'y ajoutent 19 sociétés associées et joint-ventures – dont six à l'étranger –, dans lesquelles la Poste détient une participation qui ne dépasse pas 50 %.

3.2. Mandat de service et indemnisation de l'Etat

Aux termes de la loi sur la Poste, un service universel suffisant doit être assuré à tous les groupes de population, dans toutes les régions de la Suisse et à des prix raisonnables. A cette fin, la Poste a reçu un mandat de ser-

vice universel pour les services postaux d'une part, et pour les services de paiement d'autre part (cf. également encadré 1). La Poste présente elle-même ses missions de service universel comme suit :⁷

- 01_ la distribution à l'échelle nationale des lettres adressées et des colis au moins cinq jours par semaine ;
- 02_ la distribution des journaux et des périodiques en abonnement six jours par semaine ;
- 03_ l'exploitation d'un réseau d'agences postales et d'offices de poste sur tout le territoire national ;
- 04_ la fourniture de services de paiement, à savoir l'ouverture d'un compte, les virements, ainsi que les versements et paiements.

Encadré 1

Les directives légales en matière de service universel

La législation postale prescrit que 97% des lettres et 95% des colis adressés en Suisse doivent être délivrés dans les délais prévus. Les envois prioritaires (courrier A ou colis PRIORITY) doivent arriver le jour suivant au lieu de destination, les envois isolés non-prioritaires (courrier B ou colis ECONOMY) au plus tard le troisième jour ouvré suivant le jour de dépôt. L'ordonnance sur la poste fixe en outre des directives d'accessibilité du service universel. Elles prévoient que 90% de la population suisse puisse accéder, à pied ou par les transports publics, à un point d'accès aux services postaux en 20 minutes, et à un service de paiement en 30 minutes. Dans les régions dans lesquelles la Poste propose un service à domicile, celui-ci doit être assuré dans un délai de 30 minutes pour les ménages concernés. Chaque région de planification doit disposer d'au moins une filiale et chaque localité d'au moins une boîte aux lettres. La Poste doit garantir aux personnes handicapées un accès sans entraves aux services postaux et aux services de paiement électronique.

Des coûts annuels de presque 400 millions de francs pour le service universel

La Poste est tenue d'autofinancer le service universel, dont le coût annuel est estimé à 350 – 400 millions de francs.⁸ Cet autofinancement est (en partie) rendu possible par le monopole qui lui a été préservé sur les envois de lettres d'un poids maximal de 50 grammes à l'intérieur de la Suisse. Alors que la Confédération attend de la Poste qu'elle assure un service universel à des prix raisonnables en couvrant elle-même ses coûts, elle poursuit en même temps en tant que propriétaire des objectifs financiers bien concrets : la Poste doit ainsi croître de manière rentable et augmenter en permanence ses rendements. Toutes les branches d'activité du groupe doivent atteindre une rentabilité comparable aux moyennes de leur secteur respectif, et effectuer des versements de dividendes annuels au bénéfice de la caisse fédérale. Par le passé, ces paiements de dividendes se chiffraient à environ 200 millions de francs par an.

La Poste est tenue d'autofinancer le service universel, dont le coût annuel est estimé à 350 – 400 millions de francs.

7 Sur le mandat de service universel et les directives légales décrites (cf. encadré 1), voir <https://www.post.ch/fr/notre-profil/themes/positions-officielles/un-service-universel-performant> (consulté le : 25.01.2019).

8 Par autofinancement, on entend que la Poste doit couvrir les coûts du service universel avec les recettes de ses services postaux et des services de paiement, qu'ils relèvent ou non du service de base.

La Poste ne reçoit donc à ce jour pas de subventions pour assurer le service universel. Cependant, elle reçoit de la Confédération des contributions au titre de l'aide indirecte à la presse, portant sur la distribution des journaux et périodiques en abonnement de la presse régionale et locale, ainsi que sur les publications de la presse associative et de la presse des fondations. La somme de ces contributions au bénéfice de la presse (et non de la Poste) se monte annuellement à 50 millions de francs⁹. En outre, Carpostal reçoit des indemnités pour la fourniture de services de transports publics de passagers, tels que fixés par la loi. En 2017, Carpostal a reçu à ce titre 211 millions de francs de la Confédération, et quasiment 210 millions de francs des cantons et communes. Ce sont ces indemnités qui se sont retrouvées au centre du «scandale Carpostal» (cf. chapitre 6).

3.3_ Stratégie d'actionnaire, surveillance et autorités de tutelle

Propriété de la Confédération, la Poste est gérée sous la conduite stratégique du Conseil fédéral qui lui fixe des objectifs généraux à moyen terme. Le plus haut niveau de supervision revient cependant en dernier lieu au Parlement, qui a le pouvoir de confier des mandats au Conseil fédéral concernant la modification et la définition des objectifs stratégiques. La préparation et la coordination de la politique du propriétaire étatique sont prises en charge par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (Detec), ainsi que par l'Administration fédérale des finances (AFF). Ces deux autorités ont reçu mandat du Conseil fédéral d'exercer ses droits d'actionnaire sur la Poste.

La Poste est gérée sous la conduite stratégique du Conseil fédéral qui lui fixe des objectifs généraux à moyen terme.

Encadré 2

La stratégie d'actionnaire de la Confédération

En sa qualité de propriétaire de la Poste, la Confédération définit pour cette dernière des objectifs stratégiques pour une période de quatre ans. Les objectifs actuels s'appliquent à la période 2017–2020 et peuvent se résumer¹⁰ ainsi: en plus d'assurer un service universel, la Poste doit fournir dans ses secteurs d'activité principaux (communication et logistique, services financiers et trafic voyageurs) des produits et des prestations de qualité et innovants, aussi bien sous forme physique qu'électronique. Dans ce cadre, elle doit également générer une croissance rentable et renforcer la rentabilité de l'entreprise en améliorant son efficacité. Dans les limites de ses possibilités financières et de ses ressources en personnel, la Poste peut conclure des accords de coopérations en Suisse et à l'étranger.

Sur le plan financier, la Confédération attend de la Poste qu'elle garantisse et augmente la valeur de l'entreprise et, en outre, qu'elle réalise un rendement conforme à la branche dans tous ses secteurs d'activités. Les bénéfices réalisés doivent servir à constituer des fonds propres conformes aux règles bancaires, particulièrement pour Postfinance, et à la distribution de dividendes à la Confédération. La Poste doit de plus mener une politique du personnel moderne et sociale. Font partie de cette politique des conditions d'engagement attractives et concurrentielles et favorisant la conciliation entre vie familiale et professionnelle.

⁹ Concernant les aides indirectes à la presse, voir notamment <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/l-ofcom/informations-de-l-ofcom/communiqués-de-presse.msg-id-64870.html> (consulté le: 12.06.2018).

¹⁰ La définition exacte de la stratégie d'actionnaire est disponible sur le site internet du Detec.: <https://www.uvek.admin.ch/uvek/fr/home/detec/entreprises-liees-a-la-confederation/la-poste-suisse/objectifs-strategiques.html> (consulté le: 12.02.2019).

L'Office fédéral de la communication (Ofcom) est responsable de l'élaboration de la politique postale : il prépare les décisions du Conseil fédéral dans le domaine des tarifs des services du monopole résiduel et des aides à la presse. En outre, l'Ofcom exerce un contrôle sur les services de paiement relevant du service universel. La surveillance générale du marché postal suisse est en revanche confiée à la Commission fédérale de la poste (Postcom), une autorité de régulation indépendante. Elle veille à ce que le service universel postal soit correctement assuré, contrôle son niveau de qualité et est chargée de veiller aux conditions de concurrence équitable entre les sociétés offrant des services postaux.

Outre la Postcom, deux autres autorités ont compétence sur le marché postal : hors monopole, les prix pratiqués par la Poste sur les segments où elle possède une position dominante sont soumis à la loi fédérale concernant la surveillance des prix. En cas de modification des prix d'un service sous monopole, le Surveillant des prix est consulté et émet une recommandation. Les prestations hors monopole sont en outre également soumises aux règles habituelles du droit des cartels, dont la Commission de la concurrence (Comco) contrôle l'application.

En matière de surveillance financière, Postfinance est soumise au contrôle de la Finma, tandis que Carpostal, en tant qu'entreprise de transport concessionnaire, est sous la tutelle de l'Office fédéral des transports (OFT).

3.4 – Des nuages noirs à l'horizon de la Poste

En 2017, le groupe la Poste a réalisé un produit d'exploitation consolidé de presque 8 milliards de francs. Il se classait ainsi à la 31^e place des groupes suisses en termes de chiffres d'affaires. Avec près de 42 000 employés (en équivalents plein temps), elle compte en outre parmi les 20 employeurs suisses les plus importants. ¹¹ Même si ces chiffres paraissent impressionnants à première vue, la Poste est confrontée – comme montré ci-dessous – à une baisse constante de ses produits d'exploitation.

Même si ces chiffres paraissent impressionnants à première vue, la Poste est confrontée à une baisse constante de ses recettes.

Produit d'exploitation en baisse

Comme l'indique le tableau 2, plus de deux tiers du produit d'exploitation sont réalisés par les services postaux (c'est-à-dire les lettres et colis) au sens étroit et au sens large, dont environ 50 % sur le segment communication et 20 % sur celui de la logistique. Mais le produit d'exploitation de Postmail a diminué de plus de 4 % sur les cinq dernières années – en 2017, il était d'un peu plus de 2,8 milliards de francs. Cette évolution s'explique par un recul annuel des envois de courrier atteignant jusqu'à 4 % (cf. figure 6), mais aussi par la baisse du volume de journaux en abonnement et des envois à l'importation.

11 Voir par ex. <http://www.segmentas.ch/top500> (consulté le : 14.01.2019).

Tableau 2

Résultats de la Poste par secteur (2017)

	Produit d'exploitation en Mio. CHF	Résultat d'exploitation en Mio. CHF	Effectifs en personnel
Communication	4207	236	27 756
Postmail	2835	370	15 736
Swiss Post Solutions	551	25	6585
Réseapostal	1102	-159	5435
Logistique	1619	119	5281
Postlogistics	1619	119	5281
Services financiers	2088	549	3475
Postfinance	2088	549	3475
Transport	836	-69	3261
Carpostal	836	-69	3261
Autre*	889	-201	--
Consolidation	-1933	-4	--
Total	7987	630	42 316

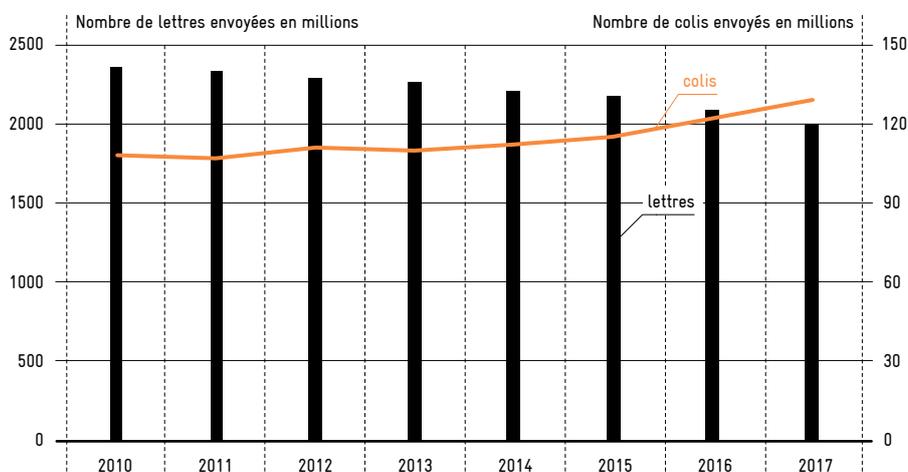
*Sous «Autre», on retrouve notamment les domaines fonctionnels tels que l'immobilier, l'informatique, le personnel, les finances et la communication.

