
Commission d'experts du service universel de la Poste

Rapport final du 24 février 2022



Résumé

Le service universel actuel en matière de services postaux et des services de paiement date d'une époque où existaient encore peu de solutions numériques. Ces dernières années, l'utilisation de nouvelles technologies a considérablement modifié la vie quotidienne. La numérisation progressera encore dans la société ces prochaines années. Les compétences numériques de la population continueront de s'améliorer; la communication et les paiements deviendront de plus en plus numériques.

Dans ce contexte, la Commission d'experts indépendante mise en place par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et l'Administration fédérale des finances (AFF) arrive à la conclusion que le mandat actuel de service universel ne reflète plus les besoins d'utilisation et que l'offre actuelle ne sera plus adaptée à l'horizon 2030. Le service universel en matière de services postaux et des services de paiement doit être modernisé. Il doit être orienté vers les besoins fondamentaux de la population et des entreprises qui ne sont pas satisfaits par le marché. Le mandat étatique de service universel se justifie toujours par le fait que, sans intervention de l'Etat, un accès fiable aux services de logistique, de communication et de paiement ne serait pas garanti dans toutes les régions du pays ni à tous les groupes de population de manière appropriée et avec une qualité suffisante. Le service universel restera donc un élément important pour la cohésion sociale de la Suisse en 2030. La numérisation croissante remplacera de plus en plus les possibilités de communication et les moyens de transmission analogiques. Des services physiques doivent toutefois continuer à être fournis afin d'atteindre les groupes vulnérables.

Compte tenu de la pression croissante sur le financement du service universel, les recommandations de la Commission portent sur les services dont la demande est en recul (distribution des lettres et des journaux, réseau d'accès, transactions en espèces au guichet postal). D'ici 2030, la communication numérique sera tellement répandue et acceptée qu'une réduction de la fréquence de distribution (à trois jours par semaine) et de la vitesse d'acheminement (E+3, correspondant à l'actuel Courrier B) s'impose dans le domaine des lettres. Par ailleurs, le monopole résiduel devrait être supprimé. En réaction à l'augmentation continue du nombre de colis, la fréquence de distribution devrait être maintenue et la vitesse d'acheminement uniformisée à E+1 (correspondant aux actuels colis Priority). L'accès aux services devrait rester soumis à des exigences minimales uniformes au niveau national, l'accent devant toutefois être mis non plus sur les modalités d'accès, mais sur le service (neutralité technologique). La Poste continuera à être tenue de fournir ces services en vertu de la loi. Dans une démocratie, des médias indépendants et diversifiés remplissent une fonction étatique et politique importante. En 2030, les contenus seront principalement proposés et utilisés sous forme numérique. Le maintien du service universel pour la distribution quotidienne de journaux imprimés au-delà de 2030 ne se justifie plus.

La composante physique du trafic des paiements perdant de son importance, il est possible de découpler le service postal universel du service universel en matière de trafic des paiements. Toute personne résidant en Suisse doit continuer à avoir droit à un compte lui permettant d'utiliser des services de paiement de base. De même, les transactions en espèces doivent être maintenues dans le service universel tant qu'il n'existe pas de moyen de paiement numérique présentant des caractéristiques comparables à celles de l'argent liquide (utilisation sans infrastructure, anonymat). Ce mandat doit faire l'objet d'un appel d'offres.

La mise en œuvre des recommandations proposées nécessite une révision de la loi sur la poste. Le Conseil fédéral devrait prendre rapidement une décision de principe pour fixer les grandes lignes du futur service universel avant d'engager ensuite une révision de la loi sur la poste. En cas de maintien du service universel actuel, il faudrait relever en détail les coûts qui ne seraient pas couverts à partir de 2030 et soumettre au Parlement un message sur la compensation de ces coûts.

La vie en Suisse se numérise de plus en plus et l'importance des données va croissant. C'est pourquoi la Commission suggère d'examiner s'il est nécessaire et adéquat de mettre en place un nouveau service universel pour une infrastructure numérique basée sur la confiance, et à qui le confier. Une nouvelle base légale en dehors de la législation postale serait nécessaire.

Contenu

1	Contexte	5
2	Bases légales	5
2.1	Mandat constitutionnel	5
2.2	Mandat légal	6
3	Développements et défis actuels	8
3.1	Evolution du marché.....	8
3.1.1	Marché postal.....	8
3.1.2	Marché du trafic des paiements	12
3.2	Conditions technologiques pour une substitution numérique	14
3.2.1	Niveau actuel de déploiement de l'infrastructure de télécommunication et développement futur.....	14
3.2.2	Compétence numérique	16
3.2.3	Identité électronique et signature électronique	17
3.2.4	Conditions de travail.....	18
3.3	Evolutions sociales et spatiales	19
3.3.1	Démographie et mobilité	19
3.3.2	Comportement des clients	21
3.3.3	Transformation verte	22
4	Développements actuels dans les pays de l'UE et tentatives de réforme de la directive postale européenne	23
5	Légitimation	25
5.1	Arguments juridiques.....	25
5.2	Motifs de l'action étatique.....	26
5.3	Positionnement de tiers intéressés	26
6	Vision d'un futur service universel	27
6.1	Conséquences prévisibles du maintien du statu quo.....	27
6.2	Proposition de modernisation du service universel pour 2030	29
6.2.1	Lettres	30
6.2.2	Colis	30
6.2.3	Journaux et périodiques	31
6.2.4	Trafic des paiements	32
6.2.5	Réseau d'accès	33
6.2.6	Services numériques.....	33
6.3	Conséquences	34
6.3.1	Conséquences financières.....	34
6.3.2	Conséquences sur les groupes vulnérables	35
6.3.3	Conséquences sur les régions périphériques.....	35
6.3.4	Conséquences sur le monde du travail.....	36
6.3.5	Conséquences pour la Suisse numérique	36
6.3.6	Conséquences sur l'environnement.....	36
7	Urgence de la mise en œuvre	37
8	Membres.....	39

Liste des figures

Figure 1: Evolution des volumes de la Poste Suisse depuis 2002 et prévisions jusqu'en 2030 (source: la Poste)	10
---	----

Figure 2: Couverture géographique en haut débit en Suisse (upload \geq 1 Mbit/s, download \geq 10 Mbit/s).....	15
Figure 3: International Digital Economy and Society Index	16
Figure 4 Evolution démographique 2020+, prévision de la variation de la population résidente permanente 2020-2050	19

Liste des tableaux

Tableau 1 Etendue actuelle du service universel dans le domaine des services postaux et du trafic des paiements.....	7
Tableau 2 Comment la numérisation modifie les structures et les processus ainsi que les attentes de la société - principaux changements	22
Tableau 3 Modification du service postal universel en comparaison européenne	24
Tableau 4 Service universel pour les lettres; comparaison entre la situation actuelle et la vision 2030 ..	30
Tableau 5 Service universel pour les colis; comparaison entre la situation actuelle et la vision 2030 ..	31
Tableau 6 Service universel pour les journaux et périodiques: comparaison entre la situation actuelle et la vision 2030	31
Tableau 7 Service universel dans le domaine du trafic des paiements: comparaison entre la situation actuelle et la vision 2030	33
Tableau 8 Réseau d'accès au service universel: comparaison entre la situation actuelle et la vision 2030	33
Tableau 9 Service universel dans le domaine des services numériques; comparaison entre la situation actuelle et la vision 2030	34

Références

Abréviations.....	40
Littérature	41

Liste des annexes

Annexe 1: Questionnaire tiers	44
Annexe 2: Liste des avis reçus.....	47
Annexe 3: Comparaison de l'étendue du service universel actuel et de la vision 2030	48

1 Contexte

Le 20 janvier 2021, sur la base des résultats de la procédure de consultation, le Conseil fédéral a décidé d'ajouter un élément essentiel au projet de révision partielle de la loi sur l'organisation de la Poste¹. Concrètement, l'accès de PostFinance au marché des crédits et des hypothèques nécessite la cession à PostFinance de la majorité de contrôle de la Poste (et donc indirectement de la Confédération). La privatisation de PostFinance signifie en même temps son détachement du groupe Poste. Au plus tard au moment de la cession de la majorité, l'étroite imbrication et la collaboration actuelles entre PostFinance et les autres entités du groupe en matière de fourniture du service universel dans le domaine des services postaux et du trafic des paiements devront être adaptées en conséquence. Cette adaptation requiert une révision des dispositions relatives au service universel dans la loi du 17 décembre 2010 sur la poste (LPO)².

Afin d'élaborer des bases pour le débat politique à venir sur le service universel du futur, le DETEC et l'AFF ont mis sur pied une Commission d'experts indépendante et interdisciplinaire. Au cours de dix séances, celle-ci a traité de manière approfondie les trois questions suivantes:

- Que comprend le service universel de l'avenir dans le domaine des services postaux et du trafic des paiements?
- Comment ce service universel est-il assuré?
- Comment ce service universel est-il financé?

Le présent rapport résume les discussions et les résultats. Le chapitre 2 explique les bases légales en vigueur. Le chapitre 3 présente les évolutions actuelles dans le domaine du service universel. Pour le rédiger, la Commission s'est appuyée sur des rapports et des études déjà existantes ainsi que sur des informations et des données de marché pertinentes fournies aussi bien par des experts nationaux et internationaux (Swisscom Trust SA, WIK Consult SA, Copenhagen Economics, Postal Innovation Platform, Union Postale Universelle) que par des représentants des autorités (Office fédéral de la justice, Secrétariat de la Commission de la concurrence, Commission fédérale de la poste, Banque nationale suisse). Elle a en outre entendu des représentants de la Poste Suisse et de PostFinance. Les associations intéressées ont également pu s'exprimer par écrit sur des questions spécifiques. Le chapitre 4 donne un aperçu des expériences de quelques pays de l'UE et de la révision en cours de la directive postale européenne. Au chapitre 5, la Commission légitime le service universel garanti par l'Etat et définit les éléments essentiels pour le service universel de l'avenir. Le chapitre 6 commence par décrire les conséquences prévisibles d'un maintien du statu quo, sur la base desquelles la Commission déduit sa recommandation pour l'organisation du service universel en 2030. La Commission estime que l'horizon 2030 est judicieux, car l'expérience montre que le processus politique jusqu'à la mise en œuvre complète prend plusieurs années et que, dans ce laps de temps, il est possible d'évaluer dans une certaine mesure les évolutions pertinentes.

2 Bases légales

2.1 Mandat constitutionnel

L'art. 92, al. 2, Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999³ (Cst.) contient un mandat de prestation à l'attention de la Confédération. Ce mandat constitutionnel est formulé en des termes relativement vagues et laisse au législateur fédéral une large marge de manœuvre s'agissant de sa concrétisation.

Le constituant ne définit pas ce qu'il entend par service universel. Le contenu précis de ce mandat doit être décidé en fonction de l'état de la technique, des besoins de la société et du monde économique, ainsi que de l'effort requis pour fournir le service.

¹ 21.048 Message du 30.06.2021 concernant une modification de la loi sur l'organisation de la Poste et un arrêté fédéral concernant la garantie de capitalisation de La Poste Suisse (FF 20211668)

² RS 783.0

³ RS 101

Selon l'art. 92 Cst, le service universel doit être suffisant. Cette exigence contient une double prescription: il faut d'une part fournir tous les types de prestations nécessaires à atteindre les buts du service concerné. D'autre part, les prestations concernées doivent présenter une qualité suffisante (fiabilité, fréquence, capacité, disponibilité, etc.) pour tous les groupes d'utilisateurs, c'est-à-dire aussi pour les personnes en situation de handicap. Ainsi, les exigences de l'al. 2 recourent en partie l'obligation de l'art. 43a, al. 4, Cst., selon laquelle les prestations de base doivent être accessibles à tous dans une mesure comparable.

