



---

# Explications

## Ordonnance du XXX relative à la restriction du service universel dans le domaine des services postaux et de paiement dans une situation de pénurie grave d'électricité

---

Référence : BAKOM-011.3-1/15/4/1

Affaire:

### 1. Contexte

La Poste suisse est légalement tenue de fournir les services postaux relevant du service universel (art. 13, al. 1 de la loi sur la poste du 17 décembre 2010 [LPO ; RS 783.0]). Le mandat de service universel comprend l'obligation de réceptionner, de transporter et de distribuer les envois postaux. La Poste doit exploiter un réseau de points d'accès couvrant l'ensemble du territoire. Les prestations doivent être accessibles à tous les groupes de population dans toutes les régions du pays, à une distance appropriée. Les exigences de qualité à respecter lors de la fourniture des services visés à l'art. 29 de l'ordonnance du 29 août 2012 sur la poste (OPO; RS 783.01) sont régies par les art. 31a, 32 et 33 OPO.

La Poste est aussi légalement tenue de fournir les services de paiement relevant du service universel (art. 32, al. 1 LPO), comprenant l'ouverture et la gestion d'un compte de trafic des paiements ainsi que les virements, les versements et les retraits (art. 43 OPO). Les services de paiement en espèces doivent en outre être accessibles de manière adéquate à tous les groupes de population et dans toutes les régions du pays. Il incombe à PostFinance de fournir les services de paiement relevant du service universel (art. 2, al. 2, OPO). Les exigences de qualité sont définies à l'art. 44 OPO.

Dans une situation de pénurie grave d'électricité, déclarée ou imminente, à laquelle l'économie ne peut pas elle-même faire face, le Conseil fédéral peut prendre des mesures temporaires pour gérer l'approvisionnement en électricité en se basant sur la loi fédérale du 17 juillet 2016 sur l'approvisionnement économique du pays (LAP ; RS 531). Le Conseil fédéral a élaboré des mesures de gestion susceptibles à la fois d'encadrer la demande et de réduire la consommation. Les mesures de contingentement et de contingentement immédiat s'adressent aux gros consommateurs ayant une consommation annuelle d'au moins 100 MWh. En cas d'application de ces mesures, ceux-ci ne pourront acquérir qu'un certain pourcentage de leur consommation électrique habituelle pendant une période déterminée. Avec 130 GWh (2021), la Poste suisse fait partie des 20 plus gros consommateurs du pays. Elle exploite près de 120 sites ayant une consommation annuelle d'au moins 100 MWh. Ces sites seraient aussi concernés par les règles de contingentement de la Confédération. Au sein du groupe, les plus gros consommateurs d'électricité sont les services liés à la logistique (centres de tri des lettres et des colis) et à l'informatique/technologie (centres de données, y compris PostFinance). Les centres de



données sont nécessaires au maintien de l'activité opérationnelle et de la communication interne. De surcroît, la Poste dépend fortement de services de télécommunication externes pour assurer la communication entre les centres informatiques et de production. Si ces derniers ne sont disponibles que de manière restreinte ou ne fonctionnent plus, la production de la Poste est réduite dans la même mesure ou est à l'arrêt. La connexion au réseau fixe est exclue des mesures de gestion et donc aussi permise dans une situation de pénurie grave d'électricité. Par contre, l'ordonnance sur les mesures prévues en cas de pénurie d'électricité dans le domaine des télécommunications peut s'appliquer à la radiocommunication mobile et avoir un impact sur la disponibilité de ces réseaux.

Dans une situation de pénurie grave d'électricité, il est important pour la Poste de ne pas enfreindre son mandat de service universel. En cas d'infraction, le Commission fédérale de la poste (PostCom; dans le domaine des services postaux) et l'Office fédéral de la communication (OFCOM; dans le domaine des services de paiement) devraient en effet intervenir et prononcer d'éventuelles sanctions.