Source: La Poste (2017)

Figure 6

Baisse du volume d'environ 2% par an des lettres envoyées (2010-2017)

En raison de la numérisation (accroissement des échanges électroniques), le volume des lettres envoyées en Suisse est en chute. La baisse annuelle a été en moyenne de plus de 2% au cours des dernières années. En revanche, le volume de colis de la Poste a augmenté d'environ un quart entre 2010 et 2017.



Source: La Poste (2017), propre représentation

En 2017, Postmail a certes pu conserver un résultat d'exploitation de plus de 300 millions de francs, mais compte tenu de la tendance actuelle, il est à prévoir qu'elle ne puisse plus y parvenir dans un avenir proche. Même s'il devait être possible d'optimiser encore davantage les processus de tri et de distribution, les profits de Postmail s'effondreraient vraisemblablement tôt ou tard. Cela constituera une perte substantielle pour les résultats du groupe.

La hausse du marché des colis sera insuffisante

A l'inverse du volume de lettres, l'envoi de colis a connu une croissance constante ces dernières années (cf. figure 6). Cette évolution s'est reflétée dans le produit d'exploitation de Postlogistics, qui atteint 1,6 milliard de francs en 2017, soit une progression de près de 50 millions de francs sur un an – mais avec un résultat d'exploitation qui se réduit pendant le même temps. Il est probable que la raison de ce repli se trouve dans la libéralisation complète du marché des colis et l'intensification de la concurrence, qui augmente la pression sur les marges. Il serait donc irréaliste d'espérer que la baisse de bénéfices sur le marché des lettres puisse être compensée par l'augmentation du volume d'affaires sur le marché des colis

La libéralisation complète du marché des colis intensifie la concurrence et augmente la pression sur les marges.

Exploiter un réseau d'offices de poste n'est pas une affaire profitable, où que ce soit dans le monde, et Réseupostal ne fait pas exception : de tout temps déficitaire, ses pertes dépassent aujourd'hui la centaine de millions. Certes, après la perte record de près de 200 millions de l'année précédente, le résultat a pu être amélioré d'environ 40 millions de francs en 2017. Mais il faut bien qualifier de substantielle une perte qui avoisine les 160 millions. Tant que la Poste, en raison de son mandat de service universel, ne pourra pas entreprendre de réforme plus profonde de son réseau d'offices de poste, il ne faudra pas s'attendre à une amélioration significative de la situation financière de Réseupostal. Swiss Post Solutions non plus ne sera pas en mesure de remédier financièrement à cette situation. Avec un résultat d'environ 25 millions de francs, elle n'en a simplement pas la stature. De plus, Swiss Post Solutions opère sur des marchés concurrentiels, en partie internationaux. Qu'elle puisse se maintenir dans un tel environnement est loin d'être assuré.

La «vache à lait» Postfinance

Jusqu'à ce jour, Postfinance pouvait être qualifiée de véritable «vache à lait» de la Poste. Bien que sa part dans le produit d'exploitation ne soit que d'environ 20 %, elle contribue pour près de 550 millions de francs au résultat du groupe. Considérant le contexte persistant de taux bas, il faut cependant s'attendre à une contraction de son produit opérationnel dans un proche avenir (cf. chapitre 5). Cela affectera considérablement la situation financière du groupe.

Carpostal n'appartient en revanche pas à l'étable des «vaches à lait». Le transporteur a certes pu dégager ces dernières années un résultat positif

à hauteur d'environ 30 millions de francs à chaque exercice. Pour l'année 2017 cependant, il doit inscrire des pertes de près de 70 millions de francs, en lien avec le «scandale Carpostal» (cf. chapitre 6). Avec la charge d'environ 200 millions de francs que représentent les départements de l'entreprise assurant des fonctions de soutien, le groupe la Poste affiche finalement un résultat d'exploitation consolidé de 630 millions de francs.

Chronique d'une perte annoncée

Le passage en zone déficitaire n'est pour la Poste qu'une question de temps. Dans ce contexte, il est difficile de comprendre comment le Conseil fédéral, dans la stratégie d'actionnaire adoptée en 2016, peut exiger de la Poste qu'elle garantisse durablement et augmente la valeur de l'entreprise et qu'elle réalise un rendement conforme à la branche dans tous ses secteurs d'activité (cf. encadré 2). Il serait souhaitable que le Conseil fédéral revoie d'un œil critique le rôle qu'il a joué jusqu'ici en tant que propriétaire de la Poste et qu'il le développe. En effet, sans réformes profondes, il est à prévoir que la Poste ne puisse pas atteindre ces objectifs. A quoi pourrait ressembler un tel programme de réformes? C'est ce que les chapitres qui suivent entreprennent d'illustrer, en se consacrant chacun à l'une des trois sociétés stratégiques du groupe.

Il serait souhaitable que le Conseil fédéral revoie d'un œil critique le rôle qu'il a joué jusqu'ici en tant que propriétaire de la Poste et qu'il le développe.

4_ De lettres, de colis et d'offices

L'autofinancement du service postal universel suisse est menacé. Si l'on veut garantir son existence à long terme, des réformes sont inévitables : il faut pour cela débattre sans faux-fuyant ni faux-semblant sur la nature et l'étendue du service universel que nous voulons et pouvons encore nous permettre à l'avenir.

4.1_ Un modèle d'affaires au bord de la crise

Le diagnostic est clair : le nombre d'envois de courrier diminue depuis des années en Suisse – comme dans le reste du monde – et cette évolution n'est pas près de s'inverser (cf. aussi figure 6). Parallèlement, les ventes en ligne ont littéralement explosé ces dernières années. L'impressionnante croissance que connaissent des boutiques en ligne telles que Digitec, Zalando ou Amazon entraîne dans son sillage une hausse tout aussi notable du volume de colis transportés. Cette évolution se reflète dans la progression du chiffre d'affaires de Postlogistics, qui avec 80 % de parts de marché est le leader incontesté du secteur.

En revanche, le résultat d'exploitation n'a pas pu être amélioré, ce qui est principalement imputable à l'environnement de plus en plus concurrentiel sur le marché libéralisé des colis, qui met les marges sous pression. Signe de l'intensification de la concurrence, la société DHL, filiale de Deutsche Post, a par exemple annoncé le développement d'un large réseau de points de collecte en Suisse et déclaré vouloir proposer dorénavant un service de livraison à prix compétitifs, non plus seulement aux entreprises, mais aussi aux particuliers (Sonntagszeitung 2018a).

Un service universel au financement menacé

La détérioration insidieuse de la situation économique de la Poste a de fortes conséquences pour le financement du service universel qu'elle doit assurer en couvrant elle-même ses coûts (cf. section 3.2). Actuellement, environ 20 % des quelque 350–400 millions de francs que coûte le service universel annuellement sont financés par le «monopole résiduel» de la Poste. Mais vu la baisse constante du volume de lettres, cette source de financement va certainement continuer à se tarir. Les 80 % restants du coût du service universel doivent d'ores et déjà être couverts par d'autres recettes. Or, le marché des lettres échappant au «monopole résiduel» est lui aussi en repli. De même, il ne faut espérer ni amélioration du résultat sur le marché des colis – comme démontré plus haut –, ni augmentation de la contribution de Postfinance. En effet, il est prévisible que la mise à contribution de cette dernière pour le financement du service universel sera de moins en moins viable à l'avenir (cf. chapitre 5).

Sans réformes, ce n'est plus qu'une question de temps avant que la Poste ne puisse plus assurer le service universel par ses propres moyens financiers. Le problème est encore accru par diverses interventions poli-

La détérioration insidieuse de la situation économique de la Poste a de fortes conséquences pour le financement du service universel.

tiques visant toutes à étendre le service universel existant (cf. encadré 3). La prise de conscience que ces demandes feraient s'effondrer le financement du service universel fait encore défaut.

Encadré 3

Les interventions en faveur du service postal universel sont en vogue

Le service postal universel est un thème touchant des cordes sensibles, et des interventions parlementaires sont régulièrement lancées à son sujet. Soulignons que toutes ces propositions demandent sans exception – sous une forme ou une autre – son renforcement. C'est ainsi que par exemple la question de l'accessibilité régionale fait actuellement l'objet de 5 motions et 3 initiatives cantonales. La stratégie d'aménagement du réseau d'offices de poste (4 motions et 4 initiatives cantonales) fait également partie des sujets favoris, de même que le renforcement des agences postales (3 motions et 4 initiatives cantonales). Parmi les autres thèmes abordés par les motions, les postulats et les initiatives déposées par les cantons, on trouve l'information sur les transformations du réseau postal, les transactions en espèces, la distribution des journaux avant midi, le renforcement du réseau traditionnel et la délocalisation d'emplois à l'étranger.

Réduire le service universel : une mesure nécessaire

Pour assurer à long terme à la Poste la capacité d'autofinancement du service universel, trois grands types de mesure sont envisageables :

01_ augmentation des tarifs des services postaux ;

02_ croissance de la Poste par l'expansion sur de nouveaux marchés en Suisse et à l'étranger ;

03_ réduction du service postal universel.

Il n'est pas certain qu'une hausse des tarifs de la Poste aurait l'effet escompté. Selon Deutsche Post (2018), les tarifs d'envoi de courriers ont connu une augmentation nominale de 57 % entre 2013 et 2018 en Europe. Mais dans la plupart de ces pays européens, cette hausse s'est accompagnée d'une diminution du volume de lettres beaucoup plus sévère qu'en Suisse, qui n'a pas connu d'augmentation de tarifs sur la même période. Au Danemark et en Finlande par exemple, le volume de courrier s'est effondré de 70 %, aux Pays-Bas il a fondu de 55 %. Si une augmentation des tarifs postaux conduit à une baisse de volume proportionnellement plus importante, le financement du service universel ne s'en trouverait pas consolidé, mais au contraire affaibli.

Signer un «chèque en blanc» pour l'expansion de la Poste sur de nouveaux marchés et à l'étranger n'est pas non plus une option politiquement désirable. L'expansion d'entreprises publiques comporte toujours des risques (financiers), qui retombent en dernier ressort sur les contribuables.¹² En outre l'entrée de sociétés d'Etat sur des marchés concurrentiels s'accompagne souvent de distorsion de concurrence au détriment des prestataires privés.¹³ Ainsi, nous ne pourrions passer outre la nécessité d'un débat pour définir le périmètre de service universel que nous

Signer un «chèque en blanc» pour l'expansion de la Poste sur de nouveaux marchés et à l'étranger n'est pas une option politiquement désirable.

12 Sur l'expansion de Carpostal à l'étranger et dans de nouveaux marchés, (cf. encadré 7).

13 Sur les distorsions de marché par des entreprises d'Etat, voir notamment Rutz (2016).

voulons et pouvons nous offrir.¹⁴ Les pays voisins peuvent donner des indications sur ce à quoi pourrait ressembler un service postal de base à l'ère du numérique : le tableau 3 compare les prestations encore incluses aujourd'hui dans le service postal universel en Suisse et dans une sélection d'autres pays européens.