Ces services de base doivent en principe être accessibles dans toutes les régions du pays et fournis à des prix raisonnables. Cela ne signifie cependant pas qu'ils doivent être aussi bon marché que possible. Les prestataires doivent avoir la possibilité de réaliser un bénéfice modeste, afin que l'incitation au bénéfice puisse servir d'instrument pour assurer l'efficacité des prestations. L'exigence de prix raisonnables et d'une offre couvrant toutes les régions du pays ne peuvent raisonnablement pas s'appliquer à chaque prestation techniquement réalisable et ne doivent concerner que l'offre de base destinée à répondre à une large demande.

L'art. 92, al. 2, 2^e phr., Cst. précise que les tarifs sont fixés selon des principes uniformes. Cela ne signifie pas que les tarifs doivent être les mêmes dans tout le pays. Le but de cette prescription est d'assurer la cohésion régionale du pays, en garantissant que les prix des prestations du service universel ne divergent pas excessivement selon les régions. Cet objectif correspond aussi à l'exigence de l'art. 43a Cst., selon laquelle l'approvisionnement de toutes les personnes de manière raisonnable doit être assuré et au principe d'égalité de l'art. 8 Cst.

2.2 Mandat légal

Afin de concrétiser le mandat de l'art. 92 Cst. en matière de services postaux, le législateur a adopté d'une part la LPO ainsi que l'ordonnance sur la poste du 29 août 2012⁴ (OPO). Ces textes forment le cadre légal de l'ensemble de la fourniture à titre professionnel des services postaux et des services de paiement relevant du service universel par la Poste suisse. D'autre part, la loi fédérale du 17 décembre 2010 sur l'organisation de la Poste suisse⁵ (LOP) règle la manière dont la Poste Suisse, en tant qu'organisme chargé notamment d'assurer le service universel, est organisée et en définit les buts. Elle en fait une société anonyme de droit public.

La LPO a pour but (art. 1) de garantir à la population et aux milieux économiques des services postaux variés, avantageux et de qualité, un service universel suffisant, pour tous les groupes de population et dans toutes les régions du pays, à des prix raisonnables, par la fourniture des services postaux et des services de paiement, ainsi que de créer les conditions propices à une concurrence efficace en matière de services postaux. La LPO régit séparément les deux mandats de service public, ce qui permet de mieux tenir compte des différents besoins et particularités des deux marchés (logistique et marché financier).

⁴ RS 783.01

⁵ RS 783.1

Selon la LPO, les services postaux se divisent en 3 catégories: le service réservé (monopole), le service non réservé et le service libre. Le service universel comprend le service réservé et le service non réservé.

Service universel		Services en dehors du service universel: prestations offertes par la Poste ou des privés
Service réservé (monopole): uniquement le courrier (art. 18 LPO)	Service non réservé: obligations pour la Poste (art. 14-17 LPO)	
Lettres jusqu'à 50g entrant en Suisse	Lettres de plus de 50g jusqu'à 1kg à destination de la Suisse ou de l'étranger	Lettres de 1001 à 2000g, lettres express, services de coursier, envois non adressés
-	Colis jusqu'à 20kg à destination de la Suisse ou de l'étranger	Colis de 20 à 30kg
	Journaux et magazines en abonnement dans le cadre de la distribution régulière	Journaux et magazines en abonnement dans le cadre de la distribution matinale
	Services de paiement (gestion d'un compte pour le trafic des paiements, versements, retraits, virements)	Autres services (p. ex. compte d'épargne, etc.)

Tableau 1 Etendue actuelle du service universel dans le domaine des services postaux et du trafic des paiements

La Poste est tenue par la loi d'assurer le service universel défini dans la LPO et l'OPO. Dans le domaine du trafic des paiements, le Conseil fédéral a confié l'exécution du service universel à PostFinance. La LPO détermine quels services postaux la Poste doit assurer et dans quelle mesure (art. 14 LPO).

L'obligation d'acheminement contenue dans le mandat de service universel doit garantir que les envois postaux au sens de la LPO (art. 2, al. b, LPO) sont réceptionnés et distribués. Elle va de pair avec l'obligation pour la Poste d'exploiter un réseau national de points d'accès couvrant tout le territoire. A cette fin, la Poste met en place un nombre suffisant de boîtes aux lettres publiques ainsi qu'une offre de points d'accès desservis (offices de poste, agences) dans tout le pays. Les prestations de service universel doivent être accessibles à tous les groupes de population, à une distance raisonnable et moyennant des efforts acceptables.

Dans l'ordonnance, le législateur a réglementé les services en détail, précisé les conditions d'accès et fixé d'autres exigences en matière de qualité (durée, fréquence, etc.). Il a défini la distance raisonnable sous forme de dispositions concrètes en matière d'accessibilité. Celles-ci sont considérées comme remplies lorsque 90% de la population résidente permanente d'un canton peut atteindre un office de poste ou une agence en 20 minutes à pied ou en transports publics. Dans les régions urbaines et les agglomérations, au moins un point d'accès desservi doit être garanti. Si le seuil de 15'000 habitants ou employés est dépassé, un autre point d'accès doit être exploité.

Contrairement aux services postaux, le mandat de service universel dans le domaine du trafic des paiements ne contient aucune exigence relative à comment l'accès aux prestations doit être assuré. Les exigences formulées de manière neutre sur le plan technologique permettent à PostFinance d'organiser ses services de manière flexible et de tenir compte de l'évolution des besoins des milieux économiques. Les services peuvent être mis à disposition via les canaux traditionnels du réseau postal (guichet desservi), des distributeurs automatiques de billets (non desservis) ou à travers des solutions numériques. La marge de manœuvre est limitée par l'exigence selon laquelle les services de paiement en espèces doivent être accessibles pour 90% de la population résidente permanente d'un canton en 20 minutes à pied ou en transports publics. Dans les régions ne disposant que d'une agence, la Poste doit proposer le service de paiement en espèces à domicile ou d'une autre manière appropriée.

Le législateur impose à la Poste des principes de fixation des prix pour les prestations du service universel. La Poste doit fixer les prix selon des principes économiques, à savoir qu'ils doivent d'une part être raisonnables du point de vue de la clientèle et d'autre part, 'permettre de couvrir les coûts.

Cet aspect est important compte tenu du fait que la Poste doit mettre à disposition l'infrastructure nécessaire à la fourniture du service universel sur l'ensemble du territoire essentiellement par ses propres moyens. C'est la raison pour laquelle la LPO garantit un service réservé. En outre, les recettes provenant des services non réservés et des secteurs soumis à la concurrence doivent contribuer à financer le service universel.

3 Développements et défis actuels

3.1 Evolution du marché

3.1.1 Marché postal

Le service universel dans le domaine des services postaux et du trafic des paiements revêt une grande importance financière pour le groupe Poste. En 2020, les prestations du service universel ont rapporté à la Poste 3.4 milliards de francs, soit 47% du chiffre d'affaires total du groupe (7.3 milliards de francs). Le mandat de service universel en matière de services postaux a contribué à 37% du chiffre d'affaires du groupe (2.7 milliards de francs).⁶

3.1.1.1 Lettres

Le nombre de lettres jusqu'à 2 kg à destination de la Suisse et acheminées par la Poste dans le cadre du service universel a continuellement diminué depuis 2002, passant de 3 milliards (pic) à environ 1.7 milliard d'envois en 2020 (-42%)⁷. En 2020, la part de marché de la Poste dans les lettres à destination de la Suisse était de 96%. La Poste reste donc clairement le premier prestataire sur le marché du courrier, devant Quickmail. Bien que les entreprises postales alternatives n'aient cessé d'augmenter leurs parts de marché depuis la libéralisation partielle du courrier, le monopole résiduel a pour effet qu'une grande partie des envois sont encore réservés à la Poste. En 2020, 71% des lettres à destination de la Suisse et distribuées par la Poste pesaient moins de 50g.⁸

Avec 351 envois par année (2019), le nombre de lettres par habitant⁹ est relativement élevé en Suisse (AT: 175; DE: 147; FR: 147, IT: 49)¹⁰. La Poste estime que le volume de lettres à destination de la Suisse qu'elle achemine tombera à 1 milliard d'ici 2030, soit une baisse d'environ 40% en 10 ans. En d'autres termes, un habitant devrait recevoir encore en moyenne deux lettres par semaine. Le remplacement des lettres physiques par des moyens de communication électroniques constitue la principale raison de ce recul. L'importance de la clientèle privée diminue depuis des années. Aujourd'hui, 93% des lettres sont envoyées par des entreprises (y compris les autorités). Les lettres envoyées en Suisse par des clients commerciaux et destinées à des particuliers ou à des entreprises représentent la prestation de service universel qui génère le chiffre d'affaires le plus important. Le chiffre d'affaires lié aux lettres à destination de la Suisse est généré à 83% par de grands clients commerciaux qui déposent leurs envois en-dehors du réseau des offices de poste. Alors que les produits destinés à la clientèle commerciale sont rentables, ceux destinés à la clientèle privée affichent des rendements négatifs depuis des années. Cela s'explique en premier lieu par le fait que pour les clients privés la Poste doit faire face à des coûts plus élevés en raison de la réception décentralisée et d'un travail de tri plus important. Toutefois, malgré la baisse des volumes, les lettres restent plus rentables que les colis.

3.1.1.2 Colis

Le volume des colis jusqu'à 20 kg traités par la Poste dans le cadre du service universel a augmenté de 65% entre 2002 et 2020. La concurrence est plus forte sur le marché des colis que sur celui des lettres. Malgré l'ouverture complète du marché des colis en 2004, la part de la Poste dans le domaine

⁶ PostCom 2021, p. 39

⁷ La Poste, 2021

⁸ PostCom 2021, p. 14

⁹ Y compris le trafic de lettres transfrontalier et les envois de lettres distribués par d'autres prestataires.

¹⁰ Commission européenne, 2021a

du service universel, en termes de chiffre d'affaires, était encore de 83% en 2020 et reste constante depuis plusieurs années.¹¹

S'agissant du nombre de colis par habitant, la Suisse se situe dans la moyenne européenne avec 25 envois en 2019 (AT: 28; DE: 41; FR: 9, IT: 10)¹². La Poste s'attend à ce que la forte croissance se poursuive. Il est toutefois difficile d'établir un pronostic précis. Dans un scénario moyen, la Poste table sur une croissance de 25% d'ici 2030. Les colis des clients commerciaux font partie des prestations du service universel les plus rentables. Les clients commerciaux contribuent au chiffre d'affaires à hauteur de 90%.

Ces dernières années, l'essor de la numérisation a donné une forte impulsion au commerce en ligne. En 2020, le chiffre d'affaires des boutiques en ligne suisses a augmenté de 27% par rapport à l'année précédente. Pour 2021, on s'attend à une nouvelle hausse de 15%.¹³ Les achats en ligne auprès de commerçants nationaux augmentent plus fortement que ceux effectués à l'étranger. En 2020, la consommation intérieure a augmenté de 32% à 11 milliards de francs, tandis que les achats à l'étranger ont progressé de 5% à 2.1 milliards¹⁴. Malgré cette évolution fulgurante, la Suisse se situe toujours bien en dessous de la moyenne européenne en termes de chiffre d'affaires du commerce en ligne. En 2019, ce dernier ne représentait que 15% du commerce de détail, alors que dans l'UE, il atteignait déjà 18% (2020 : 20%), l'Irlande affichant le plus haut taux, à 34% (2020 : 45%)¹⁵. Il faut s'attendre à un effet de rattrapage en Suisse et donc à une nouvelle croissance du commerce en ligne. C'est ce que montrent les évolutions de ces dernières années du point de vue des utilisateurs. Les achats en ligne ont augmenté de manière significative dans tous les groupes de population. De grandes différences apparaissent surtout selon les groupes d'âge et les niveaux de formation, mais peu selon les régions¹⁶.