Si une situation de pénurie grave d'électricité survient, des mesures de gestion, notamment un contingentement immédiat ou un contingentement, peuvent être appliquées. L'approche multisites prévue, répartie sur plusieurs réseaux de distribution permet à la Poste, qui compte plusieurs gros consommateurs dans différentes zones de desserte, de considérer ses divers contingents globalement et de les gérer de manière autonome dans toute la Suisse. Les sites critiques de la Poste peuvent ainsi être suffisamment alimentés en électricité en diminuant la consommation sur d'autres sites. La Poste peut donc maintenir ses services avec quelques restrictions pendant un certain temps. Même si l'exploitation opérationnelle pourra être poursuivie en cas de contingentement, des restrictions dans la fourniture du service universel postal seront toutefois inévitables. De même, les services de paiement seraient aussi impactés. La Poste devra réduire rapidement ses services relevant du service universel, risquant de ne plus pouvoir remplir complètement son mandat légal. Elle devrait donc pouvoir déroger aux exigences de qualité fixées dans la LPO et l'OPO, sans avoir à craindre des sanctions de la part des autorités de surveillance (PostCom, OFCOM).

La présente ordonnance régleme dans quelle mesure la Poste doit maintenir le service universel dans une situation de pénurie grave d'électricité. Le législateur établit clairement selon quelles exigences la Poste doit fonctionner en cas de pénurie grave d'électricité et quelles sont ses attentes en matière de garantie du service universel. L'objectif est aussi d'informer la population à temps de toute réduction de la qualité du service universel dans le domaine des services postaux et de paiement et d'éviter à la Poste d'être sanctionnée pour non-respect du service universel. L'ordonnance apporte une plus grande sécurité juridique à la Poste et à sa clientèle.

## **2. Commentaire des dispositions**

### **Préambule**

L'art. 32 LAP autorise le Conseil fédéral, dans une situation de pénurie grave d'électricité, déclarée ou imminente, à prendre des mesures d'intervention économique temporaires pour garantir l'approvisionnement en services vitaux. L'art. 12 LPO, en relation avec l'art. 28 OPO, permet au Conseil fédéral de restreindre la fourniture des services postaux dans des situations extraordinaires. Une pénurie grave d'électricité peut être considérée comme une situation extraordinaire au sens de la loi sur la poste. Le Conseil fédéral peut libérer la Poste, dans une certaine mesure, de son obligation de service universel et tenir ainsi compte de la pénurie.

Comme l'art. 12 LPO ne propose qu'une base de réglementation pour les services postaux, une autre base pour les services de paiement doit être créée afin de pouvoir restreindre les exigences relatives à la qualité et à l'offre réglées dans l'OPO. Une telle base est introduite dans l'ordonnance du .... modifiant une disposition de la loi sur l'approvisionnement du pays (RS XXX), selon laquelle l'annexe 1 de la loi du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement économique du pays (LAP; RS 531) est modifiée dans la mesure où le Conseil fédéral peut déclarer temporairement inapplicable l'art. 32 LPO pendant la durée

d'une pénurie grave d'électricité. Cette réglementation constitue la base pour l'applicabilité de l'ordonnance sur la restriction du service universel dans le domaine des services postaux et de paiement dans une situation de pénurie grave d'électricité pour les services de paiement.

### **Art. 1 Objet**

La présente ordonnance régit dans quelle mesure la Poste doit assurer le service universel dans le domaine des services postaux et de paiement en cas de pénurie grave d'électricité. L'objectif est d'obliger la Poste à maintenir au mieux le service universel et d'éviter des réductions de prestations inutiles. En même temps, la Poste doit être protégée de toute sanction si elle ne peut plus remplir les exigences de qualité du service universel dans le domaine des services postaux et de paiement en raison des mesures ordonnées par le Conseil fédéral pour pallier à une pénurie grave d'électricité.

### **Art. 2 Priorités**

Dans une situation de pénurie grave d'électricité, la Poste doit donner la priorité aux services relevant du service universel par rapport aux prestations et produits qu'elle fournit en dehors de son obligation de service universel (services soumis à la concurrence), pour autant que cela soit techniquement possible et n'implique pas d'efforts disproportionnés (al. 1). Si elle est contrainte de diminuer sa consommation d'électricité et que cette exigence entraîne une réduction des services fournis, elle doit se concentrer dans un premier temps sur les services soumis à la concurrence. Ensuite seulement, elle peut prendre des mesures touchant les services relevant du service universel (al. 2). Dans une situation de pénurie grave d'électricité, la Poste peut privilégier les envois des clients commerciaux, au détriment de ceux des clients privés. Elle doit néanmoins toujours respecter les dispositions des art. 3 et 4 de la présente ordonnance.