Tableau 3

Service postal universel dans une sélection de pays européens

	<i>Lettres prioritaires</i>	<i>Lettres non prioritaires</i>	<i>Envois en nombre de lettres</i>	<i>Colis</i>	<i>Envois en nombre de colis</i>	<i>Journaux et magazines</i>
Suisse	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Norvège	✓	✓	✓	✓		
France	✓	✓	✓	✓		
Autriche	✓		✓	✓	✓	✓
Danemark	✓			✓		
Grande-Bretagne	✓	✓		✓		
Pays-Bas	✓			✓		
Suède	✓			✓		

Source: Conseil fédéral (2015)

Il apparaît nettement que la Suisse possède le service universel le plus étendu de tous les pays examinés. Certes, la Norvège, la France et l'Autriche présentent également un service de base relativement bien développé, mais des pays comme le Danemark, les Pays-Bas et la Suède ont depuis longtemps réagi aux évolutions du marché postal et réduit leur service de base à ce qui est indispensable dans un monde passé à l'heure du numérique. La Suisse devrait s'inspirer de ces pays et réduire son service universel à un niveau comparable. Il serait même intéressant de considérer l'idée de n'y inclure que l'acheminement des lettres non prioritaires, même si de nombreux pays incluent encore celui des courriers prioritaires dans la définition de leur service universel. Cela permettrait d'alléger la charge financière pesant sur le service universel.

D'autres pays ont depuis longtemps réagi aux évolutions du marché postal et réduit leur service de base à ce qui est indispensable dans un monde numérique.

Neutralité technologique et appels d'offres

Parallèlement, il est nécessaire d'introduire une certaine flexibilité dans les exigences de distribution et d'accessibilité (cf. encadré 1). Il convient en particulier de favoriser une définition des missions du mandat de service

14 Voir sur ce point également par exemple Jaag und Trinkner (2011).

universel technologiquement neutre, c'est-à-dire sans référence à un moyen technologique particulier, en spécifiant uniquement le «quoi» (par exemple: garantir dans l'ensemble de territoire l'accès au réseau postal) et non – comme aujourd'hui – le «comment» (par exemple: la manière dont cet accès serait aménagé). L'objectif d'accessibilité pourrait ainsi être réalisé au moyen d'un service à domicile ou d'offices de poste mobiles plutôt que par la coûteuse exploitation d'un réseau d'offices de poste en perte constante de fréquentation. ¹⁵ La distribution physique des lettres pourrait être complétée ou remplacée, lorsque cela s'avèrerait judicieux, par leur envoi numérisé dans une boîte à lettres électronique. Pour éviter au facteur de livrer quotidiennement les colis de porte en porte, il serait par exemple possible de recourir à des automates permettant de retirer et expédier des colis à toute heure.

Les mesures esquissées ici abaisseraient considérablement les coûts de la desserte universelle. Il n'est malgré tout pas certain qu'elles suffiraient à pérenniser leur autofinancement par la Poste. C'est une des principales raisons qui imposent une réorganisation du financement du service universel, et ce selon deux axes:

01_ Suppression du «monopole résiduel»: Dans le système de financement actuel, le coût du service universel est réparti entre le «monopole résiduel» sur les lettres de moins de 50 grammes, qui couvre 20 % de ce coût, et les prestations hors monopole pour les 80 % restants. Cela favorise dans le public le sentiment que le service postal universel ne coûte rien. Supprimer le «monopole résiduel» reviendrait à donner une «étiquette prix» au service universel. En outre, comme dans les autres pays européens, le marché postal suisse serait ainsi entièrement libéralisé.

02_ Adjudication du mandat de service postal universel par appel d'offres public: Sous sa forme allégée et technologiquement neutre, le mandat de service postal universel doit faire l'objet d'un appel d'offres public. ¹⁶ Le fait qu'aucune entreprise autre que la Poste ne serait actuellement en mesure d'assurer un mandat de service universel n'a rien de dissuasif pour le recours aux appels d'offres. Ainsi, dans le secteur des télécommunications, la loi prévoit également de soumettre l'octroi de la concession de service universel à un appel d'offres public tous les cinq ans (art. 14 de la loi sur les télécommunications; LTC). Tant qu'une autre société ne soumet pas d'offre, la concession est attribuée à Swisscom. Même s'il n'existe qu'une faible probabilité qu'un nouveau prestataire se porte candidat dans un proche avenir à l'octroi d'une concession, l'obligation d'appel d'offres garde tout son

Supprimer le «monopole résiduel» reviendrait à donner une «étiquette prix» au service universel.

¹⁵ Au cours des deux dernières décennies, les opérations d'envoi de lettres au guichet ont diminué d'environ 70 %. L'envoi de colis au guichet a également reculé de presque 50 %, et ce malgré la croissance du marché des colis. Les opérations d'encaissement au guichet ont quant à elle diminué de plus de 40 %.

¹⁶ Sont également envisageables des appels d'offres concernant des concessions partielles (régionales).

sens. Elle se tient comme une «épée de Damoclès» au-dessus du fournisseur actuel, l'incitant à contrôler et améliorer sans cesse et sans complaisance ses performances et sa structure de coûts, afin de décourager le plus possible ses concurrents potentiels de participer au prochain appel d'offres.

4.2_ Des fournisseurs à armes égales

A l'occasion de la révision totale de la loi sur la Poste en 2009, le Conseil fédéral a proposé au Parlement l'ouverture totale du marché. Le Parlement a cependant rejeté cette proposition au motif que le monopole résiduel de la Poste restait nécessaire pour garantir le financement du service universel. Mais par cette révision de la loi sur la Poste, le législateur entendait aussi simultanément créer les conditions-cadres d'une concurrence effective qui mettrait tous les fournisseurs de services postaux sur un pied d'égalité.

Ces deux objectifs étaient diamétralement opposés, mais le Parlement occulta largement la contradiction. Il est pourtant évident qu'en concédant un monopole résiduel, une large part du marché des lettres reste inaccessible aux autres prestataires.¹⁷ En soi, cette exclusion partielle est déjà un désavantage concurrentiel, mais celui-ci est aggravé par le fait que la Poste est le seul acteur à pouvoir proposer tout l'éventail des prestations postales.

La concurrence se fait encore attendre

Comme l'attestent les chiffres (Conseil fédéral 2015), ni l'abaissement du seuil de monopole à 50 grammes ni la révision totale de la loi sur la poste n'ont entraîné de poussées de concurrence soutenues sur le marché des services postaux : sur l'ensemble du marché postal (lettres, colis, journaux, y compris les envois coursier et les envois express), le Conseil fédéral évalue la part de marché (en chiffre d'affaires) des prestataires alternatifs à tout juste 15 %, l'essentiel de leur chiffre d'affaires étant réalisé sur les segments complètement libéralisés (cf. figure 7).

Rien d'étonnant à cette observation étant donné que l'organisation actuelle du marché postal ne crée pas les conditions-cadres d'une concurrence effective. Pour que celle-ci puisse exister, il faudrait – comme exposé ci-dessus – faire disparaître le monopole résiduel, et soumettre à appel d'offres un service universel préalablement allégé. Néanmoins, même en réalisant ces réformes, il ne faut pas s'attendre à une explosion de la concurrence sur le marché postal.¹⁸ C'est ce que nous enseigne un coup d'œil par-delà les frontières : malgré la libéralisation complète des

Ni l'abaissement du seuil de monopole à 50 grammes ni la révision totale de la loi sur la poste n'ont entraîné de poussées de concurrence soutenues.

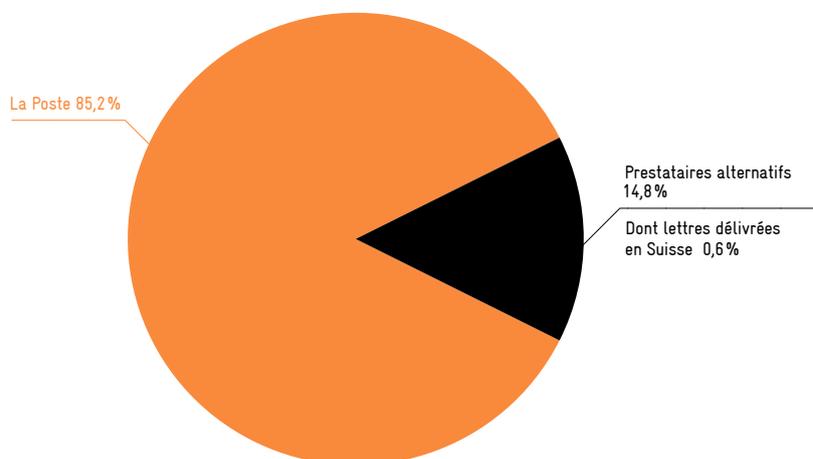
17 En 2014, près de 25 % du volume de lettres adressées sur le marché domestique était ouvert à la concurrence (Conseil fédéral 2015).

18 Pour un panorama des évolutions de la concurrence ces dernières années sur les marchés postaux européens et américains, voir Jaag (2014).

Figure 7

La Poste : principal acteur du marché postal (2014)

Avec une part de marché d'environ 85% (sur la base du chiffre d'affaires), La Poste reste de loin le premier acteur sur le marché postal. Les prestataires alternatifs ont surtout pu s'établir sur le marché libéralisé des colis. Toutefois, concernant les lettres délivrées en Suisse, leur part de marché était encore inférieure à 1% en 2014.



Source : Conseil fédéral (2015), propre représentation

services postaux dans des pays comme la Suède, l'Allemagne ou les Pays-Bas, la répartition des parts de marché sur le segment des envois de lettres domestiques y est restée quasiment inchangée.¹⁹ Dans pratiquement tous les pays européens, l'opérateur postal historique continue de jouer un rôle prédominant.

Pour en comprendre les raisons, il faut s'intéresser à la chaîne de valeur du marché postal : pour qu'un envoi soit acheminé de l'expéditeur jusqu'au destinataire, il doit passer par diverses étapes (cf. figure 8). Tandis que les étapes de collecte, de tri et de transport des envois sont relativement faciles à reproduire par des opérateurs tiers (voir Jaag et Trinkner 2009), c'est surtout la distribution qui présente les caractéristiques d'un monopole naturel – c'est-à-dire qu'il est en général plus économique qu'un seul opérateur se charge de cette prestation. En effet, cette phase de distribution se prête à des économies de densité et de gamme, ainsi que – jusqu'à un certain degré – des économies d'échelle.²⁰

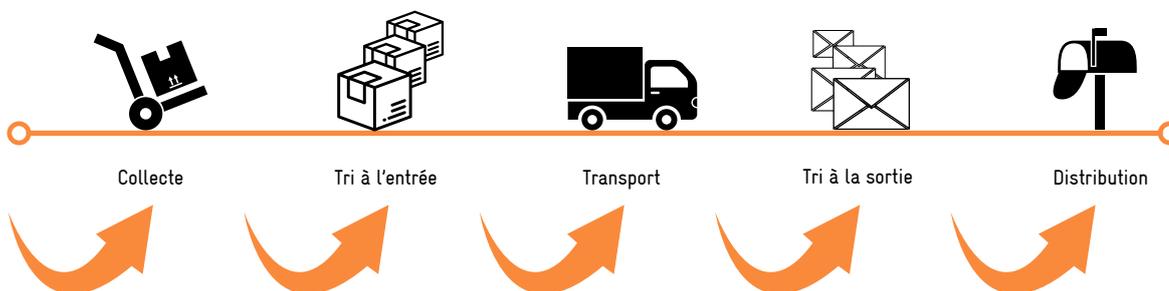
19 En ce sens, la libéralisation du marché postal représente une condition nécessaire, mais pas suffisante, pour une concurrence effective. Cependant, l'ouverture du marché dans l'UE a eu pour conséquence positive d'offrir aux opérateurs postaux historiques de nombreux pays européens la possibilité d'un fonctionnement plus flexible sur le marché, et la diminution des risques pour le contribuable.

20 Il y a économie de densité lorsque le coût unitaire peut être diminué par la concentration d'acheteurs dans une aire géographique donnée. Ainsi, la Poste dessert aujourd'hui en principe tous les foyers d'une rue, tandis que les prestataires alternatifs n'ont peut-être qu'un petit nombre de clients dans cette même rue. L'économie de gamme (ou d'envergure) résulte quant à elle de la possibilité de distribuer plusieurs types d'envois en même temps. Enfin, l'économie d'échelle est une réduction de coût liée à la quantité.