3.1.1.3 Journaux et périodiques

La distribution ordinaire de journaux et de périodiques en abonnement baisse depuis des années (2002-2020: -12%). En 2020, la Poste a acheminé 964 millions d'exemplaires. La marge de couverture de ce service est négative depuis des années (2020: -93 millions de francs, soit un rendement de -38%). Selon les estimations de la Poste, le volume diminuera encore de 36% d'ici 2030, sous l'effet notamment de l'augmentation de l'utilisation des médias en ligne. Contrairement à la distribution matinale¹⁷, pour laquelle plusieurs entreprises sont en concurrence, la Poste est la seule à acheminer en même temps que d'autres envois postaux, dans le cadre de la distribution ordinaire, des journaux et des périodiques dans tout le pays.

¹¹ PostCom 2021, p. 13

¹² Commission européenne, 2021a

¹³ Zumstein et al., 2021

¹⁴ Association de commerce.swiss, 2021

¹⁵ Office fédéral de la statistique, 2021a. Pas de données 2020 disponibles pour la Suisse.

¹⁶ Office fédéral de la statistique, 2021b

¹⁷ Distribution de quotidiens et d'hebdomadaires en semaine jusqu'à 6h30 au plus tard et de journaux dominicaux le dimanche jusqu'à 7h30 au plus tard.

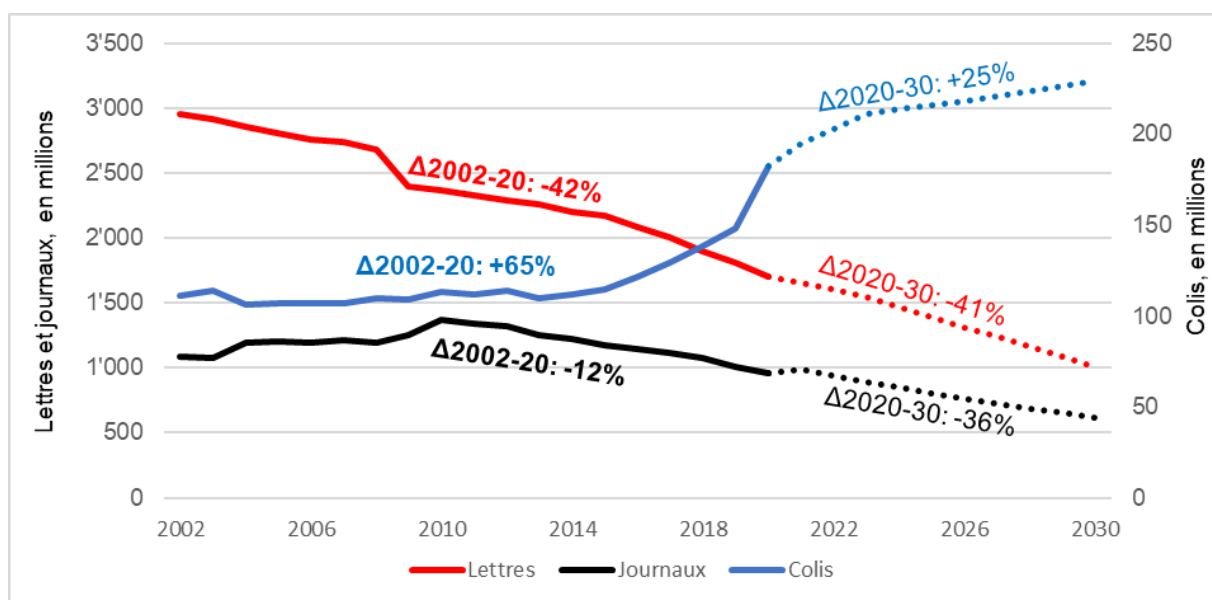


Figure 1: Evolution des volumes de la Poste Suisse depuis 2002 et prévisions jusqu'en 2030 (source: la Poste)

3.1.1.4 Points d'accès

L'évolution des volumes au niveau du groupe se reflète également dans le réseau d'offices de poste, comme le montrent les données de la Poste: depuis 2000, le volume de lettres traitées a diminué de 75%, tandis que celui des colis a augmenté de 25%; le nombre de versements en espèces a quant à lui diminué de 57%. L'importance relative du réseau d'offices de poste a nettement diminué ces dernières années, les clients se voyant de plus en plus proposer d'autres solutions pour effectuer des opérations postales. En 2020, seuls 27% du volume total de lettres a été traité par le réseau de la Poste (2005: 41%). Pour les colis, le recul a été moins marqué, notamment en raison de l'augmentation des retours (2005: 30%; 2020: 22%). S'agissant des services financiers, la situation est similaire, à la différence que les opérations de paiement en espèces relevant du service universel ne peuvent toujours être effectuées qu'au guichet d'un office de poste, et non dans les agences.

En 2020, les clients privés (y compris les très petites entreprises et institutions) ont déposé 16% des lettres à un guichet de poste (agences comprises). Plus de la moitié des lettres (59%) ont été déposées ou retirées aux guichets destinés aux clients commerciaux et 11% ont été livrées par voie numérique.

En comparaison européenne, la Poste exploite un réseau de points d'accès desservis très dense¹⁸. La part des agences (54%) est nettement inférieure à la moyenne européenne (78%).

3.1.1.5 Développements régionaux

Les prestations du service universel sont utilisées de manière similaire dans toutes les régions. Pour l'envoi et la réception de lettres, il n'y a guère de différences régionales.¹⁹ Une baisse est attendue dans toutes les régions linguistiques²⁰. Les services de colis sont davantage utilisés dans les agglomérations et les zones rurales que dans les villes-centres²¹, ce qui s'explique probablement par le fait que dans les villes, les possibilités d'achat stationnaires accessibles à courte distance sont plus nombreuses. En périphérie, certains produits sont comparativement plus souvent commandés en ligne. Une tendance à la croissance dans ce domaine est toutefois perceptible dans toute la Suisse.²² Ce n'est pas le cas du nombre de journaux et de périodiques distribués, qui est en recul dans

¹⁸ Office fédéral de la communication 2021, p. 39

¹⁹ Demoscope 2017, p. 20, 42-43

²⁰ Link 2020, p. 13

²¹ Demoscope 2017, p. 24

²² Link 2020, p. 43-44

toutes les régions²³. Au vu de la baisse de fréquentation, ces dernières années, la Poste a réduit dans toutes les régions, mais surtout dans les zones rurales, le nombre d'offices de poste qu'elle exploite en propre, tout en respectant les prescriptions légales. Parallèlement, elle a élargi son réseau à d'autres formes d'accès telles que les agences dans des entreprises partenaires, le service à domicile et les automates à colis²⁴.

3.1.1.6 Innovation

Le marché postal, et en particulier le segment croissant des colis, se trouve dans un contexte compétitif et très innovant. En raison de la forte augmentation du commerce en ligne, la vitesse et le lieu de livraison acquièrent une importance capitale. D'une part, les entreprises postales améliorent en permanence leurs processus et procédures internes, d'autre part, elles continuent à étoffer leur offre.

Les innovations les plus visibles concernent le dernier kilomètre, notamment dans le processus de distribution: de nouvelles formes sont proposées (p. ex. points de retrait sans contact, livraison dans le coffre de la voiture ou directement à domicile, livraison par des robots autoguidés), ainsi que de nouvelles possibilités de gestion des envois par le client (p. ex. fixation flexible de l'heure ou du lieu de livraison, suivi des envois).

Les progrès technologiques dans les domaines de l'intelligence artificielle (IA) et de l'analyse prédictive aident les entreprises postales à comprendre et à anticiper de mieux en mieux les besoins et les spécificités des différents utilisateurs. L'automatisation de la logistique et de la distribution permet de desservir les régions rurales de manière plus spécifique et plus économique.

Des explications complémentaires sur les évolutions du marché en Suisse et à l'étranger figurent dans le rapport de l'OFCOM du 22 janvier 2021 sur les défis actuels dans le domaine des services postaux et des services de paiement relevant du service universel²⁵.

Conclusions

- Les lettres sont de plus en plus remplacées par des outils numériques et perdent de leur importance. D'ici 2030, les habitants ne devraient plus recevoir en moyenne que deux lettres par semaine.
- Les volumes de colis vont continuer à augmenter. Une desserte de bonne qualité en services de colis est un atout important pour les régions. L'envoi de colis gagne encore en attractivité grâce à de nouvelles formes de distribution.
- D'ici 2030, les informations d'actualité sont principalement consommées sous forme numérique.
- Les offices de poste sont de moins en moins fréquentés. Parallèlement, de nouvelles technologies apparaissent, qui permettent de garantir l'accès aux services également de façon mobile et sans service personnel sur place.
- Les besoins et les comportements des utilisateurs évoluent de manière comparable dans toutes les régions.
- La Poste génère la majorité de ses revenus avec de grands clients commerciaux. Les clients privés et les PME ne jouent qu'un rôle secondaire en tant qu'expéditeurs de lettres et de colis.

²³ Office fédéral de la communication 2021, p. 28

²⁴ Office fédéral de la communication 2021, p. 35-41

²⁵ Office fédéral de la communication 2021

Implications

- L'actuel mandat de service universel ne correspond pas à l'évolution des besoins d'utilisation. En 2030, l'offre actuelle ne sera plus adaptée.
- D'ici 2030, il est nécessaire d'adapter le mandat de service universel en fonction de l'évolution des besoins.
- L'entreprise chargée du service universel doit bénéficier d'une plus grande flexibilité dans la fourniture des prestations afin de pouvoir réagir de manière adéquate à l'évolution et au dynamisme de la demande.
- Actuellement, le service universel est orienté vers les clients privés, ce qui ne correspond pas à la structure réelle de la clientèle, dans laquelle les clients commerciaux jouent un rôle prépondérant. Les grands clients commerciaux²⁶ sont à l'origine de 83% du chiffre d'affaires réalisé grâce aux lettres et de 90% du chiffre d'affaires réalisé grâce aux colis.

3.1.2 Marché du trafic des paiements

Toute transaction de biens ou de services implique un transfert d'argent. Disposer d'un trafic des paiements sûr, efficace et stable revêt une importance capitale pour l'économie suisse et présente un intérêt public considérable. De manière schématique, le trafic des paiements peut être réparti en deux catégories: le trafic des paiements en espèces et le trafic des paiements sans numéraire. Ces deux modes de paiement nécessitent d'importantes mesures infrastructurelles.

Pour les opérations de paiement en espèces, l'approvisionnement de l'économie nationale en argent liquide doit être garanti. En Suisse, le monopole de l'émission des billets de banque est détenu par la Banque nationale suisse (BNS)²⁷; c'est elle qui est légalement tenue d'assurer l'approvisionnement en espèces²⁸. PostFinance joue un rôle important dans le trafic des paiements en espèces. Grâce à l'infrastructure mise à disposition par la Poste, elle offre des services de paiement en espèces sur l'ensemble du territoire et contribue dans une large mesure à l'inclusion financière et sociale en Suisse (utilisation sans appareils numériques). Les espèces qui entrent dans le réseau des offices de poste sont retournées à la BNS par PostFinance. Par le passé, le trafic des paiements sans numéraire était principalement constitué de virements de compte à compte. Désormais, viennent s'ajouter d'autres moyens de paiement sans numéraire comme les cartes de débit et de crédit ou les applications de paiement mobile. Le marché des paiements connaît une forte dynamique, engendrée principalement par la pénétration progressive et croissante du numérique. Des innovations techniques trouvent leur place dans la chaîne de création de valeur et ouvrent de nouveaux marchés (p. ex. dans la logistique). Les prestataires traditionnels de services de paiement sans numéraire font face à une nouvelle concurrence, qui va croissant. L'engagement des big techs et des fintechs ainsi que les projets numériques des banques traditionnelles modifient également le paysage des acteurs. Les services financiers se mélangent de plus en plus à d'autres services.

Les développements disruptifs dans le trafic des paiements sans numéraire augmentent la pression sur les sources de revenus classiques et donc sur la base de coûts des banques traditionnelles. La compétitivité future des banques dépend de leur capacité à adapter leur stratégie en fonction des nouvelles orientations. PostFinance a un handicap supplémentaire: l'interdiction d'octroyer des hypothèques et des crédits limite encore plus fortement ses potentielles sources de revenus.