Sont exceptés de la priorisation selon l'al. 1, les envois vitaux qui sont, aussi en cas de pénurie grave d'électricité, essentiels au maintien des infrastructures critiques et à leur fonctionnement (p. ex. logistique médicale ou distribution d'envois aux cabinets médicaux et aux pharmacies).

### **Art. 3 Fourniture du service universel en cas de contingentement immédiat, de contingentement ou de délestage du réseau électrique**

L'art. 3 libère la Poste des exigences relatives à l'offre et à la qualité, applicables dans le cadre de son mandat légal de service universel en cas de pénurie grave d'électricité et de contingentement immédiat, de contingentement ou de délestage. Elle doit cependant être en mesure de remplir en tout temps et du mieux possible les exigences découlant des deux mandats de service universel dans le domaine des services postaux et de paiement. La Poste est très dépendante de l'électricité dans les domaines de la logistique (colis) et de la communication (lettres, journaux, publicité adressée), pour le trafic des paiements (PostFinance) et le réseau postal. Les deux centres de données doivent fonctionner pour garantir le service universel pour les lettres, les colis et les services de paiement. Les délais de distribution légaux ne peuvent être respectés que si les grands centres de tri des lettres et des colis sont suffisamment alimentés en électricité. Aucune restriction n'est possible sur les sites médicaux, les sites de logistique hospitalière et les sites de produits dangereux.

La disponibilité des réseaux de communication de Sunrise, d'UPC et de Swisscom ainsi que l'accessibilité aux services de SIX sont indispensables pour assurer et maintenir les services de paiement notamment. Selon la Poste, seuls les centres de données peuvent être alimentés pendant 72 heures au moyen d'une alimentation de secours. Tant que ceux-ci fonctionnent, les services de paiement peuvent être maintenus, mais avec certaines restrictions.

L'approche "best effort" s'applique dans ce contexte. La Poste est tenue de maintenir le plus complètement possible les services relevant du service universel et de limiter au maximum les conséquences sur l'économie et la population.

La Poste a simulé les conditions dans lesquelles une offre de services maximale pourrait être maintenue. Elle estime qu'une économie d'électricité de 10% au maximum devrait lui permettre de continuer à remplir les exigences en matière d'offre et de qualité dans le service universel. Si l'objectif d'économie fixé par le Conseil fédéral devait être supérieur à 10%, la Poste ne pourrait cependant plus assurer, selon elle, notamment dans les services postaux, le service universel tel que l'exige la loi, mais seulement de la meilleure manière possible. Le tableau ci-dessous présente les conséquences des différents scénarios d'économie d'électricité sur la fourniture du service universel:

	Offre Services postaux	Délais d'acheminement des lettres / colis / journaux	Offre Services de paiement	Accessibilité des services postaux et de paiement
Scénario <10%				
Scénario 10-20%		Best-effort		Heures d'ouverture restreintes
Scénario >20%		Lettres: exploitation d'urgence; colis: Best-effort	Restrictions possibles	Heures d'ouverture restreintes et/ou fermetures

Ces résultats se basent sur l'hypothèse que l'approche multisites est applicable en cas de contingentement immédiat ou de contingentement, que les réseaux de communication (télécommunication et internet) et le transport d'espèces fonctionnent et que les volumes de lettres et de colis diminuent proportionnellement au contingentement. Si une ou plusieurs de ces suppositions ne se vérifiaient pas, par exemple si le maintien des réseaux de communication ne pouvait plus être assuré, la Poste devrait passer plus rapidement à une approche "best effort".