Figure 8

La chaîne de valeur postale

La chaîne de valeur postale peut être subdivisée en cinq étapes : collecte, tri à l'entrée, transport, tri à la sortie et livraison.



Source : propre représentation

Renforcer la réglementation serait un mauvais remède

L'existence d'économies de densité et de gamme amène à se demander si le législateur ne devrait pas fixer des règles d'accès au marché pour les prestataires tiers, comme cela se fait couramment dans d'autres secteurs d'infrastructures. En réalité, la loi sur la Poste fixe déjà certaines règles d'accès (cf. encadré 4). Des réglementations supplémentaires ne sont pas nécessaires, car la chaîne de valeur postale ne présente aucun véritable «goulet d'étranglement monopolistique» selon la plupart des analystes (voir par exemple Knieps 2006). Un tel goulet signifierait, au-delà du monopole naturel, la présence de coûts impossibles à éliminer et l'absence d'alternative viable pour y échapper.²¹ La Commission Européenne (2006) observe similairement à cet égard que les réseaux postaux ne constituent pas des «ressources essentielles» et que par conséquent il n'est pas nécessaire de renforcer les dispositions existantes ou de rendre obligatoire un accès en aval.

Encadré 4

L'accès aux prestations partielles et l'accès technique dans la loi sur la poste

La loi sur la Poste prévoit pour les fournisseurs de services postaux ce qu'elle appelle un accès aux prestations partielles, ainsi qu'un accès technique aux cases postales et aux données d'adresses. L'accès aux prestations partielles désigne la garantie que les fournisseurs se donnent de s'autoriser réciproquement un accès à la chaîne de valeur postale (cf. figure 8). L'article 5 de la loi sur la Poste stipule à ce sujet que les prestataires de services postaux règlent par des accords l'accès à leurs prestations partielles, cet accès étant garanti en toute transparence, de manière non discriminatoire et dans des délais raisonnables. Le législateur a ainsi explicitement prévu la possibilité que les prestataires se garantissent un accès aux prestations partielles, mais s'est

21 Des exemples classiques de goulet d'étranglement monopolistique se trouvent notamment dans le réseau de voies ferrées pour le secteur du transport ferroviaire, ou dans les lignes à haute-tension pour le secteur de l'électricité.

abstenu d'édicter une obligation d'accorder cet accès. Par contre, il a prévu une obligation de garantie d'accès concernant les cases postales et les données d'adresses, de manière à assurer que les fournisseurs s'accordent mutuellement l'accès aux cases postales et aux données d'adresses de leurs clients. Des fournisseurs tiers seraient sinon dans l'incapacité de les desservir.

Concurrence au niveau des services et non des infrastructures

Un renforcement de la réglementation n'est pas nécessaire pour créer les conditions d'une concurrence à armes égales – ou, du moins, s'en approchant. Il faut plutôt réfléchir à un «dégroupage» de la Poste, c'est-à-dire à sa scission en plusieurs entités. Il serait par exemple intéressant d'étudier la possibilité de donner son autonomie au réseau d'offices postaux en le séparant de la Poste, afin de le rendre accessible à des prestataires alternatifs à des conditions non discriminatoires. C'est le choix qu'a fait par exemple la Grande-Bretagne : jusqu'alors service ministériel, General Post Office devient entreprise publique à la fin des années 1960. Elle prend sa dénomination de «Royal Mail Group» en 2002. Ses opérations sont alors structurées de la façon suivante :

- Royal Mail pour l'envoi de lettres
- Parcelforce pour l'envoi de colis
- Post Office Limited pour la gestion des succursales dans tout le pays

En 2006, Royal Mail perd le monopole qui était le sien durant 350 années (cf. tableau 1), et en 2013 le gouvernement britannique annonce la privatisation de Royal Mail. L'Etat conserve initialement 30 % de la société cotée à la Bourse de Londres, mais en 2016, il se sépare finalement de toutes ses participations. Royal Mail est depuis une société entièrement privatisée.²² Les succursales ne sont en revanche pas privatisées. Post Office Limited reste propriété de l'Etat et offre à la population une large palette de produits.

Une autre option serait de rendre indépendante l'étape de distribution, qui – comme vu plus haut – présente les caractéristiques d'un monopole naturel et ne peut donc quasiment pas être dupliquée de façon rentable. Notons à ce propos qu'aux termes actuels de la loi sur la Poste, les prestataires alternatifs ne bénéficient pas d'un droit d'accès aux moyens de distribution de la Poste (cf. encadré 4 sur les règles encadrant l'accès aux prestations partielles), et la Poste ne le leur propose pas non plus. Si le service de distribution devenait indépendant de la Poste, le problème serait résolu – et tous les fournisseurs de services postaux pourraient être assurés de disposer d'un accès non discriminatoire à une société de distribution. Sur le modèle britannique évoqué ci-dessus, cette société de distribution pourrait rester propriété de l'Etat, mais une privatisation serait également possible.

Pour permettre une concurrence à armes égales, il faut réfléchir à un «dégroupage» de la Poste.

22 Royal Mail est tenue de fournir le service postal universel jusqu'en 2021. L'autorité régulatrice britannique sous la compétence de laquelle se trouvent les services postaux (Ofcom) pourra ensuite lancer un appel d'offres public pour octroyer ce marché, appelé «Universal Service Obligation (USO)», au meilleur offrant.

4.3_ Privatisation de Poste CH SA

De nombreux éléments incitent à accompagner la poursuite de la libéralisation du marché postal par des mesures de privatisation. Est-il judicieux de privatiser toutes les composantes de Poste CH ou convient-il – comme en Grande-Bretagne – de laisser certaines branches de l'entreprise sous contrôle étatique? La réponse dépend de la stratégie de libéralisation précisément choisie. L'essentiel est toutefois que la Poste dispose de la flexibilité et de l'indépendance nécessaires pour s'affirmer qualitativement et tarifairement dans un marché postal libéralisé. Mais engager la privatisation serait également une mesure salubre d'un point de vue de réglementation économique. Dans un environnement concurrentiel en effet, il est courant que les entreprises publiques fassent peser un risque financier considérable sur la collectivité. En outre, les privatisations évitent que des entreprises publiques soient protégées de la concurrence par des subventions et des mesures réglementaires, ou qu'elles soient instrumentalisées à des fins de politique industrielle, régionale ou de redistribution.

Transformation en société anonyme de droit privé

La privatisation de Poste CH présuppose, dans une première étape, sa constitution sous forme de société anonyme de droit privé. En 2013, la Poste, jusqu'alors établissement de droit public, est transformée en société anonyme de droit public. Sous cette nouvelle forme, les pouvoirs de décision stratégique de la Confédération restaient plus ou moins inchangés – il ne s'agissait de facto que d'un «rhabillage» juridique.

Il ne serait pas impérativement nécessaire que la Confédération se sépare (immédiatement) de toutes ses actions dans la nouvelle société anonyme de droit privé ainsi constituée. Une cession par étapes est tout à fait envisageable. Ainsi, la Confédération pourrait rester dans un premier temps actionnaire majoritaire de la Poste et s'aguerrir aux particularités d'un marché postal complètement libéralisé. Cependant, dès qu'elle constatera que l'exigence de qualité du service postal universel peut être assurée dans ce marché libéralisé, il lui sera possible de passer à une seconde étape et de renoncer à sa majorité d'actions. ²³ Il n'est pas à exclure non plus que la Confédération – comme c'est par exemple arrivé au Royaume-Uni et aux Pays-Bas (cf. tableau 1) – se sépare à terme de la totalité de ses actions.

Si la Poste est cotée en Bourse, cette cession d'actions pourra être réalisée directement sur le marché financier. Une distribution d'«actions populaires» représente cependant également un choix possible. Dans ce cas, chaque citoyen reçoit gratuitement un certain nombre d'actions qu'il peut

La privatisation de Poste CH présuppose sa constitution sous forme de société anonyme de droit privé.

23 En Allemagne par exemple, il n'existe plus depuis 2007 de prestataire spécifique en charge du service postal universel (un rôle auparavant assigné à Deutsche Post). Un tel prestataire ne serait à nouveau désigné par le régulateur que si le service universel n'était pas (plus) librement assuré avec la qualité exigée par les fournisseurs de services postaux. On voit donc que service universel et concurrence ne sont pas forcément contradictoires.

à sa discrétion conserver ou vendre. Avec cette «restitution» du patrimoine national, la Confédération s'assure également que les citoyens, par leur droit de vote d'actionnaire, conservent – s'ils le souhaitent – un moyen de codécision de la politique de la Poste. Ils doivent cependant aussi en accepter le prix, à savoir partager les risques de l'entreprise.

5_ Postfinance : un enfant pas si facile

Les cantons et leurs banques cantonales ne sont pas les seuls à se mêler de marchés financiers. Avec l'octroi d'une licence bancaire à Postfinance mi-2013, la Confédération est également devenue l'heureuse propriétaire d'une banque. A terme, celle-ci ne promet toutefois pas que des lendemains qui chantent : elle risque, si elle reste emmaillotée dans son corset réglementaire actuel, de devoir être renflouée à grands frais.

La Poste ne promet pas que des lendemains qui chantent à la Confédération, mais risque plutôt de voir sa situation s'aggraver au point de devoir être renflouée.

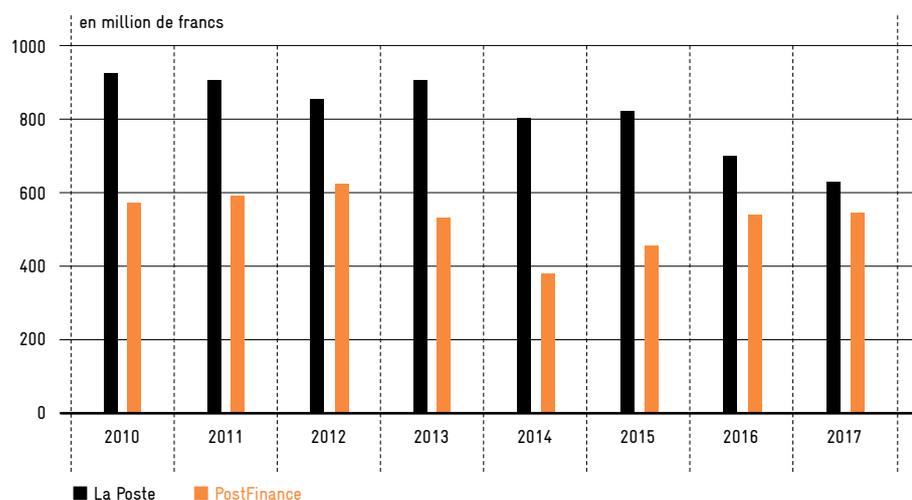
5.1_ De «vache à lait» à panier percé?

Postfinance a représenté par le passé une importante base de revenus pour la Poste (cf. figure 9) et a constitué un contrepoids aux rendements fléchissants de sa maison mère, dont le résultat d'exploitation a chuté d'environ un tiers (passant de 930 millions à 630 millions de francs) depuis 2010.

Mais avec la persistance des taux d'intérêt bas, l'interdiction d'octroyer crédits et hypothèques imposée par les responsables politiques pèse de plus en plus lourd sur Postfinance. Cette situation affectera – tôt ou tard – le résultat financier : pendant des années, Postfinance a su attirer de nouveaux clients par ses offres attractives et elle gère aujourd'hui des fonds atteignant environ 120 milliards de francs. Etant donné que ces fonds ne peuvent servir à accorder des crédits ou hypothèques, ils doivent être investis sur les marchés financiers internationaux, où les rendements

Figure 9
Résultat d'exploitation de la Poste et de Postfinance (2010-2017)

Ces dernières années, Postfinance a contribué en moyenne à hauteur de 530 millions de francs au résultat d'exploitation de la Poste. Sur la même période, le résultat d'exploitation du groupe la Poste a reculé de 300 millions de francs au total.