Le paysage des prestataires dans le domaine des paiements sans numéraire revêt un caractère international dominant, même si des réseaux nationaux jouent également un rôle important dans de nombreux pays. Il convient notamment de mentionner les réseaux de paiement par cartes²⁹ Visa et Mastercard, présents dans le monde entier. Hormis les prestataires internationaux, des réseaux nationaux ont également vu le jour, souvent sous l'impulsion de banques ou de groupes de

²⁶ Les relevés de la Poste montrent que la moitié des clients privés sont effectivement des particuliers. L'autre moitié est constituée de PME et d'institutions ou d'associations.

²⁷ Art. 7 de la loi fédérale sur l'unité monétaire et les moyens de paiement (LUMMP), RS 941.10

²⁸ Art. 5, al. 2, let. b de la loi sur la Banque nationale suisse (LBN), RS 951.11

²⁹ Card Scheme *en anglais*

banques. En Suisse, il s'agit de TWINT³⁰ et de la carte PostFinance. Par ailleurs, dans les pays voisins, de plus en plus de personnes misent sur des néo-banques ou des banques via smartphones (p. ex. Revolut, N26-, Klarna, Neon), qui n'exploitent pas de filiales physiques et permettent un accès à bas seuil à leurs services³¹.

La pénétration croissante du numérique a une influence négative sur la demande de services de paiement en espèces classiques. Alors que les dépôts et les retraits d'espèces au guichet des offices de poste sont en forte baisse depuis des années, l'utilisation des offres électroniques ne cesse d'augmenter. Les procédures de paiement par carte revêtent une importance particulière, qu'elles se fassent sous forme directe, avec une carte plastique (carte de débit ou de crédit) à un point de vente physique, ou via des modes de paiement non numéraires traités en arrière-plan, comme c'est le cas de nombreuses applications de paiement mobile et de paiement par internet. Cette tendance est accélérée aujourd'hui par le prix, le niveau de sécurité, la disponibilité et la diffusion de nouvelles technologies, par les solutions de paiement innovantes ainsi que par des changements des comportements et des conditions générales pendant la pandémie de coronavirus. L'évolution des modes de paiement soulève des questions quant au pouvoir de marché de quelques fournisseurs de systèmes de paiement par carte et quant à la protection des consommateurs et des données.

Depuis un certain temps, avec le nombre élevé de comptes détenus par la population résidente et les entreprises suisses, l'argent liquide ne joue plus qu'un rôle mineur pour les paiements importants ou réguliers (p. ex. loyer, salaire, facture d'électricité, etc.); par rapport à l'enquête de 2017 sur les moyens de paiement³², les parts d'utilisation ont massivement diminué au cours des dernières années. L'argent liquide reste toutefois important en Suisse et n'est pas remplacé par des solutions numériques dans tous les domaines. Il présente de grands avantages par rapport aux moyens de paiement sans numéraire en termes de protection de la sphère privée et de préservation de l'anonymat lors du processus de paiement. Il est surtout utilisé comme réserve de valeur et pour le paiement de petits montants dans les magasins ou dans la restauration. Ainsi, selon l'enquête de 2020 sur les moyens de paiement³³, 97% des personnes interrogées conservent de l'argent liquide dans leur porte-monnaie ou à la maison pour leurs dépenses quotidiennes. Le recul de l'utilisation de l'argent liquide est plus marqué dans les zones urbaines que dans les régions rurales, mais dans l'ensemble, il s'observe partout. Le passage de l'argent liquide à des moyens de paiement sans numéraire concerne tous les groupes de population, même si son intensité varie de l'un à l'autre.

Il est difficile d'évaluer aujourd'hui dans quelle mesure l'argent liquide sera encore demandé. Il n'est pas possible non plus de savoir si, quand et dans quelle mesure des monnaies numériques de banque centrale pourront s'établir. Pour des raisons de politique monétaire, la BNS refuse actuellement d'en introduire une, du moins pour les clients de détail. Elle renvoie aux systèmes de paiement existants, qui sont efficaces et performants.

Aujourd'hui, il est toutefois important de noter que l'accès à ces systèmes de paiement (y compris les cartes et les applications) nécessite presque toujours un compte. Certes, il est possible de gérer un tel compte sur un téléphone portable par exemple (wallet); pour des raisons de conformité, cela suppose cependant une relation contractuelle avec un prestataire de services financiers. Actuellement, l'accès au trafic des paiements ne peut pas être complètement séparé de l'accès aux services de compte.

L'augmentation de l'utilisation des services numériques de paiement réduit à moyen terme la demande en points de contact physiques, et notamment en guichets desservis. La forte baisse de la fréquentation des guichets des offices de poste a des conséquences négatives sur la rentabilité du réseau postal et donc du service universel dans le domaine du trafic des paiements actuellement fourni par PostFinance. Parallèlement, le développement de produits du trafic des paiements pour le

³⁰ App de paiement en -Suisse. Twint AG TWINT AG appartient aux plus grandes banques suisses: Banque cantonale vaudoise (BCV), Credit Suisse, PostFinance, Raiffeisen, UBS, Banque cantonale de Zurich ainsi que SIX et Worldline.

³¹ Ti&M/Hochschule Luzern 2021

³² Banque nationale suisse 2018

³³ Banque nationale suisse 2021

monde technologique exige des investissements élevés. Les économies d'échelle au niveau de l'infrastructure technique ainsi que les effets de réseau jouent un rôle particulier à cet égard. Les réseaux de trafic des paiements doivent donc atteindre une certaine taille pour être à la fois attractifs du point de vue de la clientèle et judicieux sur le plan économique.

Dans un proche avenir, grâce à sa large base de clients, PostFinance restera un acteur important du trafic des paiements. Le volume du trafic des paiements en espèces diminue toutefois, si bien que les coûts fixes pour la mise à disposition des prestations sont répartis sur un nombre de transactions de plus en plus réduit, jusqu'à ce que finalement la pertinence économique ne soit plus assurée. S'agissant du trafic des paiements sans numéraire, PostFinance est bien positionnée, du moins aujourd'hui. D'une manière générale, les développements technologiques risquent toutefois de réduire sa part dans la chaîne de création de valeur, ce qui, à moyen terme, aura des répercussions négatives sur ses revenus et son positionnement stratégique.

Conclusions

- La numérisation et les innovations qui l'accompagnent engendrent les changements structurels plus rapides et plus profonds sur le marché du trafic des paiements.
- Malgré la pénétration croissante des cartes de paiement et d'autres moyens de paiement innovants, les services de paiement en espèces doivent être maintenus, du moins actuellement, pour des raisons de politique régionale, sociale et économique.
- Avec le recul des opérations de paiement en espèces au guichet, l'importance des points d'accès physiques diminue, ce qui a des conséquences négatives sur leur rentabilité.
- L'actuelle obligation de fournir des services physiques sur l'ensemble du territoire ne peut plus être financée de manière rentable à moyen et long terme.

Implications

- Les services de paiement en espèces et sans numéraire interagissent entre eux. L'utilisation ou le traitement de transactions en espèces suppose presque toujours l'existence d'un compte de paiement.
- Le mandat de service universel est peut-être défini de manière trop restreinte car il n'intègre pas assez les multiples formes d'accès numérique et ne permet pas une fourniture plus efficace et plus adaptée aux besoins.
- Le pouvoir de marché croissant de quelques fournisseurs de systèmes dans le domaine du paiement par cartes soulève des questions relatives à la protection des consommateurs et des données et sur d'éventuelles mesures d'accompagnement concernant le mandat de service universel.
- Il convient d'accorder une attention particulière aux conséquences des nouveaux modèles commerciaux sur la sécurité et l'efficacité de l'infrastructure de paiement.

3.2 Conditions technologiques pour une substitution numérique

La numérisation est le moteur central de l'évolution des comportements d'utilisation dans la population et l'économie. La question de savoir quelles prestations du service universel seront utilisées à l'avenir et dans quelle mesure dépend fortement des conditions technologiques. Trois facteurs sont déterminants pour la substitution numérique: le niveau de déploiement de l'infrastructure de télécommunication, le niveau de compétence numérique de la population et le niveau de développement des offres de cyberadministration. Du côté de la production, le progrès technologique permet de nouvelles formes de travail.

3.2.1 Niveau actuel de déploiement de l'infrastructure de télécommunication et développement futur

Pour l'utilisation des principaux canaux de substitution pour les lettres (p. ex. courrier électronique et applications de messagerie) et le trafic physique des paiements (eBanking), une infrastructure de télécommunication offrant un débit de transmission de moins de 10 Mbit/s est suffisante. La couverture avec ce faible débit est aujourd'hui assurée sur l'ensemble du territoire suisse. Dans la plupart des

régions, des débits nettement plus élevés sont déjà disponibles. On estime que 57% des logements et commerces sont déjà raccordés aux technologies les plus performantes à fibre optique (FTTH ou FTTB³⁴).³⁵

Le déploiement du haut débit en Suisse est toujours en cours. Swisscom envisage de raccorder 60% des logements et des commerces au FTTH d'ici fin 2025, ce qui correspond presque à un doublement par rapport à 2019. Swiss Fibre NET SA, partenaire de Salt et Sunrise, a annoncé en janvier 2021 qu'il souhaitait étendre son réseau de fibre optique d'un sixième d'ici la fin de l'année pour atteindre un total de 700'000 ménages.

Les exploitants de réseaux déploient actuellement en Suisse les réseaux de technologie mobile de 5^e génération (5G). Une version de base de la 5G couvre déjà 82% du territoire et 96% de la population. La technologie mobile de 4^e génération, la plus répandue, couvre plus de 99% du territoire.

Les zones rurales de Suisse sont comparativement bien couvertes. Atteignant 91.8%, la disponibilité de débits de données de 30 Mbit/s est nettement supérieure à la moyenne européenne (59.3%). Par contre, en termes de couverture nationale en fibre optique jusqu'au bâtiment (FTTH/B), la Suisse affiche des résultats médiocres en comparaison européenne: 16 des 30 pays européens présentent une couverture FTTH/B supérieure à celle de la Suisse (état en 2019).

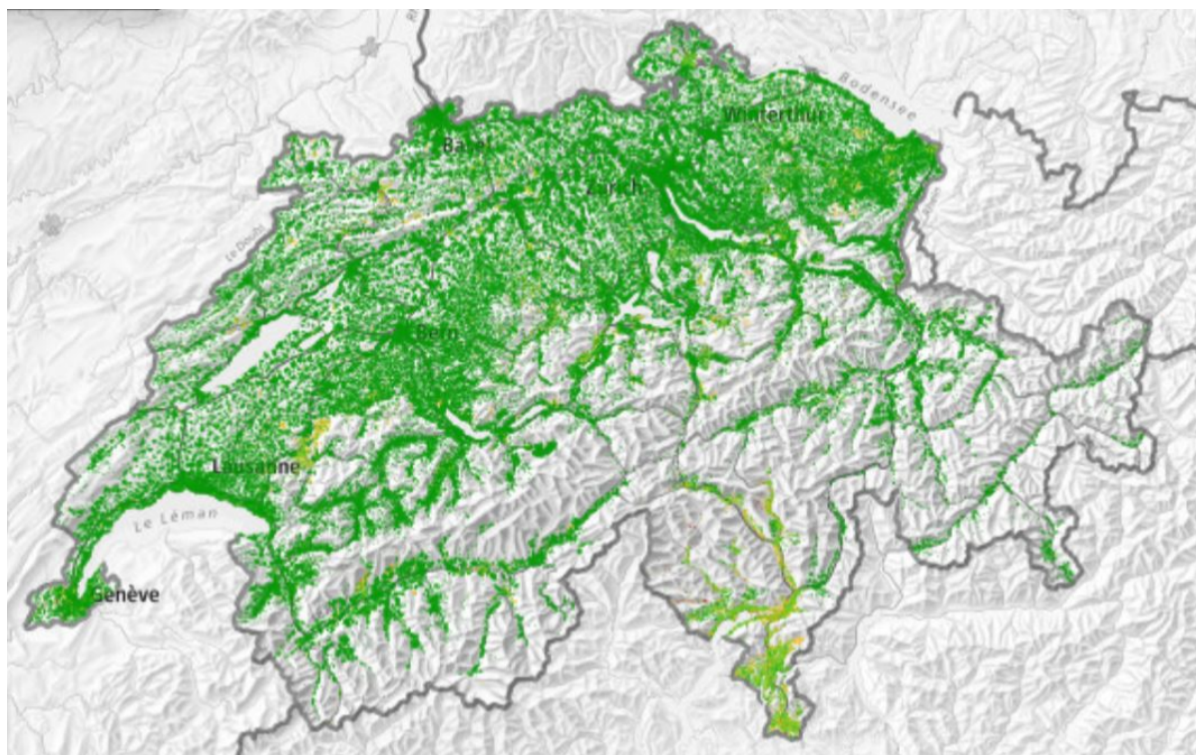


Figure 2: Couverture géographique en haut débit en Suisse (upload >= 1 Mbit/s, download >= 10 Mbit/s)

Conclusions

- L'infrastructure de télécommunication de la Suisse est bien développée et fait l'objet d'un développement continu.
- L'infrastructure garantit une utilisation généralisée des moyens numériques de communication et de paiement.