A partir d'une restriction de 20%, la Poste n'exclut pas de devoir recourir à l'exploitation d'urgence, notamment pour les lettres. Dans un tel cas, elle se concentrerait sur le maintien de l'infrastructure critique et de son fonctionnement. Il s'agirait entre autres de maintenir le processus de logistique médicale et de garantir la sécurité du personnel, mais aussi de la clientèle et du matériel. En régime d'exploitation d'urgence, les services et les produits sont priorisés, par exemple les colis pourraient être traités prioritairement par rapport aux lettres. Dans cette phase, les envois des personnes privées ne pourraient en outre plus être acceptés. A partir d'une baisse de la consommation de 20 à 30%, la Poste estime en outre que les exigences du service universel en matière de qualité et d'offre ne pourraient pas être totalement assurées dans les services de paiement. Dans une situation de pénurie grave d'électricité, l'approche "best effort" devrait par conséquent également s'appliquer au mandat de service universel dans les services de paiement.

En cas de délestages cycliques, il faut s'attendre à ce que la Poste ne soit plus en mesure de fournir les services postaux. Des délestages correspondent quasiment à une panne d'électricité. Alors que, dans une situation normale, les machines dans les centres de tri fonctionnent en continu, elles devraient, en cas de délestages, être constamment arrêtées et redémarrées. Ces opérations prendraient du temps et ne permettraient plus une utilisation rentable des machines. En outre, ces dernières souffriraient de ces arrêts et redémarrages incessants et ne fonctionneraient rapidement plus.

Selon la Poste, PostFinance peut continuer à fonctionner avec une alimentation de secours lors de délestages cycliques. Un flux de données sans interruption de et vers les clients ne serait cependant plus assuré de sorte que leurs paiements par exemple ne pourraient plus être traités. En effet, un système financier opérationnel dépend de réseaux de télécommunication disponibles sans restriction, dans toute la Suisse. Pour pouvoir maintenir autant que possible les services de paiement, l'ordonnance **du ...** sur les délestages de réseau électrique pour garantir l'approvisionnement en électricité (**RS XXX**) prévoit une variante qui permet l'introduction d'une fenêtre d'environ 4 heures durant laquelle toute la Suisse est approvisionnée simultanément en électricité (corridor électrique). Les transactions accumulées, qui ont été effectuées alors que les télécommunications ne fonctionnaient pas, peuvent être traitées pendant le corridor électrique.

Une pénurie grave d'électricité peut entraîner des restrictions ou des interruptions dans la distribution à domicile en raison du non-respect des délais. Comme il ne s'agit pas d'une restriction ou d'une interruption durable, l'art. 31, al. 3, OPO - à savoir l'obligation de consulter au préalable les personnes concernées en cas de restriction ou de suppression de la distribution à domicile - n'est pas applicable.

#### **Art. 4 Vérification et compétences**

La Poste doit informer chaque semaine le Conseil fédéral et les autorités de surveillance, en l'occurrence la PostCom et l'OFCOM, des restrictions actuelles dans le service universel en matière de services postaux et de services de paiement.

En cas de pénurie d'électricité persistante, le Conseil fédéral peut ainsi savoir où et dans quelle ampleur il existe des restrictions et des goulets d'étranglement dans la fourniture du service universel. Il peut intervenir si nécessaire et prendre de nouvelles mesures pour garantir au moins le maintien d'un service universel minimum.

La Poste doit également informer la population et l'économie des restrictions actuelles du service universel sous une forme appropriée, pour autant que les canaux de communication soient disponibles. La clientèle doit savoir à tout moment où quels services sont offerts, et dans quelle mesure.

Les deux autorités de surveillance ont aussi besoin de ces informations pour exercer leurs tâches de surveillance définies à l'art. 22 LPO et à l'art. 63 OPO.

Lorsqu'elles examinent le rapport annuel, elles tiennent compte de la durée d'application de la présente ordonnance et des répercussions sur la fourniture des offres et sur la qualité du service universel. Les autorités de surveillance doivent aussi tenir compte de facteurs que la Poste ne peut pas influencer. Ceux-ci comprennent par exemple la disponibilité des réseaux de télécommunication et de l'informatique, les restrictions de transport sur la route et le rail ou la disponibilité des données qui sont stockées dans des clouds à l'étranger. Aucune sanction ne devrait pouvoir être infligée à la Poste en cas de non-respect des exigences de qualité.