Source : Rapports financiers de la Poste (2010-2017), propre représentation

s'amenuisent cependant sans cesse en raison de la forte chute des taux (cf. les fameux taux négatifs). Depuis 2012, les revenus sur intérêts ont déjà fondu d'un bon 40 %. Et la tendance est là pour durer. En effet, des obligations émises à un taux encore intéressant arrivent constamment à échéance, et les liquidités remboursées doivent alors être réinvesties à des conditions moins favorables. Il n'y aura bientôt plus moyen de réaliser des performances proches des bénéfices que Postfinance a pu enregistrer par le passé.

Depuis 2012, les revenus sur intérêts ont déjà fondu d'un bon 40 %.

Les mesures prises par Postfinance sont d'ailleurs annonciatrices de temps difficiles. En juin 2018, la banque a annoncé devoir supprimer 500 postes de travail, soit environ 15 % du nombre total d'employés, en raison de la baisse des revenus et des possibilités limitées de croissance. Elle prévoit également une hausse des tarifs visant à générer jusqu'à 50 millions de francs supplémentaires. Ces mesures viennent s'ajouter à l'annonce déjà faite d'un possible gel des dividendes à l'avenir.

Attendre n'est pas une solution

S'obstiner dans l'inaction en espérant que les taux remontent bientôt serait une attitude irresponsable. Le déclin des taux nominaux et réels²⁴ n'est pas un phénomène transitoire – un large consensus international existe sur ce point –, c'est une tendance de fond qui, d'après le Fonds monétaire international (FMI 2014), s'est amorcée dès les années 1980. Certains économistes parlent à ce propos de «stagnation séculaire», à savoir une phase (assez longue) de croissance économique faible ou même nulle. Une telle phase est généralement caractérisée par des taux d'intérêt bas et une faible inflation.²⁵

La thèse de la «stagnation séculaire» est sujette à débat parmi les économistes. Quoi qu'il en soit, la Banque nationale suisse (BNS 2016) considère également que le bas niveau des taux n'est pas seulement une conséquence de la crise financière, mais que les taux ont connu un repli continu depuis des décennies partout dans le monde. Et de citer l'exemple des rendements nominaux des obligations d'Etat à dix ans émises en 2016 en Suisse, en Allemagne, et aux Etats-Unis, qui étaient inférieurs de plus de six points à ceux encore observés au début des années 1990 (cf. figure 10). Ce ne sont d'ailleurs pas seulement les taux nominaux, mais aussi les taux réels qui ont substantiellement chuté durant cette période.²⁶ Si l'on veut que Postfinance ait encore des perspectives d'avenir, il sera en dernier ressort inévitable d'annuler la décision politique lui interdisant l'octroi de crédits.

24 Le taux réel est généralement défini comme le taux nominal corrigé de l'inflation.

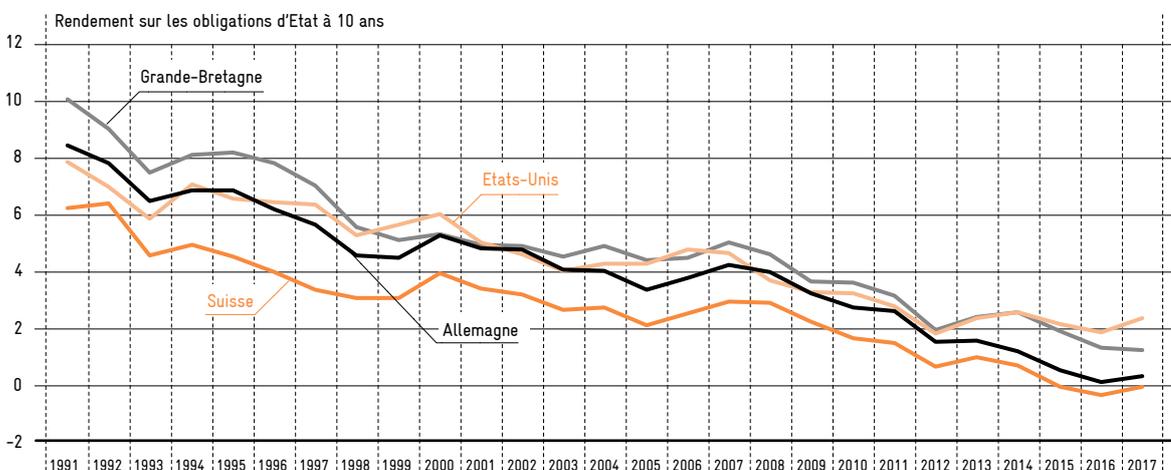
25 L'explication généralement donnée est celle d'un déséquilibre entre les comportements d'investissement et d'épargne : pas assez d'investissement et trop d'épargne, ce qui freine à terme la croissance. Sur la question de la «stagnation séculaire», voir notamment Summers (2015).

26 Une évolution similaire s'observe pour les taux d'intérêt interbancaires (Libor et Swap 3, 5 et 10 ans), qui sont descendus sous la barre des 0 % ces dernières années.

Figure 10

Rendements nominaux des obligations d'État à 10 ans (1991 – 2017)

Alors qu'une obligation de la Confédération suisse à 10 ans avait encore un rendement nominal de 6–7% au début des années 1990, le taux d'intérêt est tombé en-dessous de zéro en 2016. Des baisses similaires du taux nominal des emprunts d'Etat peuvent également être observées en Allemagne et aux Etats-Unis.



Source: OCDE, propre représentation

5.2_ Suppression de la garantie d'Etat

Bien que les difficultés créées par l'interdiction d'octroi de crédit attendent toujours leur solution, un pas dans la bonne direction a cependant été fait avec la suppression de la garantie d'Etat pour Postfinance fin août 2017. Avec ce dispositif, la Confédération se portait entièrement garante, à titre subsidiaire, pour le cas où Postfinance n'aurait plus couvert ses engagements par ses propres fonds. La garantie d'Etat représentait ainsi une protection supplémentaire des investissements et avait de facto l'effet d'une garantie d'existence. La suppression de la garantie d'Etat est une conséquence de la révision totale de la loi sur la Poste à l'automne 2012.

Un pas dans la bonne direction...

La suppression de la garantie d'Etat est une mesure bienvenue d'un point de vue réglementaire, car une garantie d'Etat peut impliquer de très lourdes obligations financières pour l'Etat et ses contribuables. La crise immobilière des années 1990, au cours de laquelle plusieurs banques cantonales bénéficiant d'une garantie d'Etat ont évité de justesse le naufrage financier, l'a illustré avec éclat. Certaines banques n'ont toutefois pas pu empêcher l'avarie, enregistrant des pertes de plusieurs millions ou milliards, et devant finalement s'en remettre à l'intervention salvatrice de l'Etat. Trois exemples pour mémoire: les cantons de Soleure et d'Appenzel Rhodes-Extérieures ont dû à l'époque vendre chacun leur banque cantonale, faisant respectivement une perte de 360 millions et 250 millions de francs – ces deux établissements cantonaux n'existent plus au-

La suppression de la garantie d'Etat est une mesure bienvenue car cette dernière peut impliquer de très lourdes obligations financières pour l'Etat et ses contribuables.

jourd'hui. Pour sauver sa banque cantonale (BCBE), le canton de Berne a dû déboursier la bagatelle de quelque 2,6 milliards de francs, un désastre qui pèse encore dans la situation financière précaire du canton. |²⁷

Mais les garanties d'Etat font également l'objet d'autres reproches. On critique en particulier le fait qu'elles donneraient aux banques un avantage concurrentiel sur les instituts financiers privés qui n'en bénéficient pas, en raison par exemple des meilleures conditions de refinancement dont elles bénéficient. C'est un des motifs qui a poussé l'UE à considérer les garanties d'Etat comme des aides illicites. Cet attachement indéfectible aux garanties d'Etat constitue également un des points de blocage pour la conclusion d'un accord sur les services financiers avec l'UE et d'autres pays européens.

...mais un arrêt à mi-chemin

La suppression de la garantie d'Etat pour Postfinance n'a cependant pas supprimé un paradoxe fondamental : en 2015, la BNS a inclus Postfinance dans la liste des banques d'importance systémique, ce qui la soumet à la réglementation «Too big to fail». Cette réglementation vise en premier lieu à empêcher une éventuelle insolvabilité de Postfinance. Elle entend en même temps garantir qu'en cas d'insolvabilité de Postfinance, l'Etat ne se trouverait plus contraint d'intervenir pour la sauver. Un des objectifs explicites de la réglementation «Too big to fail» est en effet de permettre la liquidation de banques sans avoir recours à l'argent public. Mais Postfinance demeurant détenue à 100 % par l'Etat, même sous ce régime actuel du «Too big to fail», ce seraient en définitive les contribuables qui financeraient une liquidation bancaire ou un sauvetage d'urgence. Il existe donc de facto encore une garantie d'Etat pour Postfinance, même si elle n'est plus explicite, mais implicite.

Une privatisation de Postfinance serait en mesure de résoudre cette contradiction (cf. aussi encadré 5). Elle ferait d'une pierre deux coups : d'une part, elle désamorcerait la problématique de la garantie d'Etat implicite, laquelle – au vu des perspectives d'évolution à moyen terme des taux et de l'interdiction actuelle d'octroi de crédit – représente un risque croissant. D'autre part, Postfinance y gagnerait la nécessaire indépendance politique et la flexibilité de gouvernance dont elle a urgemment besoin pour s'affirmer sur le marché.

Encadré 5

Une privatisation partielle de Postfinance manquerait l'objectif

La situation délicate de Postfinance n'a pas échappé non plus au Conseil fédéral : à l'automne 2018, il a proposé de lever l'interdiction d'octroi de crédits et d'hypothèques, et d'ouvrir le capital aux investisseurs privés. Il a cependant exclu une privatisation totale. La Poste – et donc indirectement la Confédération – doit selon lui rester actionnaire majoritaire de Postfinance.

²⁷ Voir à ce propos par exemple Rutz (2016).

S'il faut se réjouir de la suppression de l'interdiction d'octroi de crédits et d'hypothèques, la proposition de privatisation partielle de Postfinance ne va en revanche pas assez loin. Si Postfinance reste majoritairement propriété de la Confédération, il se créerait en pratique – en plus des 24 banques cantonales déjà existantes – une nouvelle banque publique. Outre l'absence de motifs rationnels justifiant la nécessité en soi de banques étatiques en Suisse, le projet du Conseil fédéral ne résoudrait pas non plus le problème du «Too big to fail»: tant que la Confédération reste actionnaire majoritaire de Postfinance, celle-ci bénéficie (implicitement) d'une garantie d'Etat. Le risque qu'implique une expansion de l'activité commerciale devrait donc être supporté (comme auparavant) par les contribuables.

5.3_ Un service public non menacé

D'un point de vue historique, il se peut que les banques d'Etat aient eu une certaine raison d'être. Mais il n'existe aujourd'hui plus d'arguments convaincants en faveur de l'activité bancaire de la Confédération et des cantons. Le système financier suisse présente de nos jours un haut niveau de développement et les instituts privés y sont capables d'assurer toutes les missions de service bancaire, aussi bien et aussi sûrement qu'une banque publique. Il n'existe par exemple pas d'éléments concrets indiquant que les banques cantonales aient encore, dans le système financier actuel, un rôle décisif à jouer pour combler des lacunes régionales dans le système de crédit. ²⁸ On peut légitimement penser que la Suisse, avec ses deux grandes banques, le groupe coopératif Raiffeisen – lequel possède avec plus de 900 agences le réseau le plus dense de Suisse – et environ 60 banques régionales, n'est plus menacée depuis longtemps par un sous-développement dans l'offre locale de crédits.