Implikation

³⁴ FTTH: Fiber to the home; FTTB: Fiber to the business

³⁵ L'OFCOM gère, en collaboration avec Swisstopo, un atlas de la large bande accessible au public, établi sur la base des données fournies volontairement par les exploitants de réseaux. L'atlas donne une vue d'ensemble de la situation de la couverture des réseaux à large bande ainsi que des informations détaillées pour une région spécifique. Les chiffres les plus récents datent d'avril 2021. Disponible sous: www.bakom.admin.ch > Télécommunications > Atlas de la large bande.

- La Suisse dispose d'une bonne infrastructure pour les prochaines étapes de la numérisation.
- La couverture en matière d'accès internet est déjà aujourd'hui suffisante pour une fourniture entièrement numérique des services de communication et de paiement.

3.2.2 Compétence numérique

La compétence numérique de la population constitue une autre condition pour la transformation numérique des processus physiques. Dans le classement général de l'International Digital Economy and Society Index (I-DESI)^{36,37}, la Suisse occupe la 5^e place en la matière derrière les Etats-Unis, le Danemark, la Finlande et les Pays-Bas.

S'agissant de l'intégration des technologies numériques, la Suisse est en tête. Cette première place s'explique par la disponibilité particulièrement bonne des technologies les plus récentes, par le volume élevé des investissements consentis dans les technologies numériques, par le nombre élevé de serveurs internet sécurisés et par la prospérité générale du pays. En revanche, en ce qui concerne la numérisation des services publics, la Suisse n'occupe que la 31^e place, largement en dessous de la moyenne. Force est de constater en effet que la disponibilité en ligne des informations officielles, les consultations en ligne, le vote électronique ainsi que l'open data ne sont pas encore très avancés en Suisse. La Suisse se situe à la 7^e place en ce qui concerne la connectivité et l'utilisation de l'internet, et à la 9^e place en ce qui concerne le capital humain.

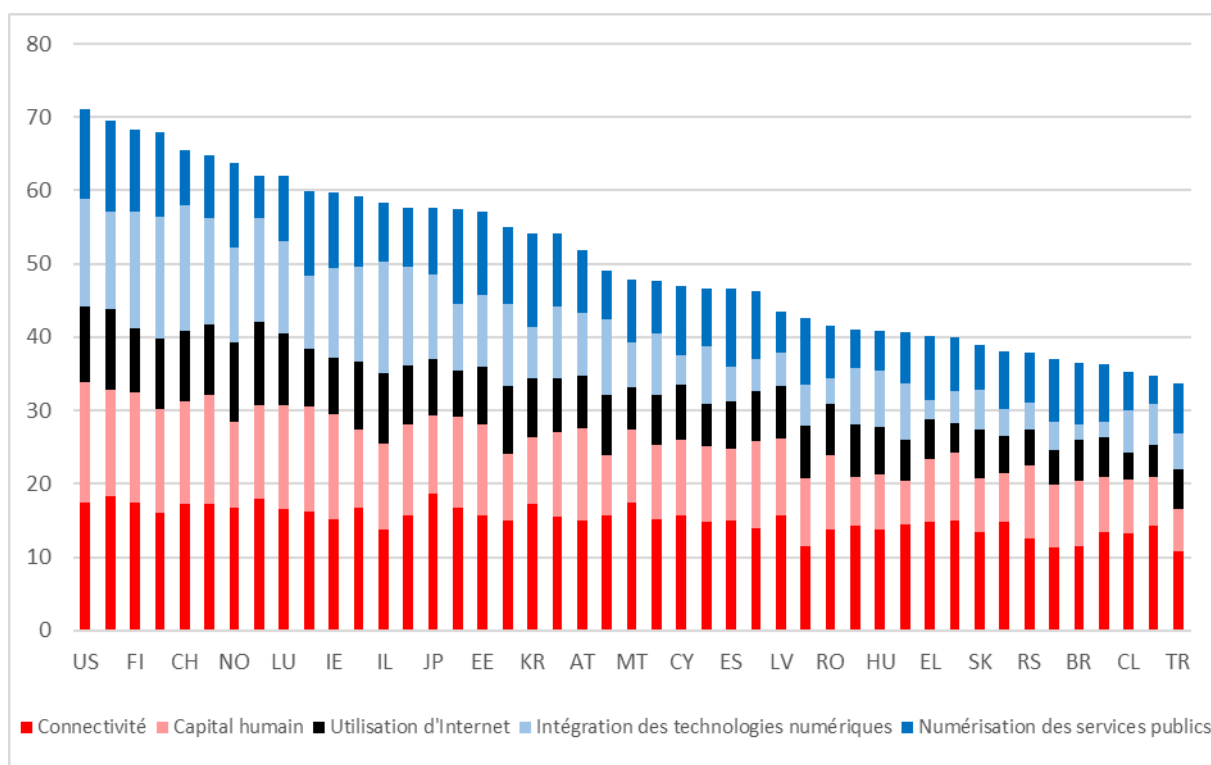


Figure 3: International Digital Economy and Society Index

En Suisse, la forte pénétration numérique se traduit également par une couverture généralisée avec les smartphones; 97.2% de la population en possède au moins un³⁸. L'utilisation de l'internet est donc profondément ancrée dans le quotidien de tous les groupes de population, y compris chez les

³⁶ L'I-DESI compare les progrès de la transformation numérique dans 45 pays. La dernière comparaison disponible se base sur des données de 2018. La comparaison se base sur cinq dimensions: Le développement de l'infrastructure à haut débit et sa qualité (connectivité, 25%), les compétences nécessaires à l'utilisation des technologies numériques au sein de la population et sur le marché du travail (capital humain, 25%), la diversité des domaines d'application numériques et leur intensité d'utilisation (utilisation d'Internet, 15%), le degré de numérisation des processus commerciaux et le niveau de développement du commerce en ligne (intégration des technologies numériques, 20%) ainsi que les progrès de la numérisation dans les pouvoirs publics, notamment l'e-gouvernement (numérisation des services publics, 15%).

³⁷ Commission européenne 2021b

³⁸ Comparis 2020, p. 11

personnes plus âgées. Une étude de Pro Senectute datant de 2020³⁹ montre que 95.9% des personnes de 65 à 69 ans utilisent régulièrement l'internet. Les personnes qui n'utilisent pas l'internet (offliners) ne se trouvent que parmi les personnes âgées de 85 ans et plus (sachant que l'espérance de vie est de 81 ans pour les hommes et de 85.1 ans pour les femmes⁴⁰). Même dans ce groupe d'âge, 38.5% des personnes surfent régulièrement. Il faut s'attendre à ce que la part des retraités à l'aise avec les outils numériques continue d'augmenter. Plus que de l'âge, le comportement numérique dépend du niveau de formation. Chez les personnes ayant un diplôme universitaire, seuls 4% des plus de 65 ans n'utilisent pas l'internet. Les différences régionales ne jouent qu'un rôle secondaire dans la compétence numérique.⁴¹

Conclusions

- La numérisation est comparativement bien avancée en Suisse.
- L'internet est utilisé quotidiennement par tous les groupes de population.
- Les personnes âgées sont habituées à utiliser les technologies numériques. D'ici 2030, le nombre de personnes qui n'utilisent pas l'internet va continuer à diminuer.

Implications

- L'offre actuelle de service universel date d'une époque où la numérisation de la société était moins avancée.
- D'ici 2030, les compétences numériques de la population seront largement développées et le mandat actuel, orienté sur l'analogique, ne répondra plus aux besoins de la Suisse numérique.

3.2.3 Identité électronique et signature électronique

L'envoi physique d'une lettre répond souvent à l'exigence d'une signature manuscrite, que ce soit pour l'identification de l'expéditeur ou pour des raisons juridiques, par exemple dans le cas de la signature d'un contrat. Pour s'inscrire sur une plateforme en ligne d'une administration ou d'une entreprise, ou pour acheter des marchandises ou des services sur l'internet, une identification est généralement requise. Il existe actuellement différentes procédures basées sur un nom d'utilisateur et un mot de passe.

L'identité électronique (e-ID) et la signature électronique qualifiée (QES) offrent également des solutions technologiques, même si leur diffusion en Suisse est encore faible. Il n'existe pas encore non plus de système d'identification uniforme valable pour toutes les applications. Le Conseil fédéral et le Parlement avaient élaboré une loi en vue de l'introduction d'une e-ID reconnue par la Confédération, mais le texte a été rejeté par le peuple le 7 mars 2021.

Le 17 décembre 2021, le Conseil fédéral a posé les bases en vue de la mise en place d'un futur moyen d'identification électronique étatique. Il veut avancer rapidement. L'e-ID étatique doit permettre aux utilisateurs d'exercer le plus grand contrôle possible sur leurs données (principe de l'identité auto-souveraine). La protection des données devrait être garantie entre autres par le système lui-même (principe de protection de la vie privée dès la conception), mais aussi par la limitation des flux de données nécessaires (principe de l'économie des données) et à une sauvegarde décentralisée des données. L'e-ID devra reposer sur une infrastructure gérée par l'Etat et pourrait être mise à la disposition d'organismes publics et privés en tant que preuve d'identité pour différentes applications. Le projet de nouvelle loi sur l'e-ID devrait faire l'objet d'une consultation mi-2022.⁴²

La Suisse est à la traîne en matière de numérisation des processus commerciaux. Moins de 45% de tous les documents sont aujourd'hui entièrement numérisés, alors qu'environ 50% doivent être signés. Il n'est pas rare que la signature d'un contrat reste le dernier élément analogique d'un processus

³⁹ Pro Senectute 2020

⁴⁰ Office fédéral de la statistique 2021c

⁴¹ Office fédéral de la statistique 2021d

⁴² Conseil fédéral 2021

par ailleurs numérique. La fourniture de services dans le domaine de l'identité et de la signature électroniques est hautement réglementée. Les normes qui s'appliquent en Suisse (SCSE) sont différentes de celles de l'UE (eIDAS), où la réglementation est plus aboutie. Swisscom Trust Services est le seul fournisseur européen à couvrir les deux espaces juridiques. La signature électronique qualifiée offre le niveau de protection le plus élevé, est facile à utiliser et a la même valeur juridique que la signature manuscrite. Elle requiert une identification personnelle, qui doit être physique tant qu'il n'existe pas d'identification électronique reconnue. En Suisse, l'identification vidéo n'est autorisée que pour les intermédiaires financiers. Les domaines d'application possibles de la signature électronique qualifiée sont la banque, les télécommunications, la santé, le divertissement et les applications B2B. Ses principaux atouts sont la possibilité d'une identification électronique, une augmentation des domaines d'application et du nombre d'utilisateurs (effets de réseau) et son respect des exigences en matière de transparence et de lutte contre la corruption. Aujourd'hui, la signature électronique qualifiée est utilisée environ 150'000 fois par mois, dont près de la moitié à l'étranger.