La Suisse n'est plus menacée depuis longtemps par un sous-développement dans l'offre locale de crédits.

Quoi qu'il en soit, dans le cas de Postfinance, soumise à une interdiction de prêt, l'argument de l'offre de crédit est d'ores et déjà caduc. ²⁹ Reste en revanche la question de la nécessité d'une banque sous contrôle de la Confédération et chargée d'assurer le service universel en matière de paiements. En effet, la Poste est légalement tenue d'assurer sur tout le territoire un service universel comprenant les services de base suivants :

- 01_ l'ouverture et la gestion d'un compte pour le trafic des paiements ;
- 02_ le virement de son propre compte vers le compte d'un tiers ;
- 03_ le versement en espèces sur son propre compte ;
- 04_ le retrait d'espèces de son propre compte ;
- 05_ le virement d'espèces sur le compte d'un tiers.

Il est certain que Postfinance occupe une position impressionnante dans le trafic des paiements: elle compte 2,9 millions de clients et exécute chaque année environ 1,1 milliard de transactions en Suisse et avec l'étranger, soit approximativement trois millions de transactions par jour. La

²⁸ La création des banques cantonales au XIXe siècle répondait essentiellement au développement encore insuffisant à l'époque du système financier. Ses fonctions primaires furent de soutenir l'économie cantonale (activités commerciales et industrielles) par l'octroi de crédits à taux favorables, la stabilisation des taux hypothécaires et l'encouragement de l'épargne.

²⁹ Il n'est pas sans une certaine ironie que l'interdiction d'octroi de prêts et d'hypothèques trouve principalement son origine dans le lobbying intense qu'exercèrent d'autres banques d'Etat – à savoir les banques cantonales –, qui ne voulaient pas d'une nouvelle banque concurrente sur leurs marchés historiques.

part de marché de Postfinance en matière de trafic des paiements est d'un bon 60 %. Les 40 % de transactions restantes sont réalisés via le système Swiss Interbank Clearing (SIC), exploité sur mandat de la BNS.

Un mandat de service universel superflu

Il existe donc actuellement en Suisse deux systèmes de trafic de paiements fonctionnant efficacement et il n'est nullement à craindre que la suppression du mandat de service universel congestionne, ou même paralyse, le trafic des paiements. Il convient de noter à ce propos que le mandat de service universel en matière de trafic de paiements est une étrangeté à l'échelle internationale. Aucun autre pays européen – à l'exception du Liechtenstein – ne connaît un tel mandat, et la base légale correspondante de l'UE, dite directive postale, ne contient aucune obligation relative au service des paiements.

Le fait que tous les services fixés par la loi soient des services standards de toute banque commerciale aujourd'hui montre également que ce mandat de service universel est superflu. On peut en conclure qu'il n'existe pas de défaillance du marché à laquelle devrait remédier une intervention de l'Etat. Avec sa forte insistance sur les paiements en espèces, le mandat est largement anachronique. Car les transactions dématérialisées et sans espèces connaissent une croissance continue en Suisse, comme le note BAK Basel (2016) : en 2001, le nombre de transactions sans espèces effectuées chaque année était d'environ 850 millions ; en 2014, ce nombre était d'environ 1800 millions. Cela correspond à une augmentation annuelle de presque 6 % pour les transactions effectuées par cartes de débit et de crédit, par prélèvements, par des services bancaires en ligne, par systèmes de paiement mobiles, etc.

Pas de difficultés d'approvisionnement en argent liquide

Cela ne signifie pas que l'argent liquide n'ait plus d'importance – les espèces restent un moyen de paiement apprécié et largement utilisé en Suisse. La suppression du mandat de service universel en matière de trafic des paiements n'entraînerait vraisemblablement pas de difficultés d'approvisionnement. La Suisse possède encore, comme par le passé, un des réseaux d'agences bancaires le plus denses au monde. Selon l'Office fédéral de la statistique (OFS), les banques cantonales, les grandes banques, les banques Raiffeisen et les banques régionales comptabilisaient ensemble un total de près de 2600 agences en Suisse. Il y avait donc en 2016 une moyenne de 1,15 agence bancaire par commune suisse.³⁰

Même si les banques devaient continuer à réduire leurs réseaux d'agences physiques en raison de l'avancée du numérique, les citoyennes et citoyens suisses disposeraient d'un nombre croissant de distributeurs automatiques de billets (bancomats), où ils peuvent retirer des espèces et, pour certains

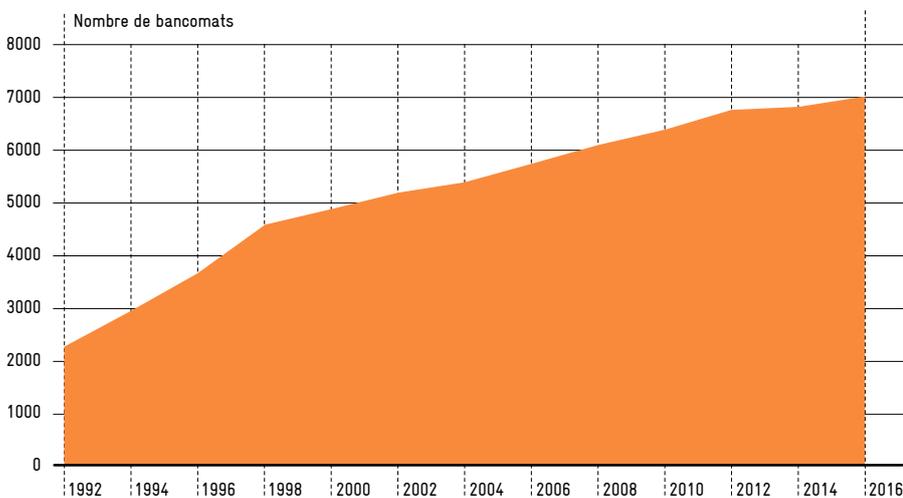
Le mandat de service universel en matière de trafic de paiements est une étrangeté à l'échelle internationale.

³⁰ Au 1er janvier 2017, d'après l'OFS la Suisse comptait 2255 communes.

Figure 11

Nombre de bancomats en Suisse (1992 – 2016)

Depuis le début des années 1990, le nombre de bancomats en Suisse a plus que triplé. Alors qu'en 1992, 2250 distributeurs automatiques de billets étaient en service, ce nombre est passé à plus de 7000 en 2016.



Source : SRF (2017), propre représentation

d'entre eux, en déposer (cf. figure 11). Concernant le dépôt d'espèces, le recours à des trésors accessibles de jour comme de nuit pourrait constituer une alternative aux agences bancaires ou postales avec personnel.

Soutien ponctuel par appels d'offres

Si des insuffisances locales devaient tout de même apparaître dans le domaine du trafic de paiement suite à la suppression du mandat de service universel, il serait facile d'offrir des mesures ponctuelles de soutien.³¹ Similairement à ce qui se passe dans le transport de passagers, les régions ou communes qui jugeraient insatisfaisante l'offre existante pourraient mettre en place les prestations souhaitées par appel d'offres.

Cette procédure présenterait plusieurs avantages : premièrement, les régions concernées devraient faire un examen très précis des besoins réels devant être satisfaits. Deuxièmement, cela obligerait à d'obtenir un consensus politique sur ce que la mise en place de ces services de paiement pourraient coûter aux collectivités publiques. Troisièmement, cela créerait des opportunités pour développer de nouvelles solutions innovantes et efficaces, car d'autres acteurs, en plus de Postfinance, pourraient présenter leur offre en vue d'obtenir le marché.

Les services de paiement pourraient être mis en place au niveau régional par appel d'offres.

31 S'il apparaissait effectivement des différences régionales (substantielles) dans les niveaux d'approvisionnements, il faudrait se demander si cette situation est compatible avec les obligations constitutionnelles. Une suppression du mandat de service universel en matière de trafic des paiements nécessiterait donc peut-être une modification de la Constitution.

6_ L'Etat entrepreneur de transport par bus

Les Suissesses et les Suisses aiment leurs cars postaux, leur couleur jaune et le klaxon à trois notes, impossible à confondre et dont les enfants suisses apprennent dès leur plus jeune âge à imiter la mélodie : «Tü-ta-tüt». Au vu de cet attachement affectif, il peut sembler être un sacrilège de poser la question bien plus terre-à-terre de savoir à quel point il est vraiment judicieux que l'Etat exploite une entreprise de transport par bus (actuellement déficitaire). Un fait demeure : dans aucun autre pays du monde aujourd'hui, la Poste ne gère de lignes de bus.

6.1_ Le «scandale Carpostal» : une affaire qui a ouvert les yeux

En 1849, la poste fédérale tout juste créée entreprend de développer un réseau de liaisons assurées par l'ancêtre des cars postaux, les diligences – dont la Poste du Gothard est restée l'exemple emblématique et constitue une pièce du patrimoine culturel helvétique. A partir de 1906, un premier car postal automobile assure une liaison régulière entre Berne et Detligen. Depuis, le réseau suisse s'est continuellement étendu.³² La Poste offre aujourd'hui 897 lignes de cars postaux totalisant une distance de 12 994 km ; elle transporte environ 150 millions de passagers par an. Carpostal n'est cependant pas présente seulement en Suisse : en 2001, la société s'est implantée dans la Principauté du Liechtenstein, puis en France en 2004 (cf. encadré 7).

Sur le papier, Carpostal semblait être une belle histoire jalonnée de succès et il a fallu le «scandale Carpostal» de 2017 pour qu'un large public se rende compte que, même dans une entreprise publique, tout n'était pas idyllique. Que s'est-il passé ? Carpostal a comptabilisé pendant des années des revenus du trafic régional de voyageurs sous une rubrique «divers» et minimisé ainsi le bénéfice. Par cette fraude, Carpostal a escamoté environ 100 millions de francs et obtenu en conséquence environ 80 millions de francs de subventions de la Confédération et des cantons.

Il a fallu le scandale de 2017 pour qu'un large public se rende compte que tout n'était pas rose chez Carpostal.

Un conflit d'objectifs intrinsèque

Qu'il y ait pu y avoir des supercheries comptables dans le secteur du trafic régional de voyageurs (TRV) n'est pas forcément étonnant. Le TRV est en effet depuis longtemps en proie à un conflit d'objectifs. Les prestataires, c'est-à-dire les entreprises de bus agissent fondamentalement comme des entreprises. Elles doivent générer un bénéfice, ne serait-ce que pour indemniser leurs bailleurs de fonds propres et pouvoir réaliser des investis-

32 Sur l'histoire des cars postaux, voir <https://www.postauto.ch/fr/lhistoire-de-carpostal> (consulté le : 21.08.2018).

sements. Le TRV au contraire est un secteur subventionné par l'Etat et il est strictement interdit d'y faire des bénéfices – c'est du moins l'opinion qui prévaut dans le monde politique et dans le grand public.

La contradiction créée par l'interdiction de profit ne concerne pas seulement les prestataires privés, comme le montre de façon éclatante le scandale Carpostal. La Poste, qui est à 100 % aux mains de l'Etat, est tout autant touchée par ce problème: d'un côté, il lui est prescrit une stricte interdiction de profit, de l'autre la Confédération lui demande une croissance rentable et une augmentation constante de sa profitabilité. On attend d'elle qu'elle obtienne un rendement conforme à sa branche et qu'elle verse des dividendes annuels au profit de la caisse fédérale.

Seule une révision du TRV pourrait finalement résoudre la contradiction actuelle. Un élément à bien prendre en compte dans ce contexte est qu'il n'est pas du tout certain que l'interdiction de bénéfice garantisserait à long terme une utilisation maîtrisée des ressources publiques. Sans perspective de gains, pratiquement aucun investisseur privé ne serait prêt à investir dans le TRV. C'est précisément la possibilité de dégager un bénéfice (approprié) qui rendrait la fourniture de services du TRV plus attractive et pourrait ainsi stimuler la concurrence – laquelle à son tour entraînerait des réductions de coûts et des gains d'efficacité.

L'interdiction de bénéfice ne garantit pas une utilisation maîtrisée des ressources publiques à long terme.

Encadré 6

Absence quasi totale d'appels d'offres pour les lignes de bus

La loi prévoit la mise au concours des marchés de transport par bus depuis 2013; dans certains cas, cette procédure est obligatoire.³³ Par cette mesure, le Parlement entendait augmenter l'efficacité du transport par bus. De ce point de vue, la nouvelle loi a eu bien peu d'effet: presque aucun canton ne recueille effectivement d'offres avant d'adjuger un marché pour ses lignes de bus.

Les arguments avancés par les cantons contre les procédures d'appel d'offres sont connus depuis longtemps: les appels d'offres occasionneraient des coûts disproportionnés et la population ne souhaiterait de toute façon pas de changement d'entreprise sur leurs lignes de bus. Le coût lié à cette fin de non-recevoir opposé par les autorités est en revanche volontiers ignoré. Ainsi, les cantons victimes des surévaluations de tarifs de Carpostal ont généralement été ceux qui n'ont jamais ouvert leurs lignes de bus à la concurrence.

Quelques cantons semblent-du moins avoir reconnu que sans offres concurrentes, ils ne peuvent que difficilement évaluer ce qu'est un prix « approprié » pour l'exploitation d'une ligne de bus (voir NZZ 2018). Afin de se trouver en meilleure position de négociation, les cantons d'Argovie, Lucerne, Saint-Gall, Thurgovie, Berne et Bâle-Campagne ont mis en commun leurs données. Sur la base des coûts de toutes les lignes de bus ainsi rassemblées, un logiciel calcule des valeurs de référence correspondant aux 25 lignes les plus efficaces. Il devient ainsi possible dans une certaine mesure de comparer les performances des différentes lignes de bus, et d'en tirer des conclusions sur le caractère approprié ou non d'offres d'exploitation de lignes.

33 La procédure d'appel d'offres est en revanche à ce jour encore facultative pour les prestations en TRV de transport de passagers par rails.

Une telle analyse comparative est un pas dans la bonne direction. Elle ne peut cependant pas remplacer la réelle mise en concurrence que crée un appel d'offres public, car elle ne change rien à la protection contre la concurrence dont bénéficient les opérateurs historiques – souvent municipaux. Des prestataires plus efficaces et plus innovants sont donc potentiellement toujours exclus du marché.

6.2_ Privatisation de Carpostal

Même si le conflit d'objectifs actuellement inhérent au TRV se trouvait résolu et que la stricte interdiction de bénéfice était levée, il resterait à se demander s'il est judicieux, ou défendable d'un point de vue d'organisation économique, que la Confédération exploite une entreprise de transport par bus. Soulignons à cet égard que la Poste agit sans mandat de service universel dans le cadre du TRV : celui-ci est commandé et indemnisé conjointement par la Confédération et les cantons (cf. également à ce sujet encadré 6).

La privatisation de Carpostal ne menace pas le TRV

Une privatisation de Carpostal ne présenterait donc aucun danger pour le TRV. En outre, plusieurs éléments plaideraient en faveur d'une séparation de Carpostal et de la Confédération :

- **Absence de défaillance de marché** : la principale justification à une éventuelle action entrepreneuriale de l'Etat est l'existence d'une «défaillance de marché» (cf. section 1.2). Si la Confédération n'était pas détentrice de Carpostal, y aurait-il une pénurie d'entreprises de transport par bus offrant leurs prestations pour le TRV ? Il est permis d'en douter. Il suffit déjà d'observer que parmi les 630 millions de francs qui sont injectés annuellement dans le transport régional par bus, environ 40 % (260 millions de francs) reviennent à des opérateurs alternatifs de lignes de bus (Luzerner Zeitung 2018).³⁴
- **Cumul de fonctions et conflits d'intérêts** : la superposition de fonctions assumées par la Confédération est particulièrement marquée dans le cas de Carpostal. La Confédération y est d'un côté commanditaire dans le TRV – avec les cantons –, mais est aussi propriétaire de Carpostal de l'autre. Elle assume donc simultanément le rôle de client et de propriétaire de l'entreprise soumissionnaire. Cette situation crée un irrésoluble conflit d'intérêts entre la minimisation de la dépense publique et la recherche de rentabilité dans la conduite d'une entreprise. En outre, la Confédération est responsable de la surveillance du transport public. Elle définit les conditions-cadres politiques et légales qui devront finalement s'appliquer également à Carpostal et fixer ses marges de manœuvre.

Une privatisation de Carpostal ne présenterait aucun danger pour le TRV.

³⁴ Il est vrai toutefois que ces opérateurs alternatifs de lignes de bus sont en grande partie des entreprises municipales – et non pas privées.

- **Distorsions de concurrence** : quand le cumul de compétences et les conflits d'intérêt sont très importants comme ici, la tentation est d'autant plus grande de préserver son entreprise de la concurrence à l'aide de subventions (directes ou indirectes) et de dispositions légales. Une telle configuration crée également toujours le risque de voir les entreprises d'Etat instrumentalisées au profit de certains objectifs de politique industrielle, régionale ou de redistribution. De plus, les liens de dépendance avec le monde politique, ainsi que l'absence de discipline imposée par la pression du marché, peuvent favoriser les cas de mauvaise gestion. Cet effet est potentiellement renforcé par le fait que la plupart des entreprises publiques – même en l'absence d'une réglementation explicite – bénéficient de facto d'une garantie d'Etat.
- **Risques financiers** : les entreprises publiques ne sont pas immunisées contre les risques financiers, mais cette éventualité est souvent négligée ou minimisée dans le discours public. Or, ce sont les contribuables qui devront en répondre en définitive. L'affaire Carpostal aura au moins permis à certains de réaliser qu'une entreprise soumise à l'actuelle interdiction de bénéfice n'a guère de chance d'être gérée de façon rentable à long terme. Une réglementation qui n'autorise pas même une rémunération du capital engagé est condamnée à provoquer des pertes tôt ou tard. Les engagements de Carpostal en France et au Liechtenstein, ainsi que dans la start-up «Publibike», ont eux aussi jusqu'à présent enregistré essentiellement des pertes – comme l'enquête dans le cadre du «scandale Carpostal» l'a indiqué (cf. encadré 7).

Une entreprise soumise à l'actuelle interdiction de bénéfice n'a guère de chance d'être gérée de façon rentable à long terme.

Encadré 7

Les coûteuses actions de développement de CarPostal : trois exemples

En 2004, Carpostal est entrée sur le marché français du transport par autocar à travers sa filiale Carpostal France. Mais selon le SRF-Wirtschaftsmagazin ECO (2018), entre 2007 et 2016 l'entreprise a cumulé 1,8 millions d'euros de pertes d'exploitation. En outre, Carpostal France a dû recevoir un soutien financier sous forme d'augmentations de capital (pour un total de 18 millions d'euros) et d'un abandon de créance de 19 millions d'euros. Globalement, Carpostal France est aujourd'hui redevable de plus de 40 millions d'euros envers la Poste. Comme si cela ne suffisait pas, les concurrents français de Carpostal se plaignent depuis longtemps d'un dumping des prix pratiqué par celle-ci et l'ont assignée en justice. Cette dernière leur a donné raison. Le tribunal de commerce de Lyon a condamné en première instance Carpostal à verser 11 millions d'euros de dommages-intérêts. Depuis lors, l'affaire a été réglée par un accord à l'amiable, qui a coûté 6,2 millions d'euros à la Poste.

La situation ne se présente pas sous un bien meilleur jour au Liechtenstein où Carpostal est présente depuis 2001 (Liechtensteiner Vaterland 2018). Ainsi, Carpostal avait omis pendant des années de comptabiliser «certains coûts». Si ces coûts avaient été considérés, Carpostal Liechtenstein n'aurait jamais pu réaliser de bénéfices ces dernières années. De plus, année après année, une partie des subventions reçues illégalement de la Confédération étaient transférées au Liechtenstein, pour un total d'environ 17 millions de francs. S'il devait s'avérer que l'obtention de marchés par Carpostal Liechtenstein n'a été possible que grâce à ces soutiens financiers, possiblement illicites, reçus de Suisse, des actions en dommages-intérêts sont prévisibles dans ce pays également, avec les conséquences financières qui en découlent.

Publibike, filiale à 100% de Carpostal, propose depuis 2009 plusieurs réseaux de vélos en libre-service dans l'ensemble de la Suisse. Selon le Tagesanzeiger (2018), la société a cumulé, sur les seules années 2012–2015, une perte de 3,8 millions de francs. L'entreprise ne souhaite pas communiquer les chiffres de 2016 et 2017. Certains experts doutent qu'elle n'atteigne jamais le nombre d'utilisateurs requis pour une exploitation rentable du réseau.

Ces trois exemples de filiales déficitaires illustrent de façon éclatante les problématiques liées à l'expansion d'entreprises publiques sur de nouveaux marchés et soulignent l'importance d'une limitation de cette expansion – comme proposé par Avenir Suisse depuis 2012 déjà (Meister 2012).

7_ Synthèse des propositions de réforme

La numérisation exige des capacités d'adaptation de la part des entreprises privées comme publiques ou parapubliques. C'est particulièrement visible dans le cas de la Poste qui risque, si des réformes ne sont pas engagées, de voir sa situation financière se dégrader jusqu'à nécessiter un plan de redressement. Les défis auxquels la Poste doit faire face sont de plusieurs sortes:

- **Baisse du volume de lettres:** le volume de lettres envoyées diminue de 2-4% chaque année en Suisse, entraînant une chute du résultat d'exploitation de Postmail de 4% ces cinq dernières années. La capacité du groupe à s'autofinancer s'en trouve menacée.
- **Augmentation des envois de colis, mais stagnation du résultat:** le nombre d'envois de colis progresse certes chaque année en raison d'un commerce en ligne florissant, mais la pression sur les marges est forte dans un marché de colis entièrement libéralisé. Cela se répercute sur le résultat d'exploitation, qui ne progresse pas.
- **Chute des profits de Postfinance:** la persistance des taux bas entraîne une baisse rapide des profits de Postfinance – laquelle n'est pas autorisée à accorder de crédits ou d'hypothèques.
- **Scandale Carpostal:** le scandale Carpostal, qui trouve son origine dans l'interdiction de générer des bénéfices dans le trafic régional de voyageurs (TRV), s'est accompagné d'une douloureuse perte de réputation pour la Poste. Si elle veut pouvoir encore affronter l'avenir, la Poste devrait engager des réformes le plus rapidement possible.



1_ Une stratégie d'actionnaire cohérente

La stratégie d'actionnaire de la Confédération ne reflète pas les évolutions réelles du marché, quand elle n'est pas en complète contradiction avec ces dernières. L'exigence de rendements conforme à la branche dans le transport de voyageurs est par exemple irréconciliable avec l'interdiction de générer du bénéfice.