Conclusions

- La Suisse est en retard dans la numérisation des processus commerciaux et administratifs. L'e-ID et la signature électronique qualifiée sont des conditions essentielles pour réussir le passage de la communication analogique à la communication numérique.
- Ces instruments sont notamment importants pour l'introduction de la cyberadministration, la cybersanté et le vote électronique.
- Le développement du service postal universel traditionnel est possible même sans e-ID ni signature électronique qualifiée.
- L'introduction d'un login unique pourrait accélérer la mise en réseau numérique des particuliers, des entreprises et des autorités et l'échange de services numériques entre eux.
- Avec son réseau national, la Poste pourrait contribuer à la diffusion de la technologie dans le domaine de l'identification physique.

Implications

- L'Etat doit veiller à ce que des solutions fiables soient rapidement développées et introduites. Il s'agit notamment de promouvoir les offres de cyberadministration afin que la population puisse également contacter les autorités par voie numérique.
- D'ici 2030, l'e-ID et la signature électronique qualifiée seront établies et utilisées sur l'ensemble du territoire. Cela a un effet disruptif sur la substitution de la correspondance officielle.
- L'utilisation d'un login unique basé sur l'e-ID pour les plateformes de commerce électronique stimule l'utilisation de ces offres.

3.2.4 Conditions de travail

La numérisation a également favorisé l'émergence de nouvelles structures et formes de travail. Les tâches monotones et répétitives sont de plus en plus souvent effectuées par des machines, le télétravail⁴³ s'est banalisé, le temps de travail se flexibilise et les frontières entre vie professionnelle et vie privée s'estompent⁴⁴. Parallèlement, des plateformes et des canaux de communication se développent, qui rendent caduque la répartition classique entre employeur et employé. Dans l'économie de plateforme, de nouvelles relations de travail atypiques apparaissent, comme les relations de travail limitées dans le temps ou liées à un volume de travail fluctuant à court terme. Dans la logistique postale également, la part des nouvelles relations de travail augmente. Les prestataires de services postaux y recourent pour offrir des services plus flexibles (p. ex. distribution tous les jours de la semaine ou la nuit) et moins chers.⁴⁵

⁴³ Par télétravail, on entend le travail à domicile ou depuis n'importe quel lieu.

⁴⁴ Zukunftsinstitut 2021

⁴⁵ European Regulators Group for Postal Services 2019, p 7s

Conclusions

- La numérisation entraîne des bouleversements structurels dans l'organisation du travail.
- En raison de l'automatisation et des nouvelles technologies, de nouvelles compétences sont nécessaires.
- Le lieu et les horaires de travail sont de plus en plus flexibles.
- La répartition classique entre employeur et le salarié s'estompe.

Implications

- Les changements structurels dans le monde du travail sont prévisibles et ne peuvent pas être stoppés.
- Le mandat de service universel doit tenir compte de ces évolutions afin de garantir une transition aussi contrôlée et socialement acceptable que possible.

3.3 Evolutions sociales et spatiales

Au cours des prochaines années, les évolutions sociales et spatiales de la Suisse seront marquées par différents facteurs, notamment par les changements démographiques, l'augmentation de la mobilité, la mondialisation, la numérisation et l'individualisation, ainsi que le changement climatique.⁴⁶ Ces changements influencent aussi bien la demande en services postaux et de paiement que l'environnement des prestataires et les services eux-mêmes.

3.3.1 Démographie et mobilité

La population suisse augmentera au cours des 30 prochaines années, notamment en raison de flux migratoires. En 2020, la Suisse comptait 8.7 millions de personnes résidentes permanentes. L'Office fédéral de la statistique (OFS) estime que si la croissance se poursuit, la population atteindra 9.4 millions d'ici 2030 et 10.4 millions d'ici 2050.⁴⁷

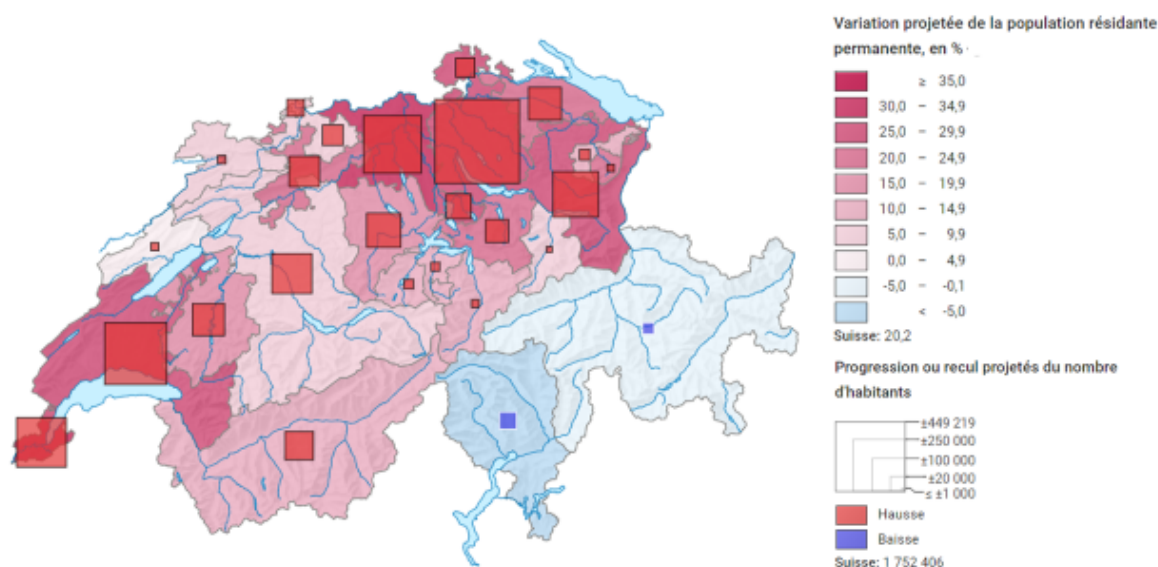


Figure 4 Evolution démographique 2020+, prévision de la variation de la population résidente permanente 2020-2050⁴⁸

Les évolutions seront vraisemblablement différentes selon les régions. La tendance à l'urbanisation se poursuit. Une forte croissance économique et démographique est attendue surtout dans les agglomérations, alors qu'elle pourrait être modérée, voire négative, dans les régions rurales et

⁴⁶ Conseil de l'organisation du territoire 2019

⁴⁷ Office fédéral de la statistique 2020a, p 10 (scénario moyen)

⁴⁸ Office fédéral de la statistique 2020b

alpines (p. ex. aux Grisons et au Tessin). A l'intérieur même des régions, les évolutions sont contradictoires. Ainsi, on s'attend à une croissance démographique et économique dans les zones urbaines et les centres régionaux (dans les Alpes, souvent le long des espaces de plaine multifonctionnels⁴⁹), mais à un nouveau recul dans les vallées latérales isolées. D'un point de vue structurel, les espaces ruraux comptent davantage d'entreprises des secteurs primaire et secondaire ou de PME que de grandes entreprises.

La croissance démographique et économique s'accompagnera d'une augmentation accrue de la mobilité. Les centres et les agglomérations sont mis au défi par la forte sollicitation des infrastructures et des réseaux, tandis que, dans les zones rurales, il s'agit de privilégier la mise à disposition et le financement d'offres de transports publics adaptées aux besoins et de les combiner avec les transports individuels motorisés. Des nouveautés tels que l'économie de partage, des horaires et formes de travail, d'enseignement et d'ouverture des magasins plus flexibles, une société fonctionnant de plus en plus 24 heures sur 24 ainsi que l'automatisation et la numérisation de la mobilité devraient modifier de différentes manières les transports et les offres de mobilité.⁵⁰

L'influence de la pandémie de coronavirus sur les flux de pendulaires reste à déterminer. Actuellement, on suppose que le déplacement accéléré des postes de travail des bureaux centraux vers des zones d'habitation ou des centres secondaires va se poursuivre.⁵¹ En outre, la crise laisse entrevoir une augmentation des formes d'habitat multilocales. Cette évolution, qui avait déjà commencé avant la pandémie, concerne entre autres les stations touristiques alpines. Les employés ont de plus en plus des horaires et des lieux de travail flexibles (p. ex. dans des résidences secondaires ou de vacances).⁵²

Les évolutions montrent que le vieillissement de la population se poursuit et s'accélérera fortement entre 2020 et 2030. Selon le scénario de référence, le nombre de personnes âgées de 65 ans et plus passera de 1.6 million (2020) à 2.7 millions (2050), soit 26% de la population totale en 2050 (contre 19% en 2020). Le vieillissement varie toutefois selon les régions; il touche davantage les zones rurales et périphériques que les zones urbaines.

Le niveau de formation de la population suisse va lui aussi augmenter de manière significative au cours des prochaines années. La proportion des personnes ayant un diplôme tertiaire⁵³ dans la population âgée de 25 à 64 ans passera de 44% (2019) à plus de 55% (2040). Celle des personnes sans formation post-obligatoire achevée devrait se stabiliser à 10% au cours des prochaines années.

Conclusions

- Dans les prochaines années, la croissance démographique et économique entraîne globalement un élargissement de la base de clients potentiels des services postaux, indépendamment de l'évolution de l'utilisation.
- La mobilité augmente aussi. Les offres de transports individuels motorisés et de transports publics se combinent. Les offres de mobilité évoluent avec la numérisation.
- L'utilisation des nouveaux médias et des nouvelles technologies par les particuliers et les entreprises va continuer à progresser.
- Toutes ces évolutions varient selon les régions.

⁴⁹ Conseil de l'organisation du territoire 2019, p. 15

⁵⁰ Office fédéral du développement territorial 2017

⁵¹ Espacesuisse 2021

⁵² Bürgin et al. 2021

⁵³ Formation professionnelle supérieure et universités

Implications

- En raison de la croissance démographique et économique très variable selon les régions, un service universel décentralisé reste pertinent pour assurer la cohésion sociale.
- En raison de l'augmentation de la mobilité et de la densité de la population, il faut s'attendre à une concentration des infrastructures et des services logistiques dans les zones urbaines.
- Dans les zones rurales périphériques, où la croissance démographique et économique est faible, voire négative, une approche intégrative des infrastructures et services relevant du service universel permet d'exploiter au mieux les synergies. Une marge de manœuvre doit être accordée aux communes et aux régions.
- L'intensification croissante de la mobilité exige une redéfinition des circuits économiques et logistiques, ce qui touchera également la logistique des colis.
- La séparation géographique croissante entre le domicile, le lieu de travail et d'autres lieux de séjour (par ex. pendant les loisirs) exige des approches nouvelles et flexibles en matière de distribution postale.
- L'imbrication croissante des transports individuels motorisés et des transports publics ainsi que les nouveaux concepts de mobilité recèlent de nouveaux potentiels pour la réception, le transport et la distribution des lettres et des colis.
- La planification et la mise en œuvre du service postal universel doivent tenir compte des capacités des différents groupes de population (p. ex., selon le niveau de formation, les groupes d'âge ou les groupes vulnérables⁵⁴).

3.3.2 Comportement des clients

Le comportement des clients et des entreprises en matière de communication continue de changer. Les processus analogiques sont de plus en plus supplantés par des canaux numériques. L'utilisation croissante des codes QR pendant la pandémie de coronavirus renforce la tendance. La prolifération des smartphones et d'internet modifie en outre les comportements d'achat et dope les commandes en ligne. Les consommateurs dépensent toujours plus d'argent pour des biens immatériels ou numériques et pour des expériences. La tendance est à l'utilisation plutôt qu'à la possession. Comme de nombreuses choses sont simplement utilisées et non plus achetées, le rôle des consommateurs évolue également. En outre, avec la numérisation et la logistique intelligente, la consommation, la production et la distribution ne sont plus liées à des lieux spécifiques. Les prochaines avancées technologiques vont encore accentuer cette absence de localisation.