Proposition de réforme 1

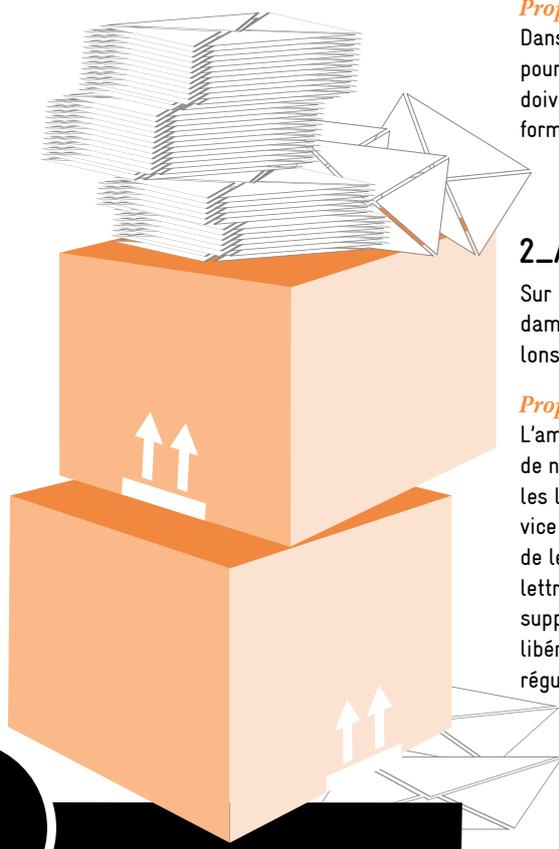
Dans l'immédiat, la stratégie d'actionnaire de la Confédération doit être adaptée pour tenir compte des évolutions réelles du marché. Les objectifs contradictoires doivent être éliminés. De plus, des objectifs de transformation clairs doivent être formulés.

2_ Assurer un service universel adapté à notre époque

Sur ses activités traditionnelles (lettres, paquets, offices, etc.), la question fondamentale est de décider du niveau de service postal universel que nous voulons nous donner à l'avenir, et de la manière dont ce service doit être financé.

Proposition de réforme 2

L'ampleur du service postal universel actuel doit, comme c'est déjà le cas dans de nombreux autres pays européens, être limitée: il ne doit inclure à l'avenir que les lettres et colis non prioritaires. Sous cette forme allégée, le mandat de service universel doit être formulé sans mention des technologies pouvant permettre de le satisfaire. Comme c'est déjà le cas dans le reste de l'Europe, le marché des lettres suisse doit également être entièrement libéralisé, ce qui implique de supprimer le monopole résiduel sur les lettres de moins de 50 grammes. Cette libéralisation créera les conditions permettant de proposer des appels d'offres réguliers et cohérents pour l'attribution du mandat de service postal universel.



3_Stimuler la dynamique concurrentielle sur le marché postal

Le redimensionnement du service universel et l'ouverture complète du marché permettent de minimiser le conflit d'objectifs entre l'exigence de service universel et celle de concurrence effective. Par des mesures de «dégrouper», il est en outre possible d'intensifier encore la concurrence sur le marché postal, ce qui profitera finalement aux consommateurs.

Proposition de réforme 3

Le secteur postal ne nécessite pas de réglementation additionnelle. L'effort doit plutôt porter sur une parcellisation de la chaîne de valeur postale. Il est possible par exemple de s'inspirer du modèle britannique où le réseau d'offices de poste a été rendu indépendant de la société Royal Mail Group et est aujourd'hui une entreprise nationale. Une autre option à étudier serait de détacher l'organisation de distribution du reste de la Poste, dans la mesure où l'activité de distribution est précisément celle qui présente les caractéristiques d'un monopole naturel et qui par conséquent a peu de chance d'être reproduite de façon rentable. Cette option garantirait un accès équitable aux moyens de distribution pour tous les fournisseurs de services postaux.

4_Privatiser Poste CH pour lui donner plus de flexibilité

Pour donner à la Poste la flexibilité et l'indépendance nécessaires dans un marché entièrement libéralisé, une privatisation doit être engagée. La privatisation peut porter sur Poste CH dans son ensemble ou bien sur certaines composantes seulement, tandis que d'autres resteraient dans une première étape aux mains de l'Etat: la voie à prendre dépendra de la stratégie de «dégrouper» adoptée.

Proposition de réforme 4

Condition préalable pour une privatisation de Poste CH, sa transformation en société anonyme de droit privé est une étape à franchir dès que possible. Il n'est en revanche pas absolument nécessaire que l'Etat se sépare immédiatement de toutes les actions de Poste CH – celle-ci peut rester dans un premier temps sous une majorité de contrôle détenue par la Confédération. Mais si elle constate que le service universel continue d'être assuré avec la qualité souhaitée sur ce marché libéralisé, la Confédération devrait céder toutes ses participations dans la Poste.

5_Lever l'interdiction de crédit et privatiser Postfinance

Dans le contexte de taux bas persistant, l'interdiction d'octroyer des crédits et des hypothèques pose de sérieuses difficultés à Postfinance. Dans son corset réglementaire actuel, celle-ci risque de devenir déficitaire.

Proposition de réforme 5

Dans un premier temps, Postfinance doit être transformée en une société anonyme de droit privé. Par la suite, elle doit être entièrement privatisée, c'est-à-dire que la Poste doit renoncer à son statut d'actionnaire majoritaire. Simultanément, l'interdiction d'octroi de crédits et hypothèques pourra être levée. La privatisation partielle de Postfinance, proposée par le Conseil fédéral, n'est pas une solution à suivre; elle créerait – en plus des 24 banques cantonales déjà existantes – un autre établissement bancaire aux mains de l'Etat. Enfin, le mandat de service universel de Postfinance en matière de trafic des paiements ne correspond plus aux réalités actuelles et il convient de l'abroger. C'est une singularité dont la Suisse n'a pas besoin.

6_Lever l'interdiction de bénéfices et privatiser Carpostal

Le fait qu'une entreprise postale détenue par l'Etat exploite encore aujourd'hui une compagnie d'autocars est une autre singularité helvétique. Compte tenu de l'interdiction de réaliser des bénéfices qui s'applique aujourd'hui aux prestataires du trafic régional des voyageurs, cette situation implique pour l'Etat et ses contribuables des risques et déconvenues mis en lumière par le récent scandale Carpostal.

Proposition de réforme 6

Carpostal devient un fardeau de plus en plus lourd à transporter pour la Poste. Si celle-ci veut pouvoir faire preuve d'agilité et de flexibilité sur un marché libéralisé, il est temps qu'elle s'en sépare. Carpostal, qui ne dispose d'aucun mandat de service universel pour le transport de voyageurs, doit être privatisée et vendue. Indépendamment de cette scission, les responsables politiques doivent renoncer à l'interdiction de générer des bénéfices dans le cadre du trafic régional de voyageurs, afin de faire disparaître les conflits d'objectifs existant aujourd'hui.



Bibliographie

- BAK Basel (2016): Analyse du trafic des paiements en Suisse, à l'intention de l'Office fédéral de la communication OFCOM
- BNS (2016): Politique de taux d'intérêts négatifs: un état des lieux. Vereinigung Basler Ökonomen. Thomas J. Jordan. Président de la Direction générale. https://www.snb.ch/fr/mmr/speeches/id/ref_20161024_tjn/source/ref_20161024_tjn.fr.pdf. Consulté le 14.11.2018.
- Buomberger, Peter (2014): Des chemins pour sortir de la jungle réglementaire – Faits préoccupants et solutions prometteuses pour la Suisse. Zurich: Avenir Suisse.
- Commission européenne (2006): SEC (2006) 1293. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1549472110016&uri=CELEX:52006SC1293>. Consulté le 14.11.2018.
- Conseil fédéral (2004): Rapport du Conseil fédéral «Le service public dans le domaine des infrastructures» du 23 juin 2004.
- Conseil fédéral (2015): Rapport d'évaluation 2015 sur les conséquences de l'ouverture du marché postal. Rapport du Conseil fédéral du 18 septembre 2015 établi en exécution de l'art. 35 de la loi du 17 décembre 2010 sur la poste (RS 783.0).
- Deutsche Post (2018): Briefpreise in Europa.
- FMI (2014): World Economic Outlook: Recovery Strengthens, Remains Uneven. Chapter 3: Perspectives on Global Interest Rates. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2016/12/31/Recovery-Strengthens-Remains-Uneven>. Consulté le 14.11.2018.
- Haucap, Justus (2016): Warum die Rundfunkgebühr abgeschafft werden sollte, Huffpost. https://www.huffingtonpost.de/justus-haucap/zwangsabgabe-gez-rundfunkgebuehr_b_7418786.html. Consulté le 24.01.2019.
- Jaag, Christian (2014): Postal-sector policy: From monopoly to regulated competition and beyond, Utilities Policy, Vol. 31, pp. 266–277.
- Jaag, Christian et Urs, Trinkner (2009): Netzzugang im Postmarkt – Möglichkeiten und Auswirkungen. Grundlagenpapier im Auftrag der Schweizerischen Post.
- Jaag, Christian et Urs, Trinkner (2011): The Future of USO – Economic Rational for Universal Services and Implications for a Future-oriented USO, Swiss Economics Working Paper 26.
- Knieps, Günter (2006): Does the system of letter conveyance constitute a bottleneck resource? Université de Fribourg.
- La Poste (2017): Ma poste est là où je me trouve – Rapport financier 2017. https://geschaeftsbericht.post.ch/app/themes/post-gb17/downloads/fr/FR_Post_Finanzbericht_2017.pdf. Consulté le 14.11.2018.
- Liechtensteiner Vaterland (2018): Postauto Liechtenstein war nie rentabel. <http://www.vaterland.li/liechtenstein/vermischtes/postauto-liechtenstein-war-nie-rentabel;art171,337633>. Consulté le 14.11.2018.
- Luzerner Zeitung (2018): Postauto: Kantone pfeifen auf den Wettbewerb. <https://www.luzernerzeitung.ch/schweiz/postauto-kantone-pfeifen-auf-den-wettbewerb-ld.81887>. Consulté le 14.11.2018.
- Meister, Urs (2012): Davantage de marché pour le service public – Le secteur des infrastructures suisse nécessite plus de concurrence et moins d'Etat. Zurich: Avenir Suisse.

- Meister, Urs et Mandl, Michael (2014): Le soutien aux médias à l'ère du numérique – Proposition de réformes du service public. Zurich: Avenir Suisse.
- NZZ (2018): Wie die Kantone tiefere Preise der Busunternehmen einfordern. <https://www.nzz.ch/schweiz/wie-die-kantone-tiefere-preise-der-busunternehmen-einfordern-ld.1357112>. Consulté le 14.11.2018.
- Rutz, Samuel (2016): Le mythe de la poule aux œufs d'or – Un programme de privatisations pour la Suisse. Zurich: Avenir Suisse.
- Sonntagszeitung (2018a): Grossangriff auf die Schweiz Post. 2. September 2018.
- Sonntagszeitung (2018b): Die SRG kämpft um ihre Zukunft. 14. Oktober 2018.
- SRF (2017): Von der Geldausgabe-Maschine zum Tausendsassa. <https://www.srf.ch/news/wirtschaft/von-der-geldausgabe-maschine-zum-tausend-sassa>. Consulté le 14.11.2018.
- SRF-Wirtschaftsmagazin ECO (2018): Millionenloch der Postauto AG in Frankreich. <https://www.srf.ch/news/wirtschaft/angeschlagene-carpostal-france-millionenloch-der-postauto-ag-in-frankreich>. Consulté le 14.11.2018.
- Summer, Lawrence (2015): The threat of secular stagnation has not gone away. Financial Times. <https://www.ft.com/content/aa76e2a8-4ef2-11e8-9471-a083af05aea7>. Consulté le 14.11.2018.
- Tagesanzeiger (2018): Postauto-Untersuchung enthüllt Millionenverluste bei Publibike. <https://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/standard/PostautoUntersuchung-enthueellt-Millionenverluste-bei-Publibike/story/25046117>. Consulté le 14.11.2018.

avenir suisse

Zurich

Rotbuchstrasse 46

8037 Zurich

Tel +41 44 445 90 00

Fax +41 44 445 90 01

Lausanne

Chemin de Beau-Rivage 7

1006 Lausanne

Tel +41 21 612 66 10

www.avenir-suisse.ch

info@avenir-suisse.ch