Une multitude de nouveaux modèles commerciaux et de formes d'achat voient le jour. De plus en plus, la demande en offres analogiques ne traduira qu'un besoin de contacts sociaux. La consommation quotidienne pourra se dérouler de plus en plus de machine à machine, les plateformes servant de lien entre l'homme et la technique. Si Uber, Facebook ou Ebay, par exemple, se limitent actuellement à quelques fonctions ou services, il faut s'attendre à une consolidation des plateformes. Le tableau ci-dessous montre comment la numérisation modifie les structures, les processus et les attentes de la société.

⁵⁴ Par groupes vulnérables, on entend généralement des personnes ayant un accès restreint et des besoins particuliers. Les raisons peuvent être par exemple un handicap physique ou corporels ou de l'absence d'accès à l'internet (nonliners).

Société analogique	Société numérique
Produit, marchandises - matériel	Services - immatériel De nombreux produits physiques peuvent être remplacés par des services en réseau. Comme dans le domaine de la musique, où les services de streaming ont remplacé les supports audio traditionnels, d'autres catégories de produits seront aussi dématérialisés.
Acheteur, propriétaire	Utilisateur Au lieu d'acheter soi-même des marchandises, on les utilise uniquement quand et où on en a besoin. Le secteur de la mobilité montre où va cette évolution. Au lieu des véhicules, c'est le transport de A à B - indépendamment du moyen de transport - qui est vendu.
Lieu fixe, domicile, lieu de travail, point de vente	Effacement de la localisation Vivre, travailler et faire ses courses ne sont plus associés à un lieu. Le numéro de portable devient plus important que l'adresse postale et l'infrastructure de communication plus importante que l'infrastructure de transport.
Heures d'ouverture, délais	Temps réel Les services numériques sont disponibles à tout moment et immédiatement, sans délai.
Payer avec de l'argent - Property Rights	Payer avec des données - Privacy Rights Les services numériques sont majoritairement gratuits. L'utilisateur paie avec ses données personnelles.

Tableau 2 Comment la numérisation modifie les structures et les processus ainsi que les attentes de la société - principaux changements

Conclusions

- Les habitudes d'achat évoluent: la consommation et les services sont de plus en plus numériques, immatériels et indépendants de lieux ou d'horaires d'ouverture fixes.
- Les biens de consommation sont de plus en plus souvent loués plutôt qu'achetés.
- Les services numériques sont souvent proposés gratuitement. La clientèle paie avec ses données personnelles et pas avec de l'argent.

Implications

- L'augmentation des commandes en ligne a des conséquences sur la logistique des colis, toujours plus utilisée d'ici 2030, contrairement à la logistique des lettres. Les clients sont de plus en plus mobiles et veulent recevoir leur commande partout et immédiatement.
- La logistique devient de plus en plus exigeante, elle doit réagir à court terme à des changements de lieux et d'horaires de livraison.
- Ces évolutions ont également une grande influence sur l'accessibilité des prestations du service universel. L'accès doit être formulé de manière technologiquement neutre afin de garantir une plus grande flexibilité.
- La protection des données personnelles doit être davantage prise en compte.

3.3.3 Transformation verte

La transformation verte devrait aussi modifier le comportement des clients à long terme. En particulier, la sensibilité aux coûts externes des prestations postales augmente, comme par exemple les émissions de CO₂ générées par le transport des marchandises commandées, les matériaux d'emballage, les envois publicitaires non souhaités ou les factures et communications officielles envoyées sur papier par les communes. Les compensations volontaires des émissions de CO₂ par les clients de Galaxus sont un indicateur de cette sensibilité accrue. Aujourd'hui, 10% de tous les acheteurs versent une taxe climatique. Cette proportion varie toutefois selon les tranches d'âge (20-29 ans: 13%; 60-69 ans: 8% et plus de 80 ans: 5.6%). Le lieu de résidence a également une influence.

Les personnes les plus enclines à verser une compensation habitent dans des cantons à forte population urbaine (Bâle-Ville, Berne et Zurich)⁵⁵.

La transformation verte modifie la logistique: les clients veulent savoir comment leurs colis sont transportés et quelles sont les nuisances sur l'environnement qui en découlent. Pour les entreprises de logistique, les exigences augmentent. On s'attend à ce que leur flotte de véhicules soit exploitée de la manière la plus écologique possible, avec des carburants alternatifs issus de l'énergie solaire, hydraulique ou éolienne. Actuellement, la tendance est nettement à l'électromobilité. La flotte doit donc être conçue de la manière performante. Des algorithmes permettent de relier le plus efficacement possible les destinations à desservir et de réduire les trajets à vide. Au vu de l'augmentation des renvois de colis⁵⁶, de la raréfaction des ressources et de la hausse des prix des matières premières et de l'énergie, des voix s'élèvent pour réclamer l'utilisation de systèmes d'emballage à faible production de déchets. Le transfert numérique pourrait accélérer la réduction des déchets. Parallèlement, la société exprime de nouveaux besoins dans le domaine du recyclage ou de l'économie circulaire. Indépendamment de la logistique, la transformation verte pourrait plaider en faveur d'une stratégie d'investissement verte ou de produits d'investissement verts.

Il ne s'agira pas seulement de définir quelles offres doit contenir le catalogue du service universel, mais aussi comment elles doivent être conçues pour répondre aux attentes. Tant le recours à des systèmes d'emballages à usage multiple qu'une exploitation plus efficace de la flotte de véhicules ou la réduction des trajets à vide supposent l'interopérabilité des plateformes logistiques. La politique pourrait promouvoir une telle interopérabilité en définissant des normes applicables à toutes les entreprises logistiques actives sur le marché, par exemple dans le cadre de l'obligation d'annonce en vigueur, de manière analogue à l'obligation de respecter les conditions de travail usuelles dans la branche.

Conclusions

- Les utilisateurs, dont la conscience écologique augmente, ont davantage d'attentes envers les entreprises de logistique.
- Les exigences relatives à l'exploitation d'une flotte de véhicules efficace sur le plan énergétique, à l'utilisation de matériaux d'emballage écologiques ou à l'intensification des efforts de recyclage sont tout à fait fondées et importantes. Mais elles ne peuvent pas être réglées dans le cadre du service postal universel.

Implications

- Les services postaux et de paiement doivent à l'avenir être fournis de la manière la plus écologique possible. Les entreprises de logistique devraient être tenues d'utiliser les ressources de manière efficace. Les prescriptions s'appliquent à tous les acteurs du marché et peuvent par exemple être liées à l'obligation d'annonce.
- Pour une logistique écologique, la collaboration de tous les acteurs est nécessaire, que ce soit pour la mise en place de systèmes d'emballages à usage multiple ou pour la réduction des trajets à vide.
- Un service universel sur l'ensemble du territoire comprenant la distribution de colis pourrait servir de base pour des modèles commerciaux d'économie circulaire ou constituer un élément d'une logistique urbaine intelligente.

4 Développements actuels dans les pays de l'UE et tentatives de réforme de la directive postale européenne

Au niveau de l'UE, la directive postale⁵⁷ constitue le cadre juridique du service postal universel. Elle contient notamment des règles communes pour la fourniture de services postaux et d'un service

⁵⁵ Galaxus 2021

⁵⁶ Zalando 2019

⁵⁷ Directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de l'Union européenne et l'amélioration de la qualité du service, modifiée par la directive 2002/39/CE et la directive 2008/6/CE (JO L 15 du 21.1.1998, p. 14).

universel, mais pas pour le trafic des paiements. Comme la Suisse, de nombreux pays de l'UE ont enregistré une forte baisse du volume des lettres au cours de la dernière décennie, ce qui a mis sous pression le financement du service universel. Afin de garantir un financement durable, les décideurs politiques et les autorités de régulation ont réagi par des mesures de réduction des coûts ou par des indemnités étatiques. Le tableau ci-dessous présente une sélection des mesures prises^{58,59}.

Pays	Indemnisation		Adaptations actuelles
	Mécanisme	% Part des revenus du courrier	
DE Deutsche Post	Pas d'indemnisation		2019 à aujourd'hui: Examen de l'étendue avec accent sur: desserte des régions périphériques, fréquence de distribution, accès à des prestations partielles dans le domaine des colis
FR La Poste	Compensation pour les SIEG ⁶⁰	2.0%	A partir de 2023: Augmentation de l'indemnisation étatique de 500 millions d'euros supplémentaires par an et modification du délai de distribution des lettres standard de E+2 à E+3.
UK Royal Mail	Réseau d'offices de poste financé par l'Etat	1.2%	2006: Envois de masse de lettres en grande partie supprimés 2011: Envois de masse de lettres définitivement supprimés
NO Posten	Compensation des coûts nets	3.2%	2016: Suppression de la distribution du samedi 2018: Modification du délai d'acheminement le plus rapide de E+1 à E+2 2019: Réduction de la fréquence de distribution de 5 à 2.5 jours par semaine
FI Posti	Pas d'indemnisation	-	2011: Modification du délai d'acheminement le plus rapide de E+1 à E+2 2017: Nouvelle réduction à E+4, réduction de la fréquence de distribution dans les zones urbaines (avec distribution matinale des journaux) de 5 à 3 jours par semaine
NL PostNL	Pas d'indemnisation	-	2013: Augmentation de la flexibilité dans la fixation des prix 2014: Suppression de la distribution du lundi 2019: Approbation de la fusion de PostNL et de Sand (dernier concurrent sur le marché des lettres)
IT Poste Italiane	Compensation des coûts nets	3.2%	2015: Distribution dans les régions périphériques tous les 2 jours; augmentation du prix de la lettre E+1, nouvelle lettre standard E+4
DK PostNord	Restructuration subventionnée	6.4%	2009: Distribution tous les 2 jours 2010-2016: Augmentation du prix pour la lettre E+1 2016: Lettre E+1 supprimée 2019: Distribution de lettres encore 1 fois par semaine

Tableau 3 Modification du service postal universel en comparaison européenne

⁵⁸ Bien que divers assouplissements des mandats de service universel ne soient pas en conformité avec la directive postale, la Commission européenne a jusqu'à présent renoncé à une sanction.

⁵⁹ La sélection des pays prend en compte, entre autres, des pays avec un niveau de numérisation élevé (DK, NL, SE) et moyen (AT, DE, FR, UK). La Suisse se distingue également par un niveau de numérisation moyen.

⁶⁰ Les services d'intérêt économique général (SIEG) sont des services marchands fournis dans l'intérêt général et assortis d'obligations particulières de service public.

Compte tenu des changements fondamentaux du marché, la Commission européenne envisage actuellement une révision de la directive postale. Elle a examiné si la directive a atteint ses objectifs, si elle continue à remplir son but et si elle répond aux besoins actuels et futurs des utilisateurs de services postaux. Sa principale conclusion est que le maintien d'une forme de service universel pour tous les citoyens de l'UE se justifie. Parallèlement, elle a identifié certains problèmes, comme le fait que l'utilité des services postaux pour la société diminue, alors que leur fourniture devient de plus en plus chère. Des mesures telles que l'ouverture totale du marché des lettres et la réalisation du marché intérieur n'ont pas conduit à une concurrence efficace dans la mesure attendue. S'agissant du secteur des lettres, la concurrence y est quasi inexistante dans tous les Etats membres. L'ouverture du marché n'a pas non plus donné lieu à l'émergence de prestataires dans le domaine des lettres actifs à l'échelle européenne. Le faible développement de la concurrence est dû non seulement aux coûts élevés d'entrée sur le marché, mais surtout à l'absence de dispositions harmonisées et de règles d'accès procédurales. Les normes ne sont pas suffisamment mises en œuvre, ce qui entraîne une insécurité juridique et des problèmes d'interopérabilité⁶¹.

Conclusions

- L'évolution du marché observée en Suisse se recoupe avec les expériences faites dans les Etats membres de l'UE, où elle est souvent déjà plus avancée.
- Pour stabiliser financièrement le service universel, le mandat de prestations a été modifié ou les coûts du service universel indemnisés.
- Dans certains pays, la fréquence minimale de la distribution du courrier a été réduite. D'autres ont réduit le catalogue des produits et services relevant du service universel ou abaissé les exigences en matière de qualité.
- L'ouverture totale du marché n'a pas déployé les effets attendus.

Implications

- Un service universel couvrant l'ensemble du territoire se justifie encore à l'avenir, mais il doit être modernisé et adapté à la demande.
- Il s'agit de définir quels produits et services doivent figurer dans le service universel ainsi que les caractéristiques qui y sont liées.
- L'aperçu des options prises à l'étranger fournit des enseignements précieux et des exemples concrets pour le développement du service universel en Suisse; ils doivent être pris en compte lors d'une éventuelle révision.

5 Légitimation

5.1 Arguments juridiques

La Confédération veille à ce qu'un service universel suffisant en matière de services postaux soit assuré à des prix raisonnables dans toutes les régions du pays (art. 92, al. 2, Cst., voir aussi chap. 2.1). Elle dispose d'une large marge d'appréciation quant à la manière dont elle entend assumer sa responsabilité. Elle n'est pas tenue d'accomplir elle-même la tâche (responsabilité d'exécution), elle peut aussi confier le service universel à des privés et assurer sa fourniture en édictant des conditions-cadres appropriées (responsabilité de garantie). Si les services sont fournis dans une mesure suffisante par le marché, la Confédération peut se contenter d'un rôle d'observateur.

Il n'existe pas de définition généralement acceptée du service universel. Ce qui en fait partie ou non relève en fin de compte d'une décision politique. Malgré les évolutions et les défis mis en évidence, il n'est pas prévisible à moyen terme de pouvoir renoncer totalement au service postal universel. Le mandat de service universel doit toutefois être adapté à l'évolution des besoins sociaux et économiques. Des prestations qui, en raison de la numérisation et du progrès technique, ne sont plus utilisées activement par une part suffisante de la population, des entreprises et des autorités, ou pour lesquelles il existe des possibilités de substitution raisonnables, peuvent être retirées du service universel. Parallèlement, il convient de clarifier s'il existe à l'avenir de nouveaux thèmes dans le

⁶¹ Commission européenne 2021c

domaine de la communication et de la logistique pour lesquels un mandat de service universel est nécessaire pour des raisons de politique économique, sociale ou régionale.

5.2 Motifs de l'action étatique

Dans un système d'économie de marché, une intervention de l'Etat doit être envisagée seulement lorsque le marché libre n'est pas en mesure de fournir à la société de manière optimale un certain bien ou service. Elle n'est économiquement justifiée que si elle permet de garantir une meilleure desserte. Une fourniture suboptimale du marché peut résulter d'une défaillance allocative du marché⁶² ou d'une situation de marché indésirable du point de vue de la politique de répartition.

Il convient de distinguer la défaillance allocative du marché des situations dans lesquelles le mécanisme du marché fonctionne, mais où ce dernier ne garantit pas la quantité, la qualité ou le prix souhaités par la société. L'intervention est alors justifiée par des arguments de politique de répartition, dans un but de cohésion régionale ou de solidarité sociale.

Conformément au mandat constitutionnel, la Confédération doit veiller à ce que les services postaux et de télécommunication relevant du service universel soient suffisants et disponibles sur l'ensemble du territoire, à des prix uniformes (chap. 5.1). L'égalité de traitement de la population en matière de fourniture en biens et services de la vie de tous les jours dans toutes les régions est essentielle pour la cohésion sociale; elle reste un facteur décisif pour la prospérité et la qualité de vie en Suisse à l'horizon 2030. Le multilinguisme, les différences géographiques, la diversité des conditions de vie dans les villes à forte densité de population, les habitats isolés dans les vallées et les villages de montagne exigent une attention particulière de la part du législateur afin qu'un accès fiable aux services de logistique, de communication et de paiement soit garanti à l'ensemble de la population, dans toutes les régions du pays.

Il n'y a certes pas de défaillance allocative du marché justifiant un service universel, ni dans le domaine des services logistiques postaux, ni dans celui du trafic des paiements. Néanmoins, un mandat étatique de service universel reste justifié, car, sans intervention de l'Etat, un accès fiable aux services de logistique, de communication et de paiement ne serait pas garanti de manière appropriée et dans une qualité suffisante dans toutes les régions du pays. Il n'est pas certain que des entreprises privées soient intéressées à fournir une offre dans les régions périphériques à des conditions équivalentes à celles des zones urbaines. Cette offre est pourtant nécessaire pour la cohésion régionale de notre société. La numérisation croissante remplacera de plus en plus les possibilités de communication et les moyens de transmission analogiques. Les services physiques doivent toutefois continuer à être fournis afin d'atteindre également les groupes vulnérables (personnes à mobilité réduite et souffrant de handicaps physiques et psychiques) et de garantir ainsi la solidarité sociale.

En se basant sur les explications ci-dessus, la Commission d'experts conclut que le service universel doit s'orienter vers les besoins fondamentaux de la population et de l'économie qui ne sont pas satisfaits par le marché. Elle opérerait donc pour la définition suivante du service universel du futur:

Le service universel garantit à tous les groupes de population et aux entreprises, dans toutes les régions du pays, un accès fiable, approprié et de qualité suffisante à des services de logistique, de communication et de paiement répondant aux besoins de la vie quotidienne, à des prix raisonnables et uniformes.

5.3 Positionnement de tiers intéressés

La Commission d'experts a interrogé différents acteurs susceptibles d'être concernés par une adaptation du service universel dans le domaine des services postaux et du trafic des paiements. Elle leur a envoyé un questionnaire le 17 août 2021. Une vingtaine de réponses ont été reçues. Les

⁶² En cas de défaillance allocative du marché, le mécanisme de marché ne conduit pas à une maximisation du bien-être, c'est-à-dire à une maximisation de la somme des surplus des consommateurs et des producteurs. Les causes des défaillances du marché sont le pouvoir de marché, les externalités, les biens non privés ou les asymétries d'information.

résultats montrent que les positions des parties prenantes se répartissent en deux grandes orientations⁶³.

Les syndicats, Pro Senectute, les associations des villes et des communes, le Groupement suisse pour les régions de montagne ainsi que la Fondation pour la protection des consommateurs se prononcent en faveur du maintien du service universel dans sa forme actuelle. Ils sont également d'avis que le service universel doit continuer à être fourni par la Poste Suisse et ne doit pas faire l'objet d'un appel d'offres public. Si un appel d'offres devait être envisagé, il ne devrait concerner que les services de paiement. Parallèlement, ils attachent une grande importance au maintien, si possible, d'un service universel autofinancé.

Les associations bancaires et économiques ainsi que les entreprises postales et logistiques privées se prononcent en revanche clairement en faveur d'une adaptation du service universel et préconisent de le soumettre aux mécanismes du marché. Le service universel postal devrait dans une moindre mesure faire l'objet d'un appel d'offres et être indemnisé. Il serait également possible au niveau régional et ne devrait pas être fourni par un prestataire dans toute la Suisse. En ce qui concerne les services de paiement, la majorité de ces participants estiment qu'un mandat de service universel ne se justifie plus.

Les conclusions de ce sondage, qui ne sont ici que sommairement résumées, mettent en évidence les enjeux politiques sur ce sujet. La Commission a tenu compte des différentes perspectives dans ses réflexions et discussions pour une future organisation du service universel.

6 Vision d'un futur service universel

6.1 Conséquences prévisibles du maintien du statu quo

D'ici 2030, compte tenu de l'évolution démographique, des développements dans le domaine de la mobilité, des progrès technologiques et des compétences numériques de la population, l'offre actuelle de service universel ne répondra plus aux besoins fondamentaux de la société et de l'économie. Aujourd'hui déjà, il existe un décalage entre ces besoins et le mandat de service universel.

Dans le domaine de la communication, l'accent est actuellement mis sur l'offre physique d'envois de lettres. La communication par courrier entre particuliers est déjà au plus bas. Elle représente moins de 10% du volume total⁶⁴. Le volume de lettres comprend surtout des envois B2X et G2X. La compétence numérique déjà élevée (ch. 3.2.2) va encore s'améliorer et la correspondance tant professionnelle que privée se numérisera encore davantage dans toutes les régions.

La Commission part du principe que les objectifs de la Stratégie suisse de cyberadministration 2020-2023⁶⁵ seront atteints d'ici 2030 et que l'effet de substitution attendu sur les entreprises et les ménages aura eu lieu. La tendance sera encore renforcée par une utilisation généralisée de la signature électronique qualifiée et par l'introduction d'une e-ID reconnue au niveau national. Le maintien du service universel actuel concernerait en premier lieu les personnes ayant un accès limité aux canaux numériques. La majorité des envois ne devraient pas contenir de communications urgentes. En raison de l'effondrement des volumes, les coûts unitaires augmentent si fortement qu'il ne sera plus possible de couvrir les coûts, même en tenant compte des hausses de prix déjà annoncées ou à venir. Si le volume des envois en Suisse diminue de 40%, comme le prévoit la Poste, la quantité moyenne d'envois hebdomadaires par habitant diminuera fortement (voir ch. 3.1.1.1). Sans adaptation du mandat de service universel, la baisse des recettes dans le secteur des lettres entraînerait un déficit de l'ordre de quelques centaines de millions de francs dans ce secteur d'ici 2030.

Contrairement au marché des lettres, celui des colis croît depuis des années, sous l'impulsion du commerce en ligne. La croissance repose en particulier sur les envois B2C et les retours. Pendant

⁶³ Le questionnaire et la liste des acteurs ayant répondu au questionnaire se trouvent en annexe.

⁶⁴ WIK-Consult 2021

⁶⁵ E-Government Suisse 2020

la crise du coronavirus, le volume par habitant a fortement augmenté en Suisse (2020: +23%⁶⁶). Cette évolution se poursuivra jusqu'en 2030 et au-delà. La clientèle attend une distribution rapide et fiable des marchandises commandées; la flexibilisation du lieu de distribution gagne en importance. Les personnes à mobilité réduite et les personnes résidant dans des régions où la densité en magasins est faible profitent particulièrement du commerce en ligne.

Pour les PME des régions rurales, une bonne connexion aux services de livraison des colis devient de plus en plus importante. Si elles ne peuvent pas expédier leurs produits rapidement, elles subissent un désavantage concurrentiel par rapport aux fournisseurs urbains. Grâce à la forte demande et à la pression de la concurrence, l'actuelle desserte dans le secteur des colis dépasse les exigences légales en matière de délais de livraison. La Poste propose aujourd'hui déjà, sur une base volontaire, des services supplémentaires qui dépassent clairement l'offre minimale légale. L'étendue actuelle du service universel suffira également en 2030 comme offre de base. Malgré la forte pression sur les marges, les services pourront être fournis en couvrant les coûts. Pour 2030, un résultat positif de l'ordre de plusieurs centaines de millions est attendu dans le secteur des colis.

La distribution des quotidiens en abonnement, qui fait partie du service universel, est justifiée par la fonction étatique et politique des médias, qui est importante pour la démocratie. Récemment, l'obligation de distribution a été renforcée par la fixation d'une heure limite. L'offre s'adresse en particulier aux personnes des régions sans distribution matinale et qui ont difficilement accès aux canaux numériques. Le nombre d'abonnés est en forte baisse depuis des années et la distribution des journaux dans la tournée régulière de la Poste est déficitaire depuis des années. La numérisation a modifié les habitudes d'utilisation au cours des dernières années. Certes, les médias restent importants pour la formation de l'opinion politique dans une démocratie, mais en 2030, le besoin d'information de la population sera largement satisfait par des offres de médias numériques. La distribution de journaux imprimés sera remplacée par des offres numériques. La Poste s'attend à une nouvelle baisse de volume de 36% d'ici 2030 (ch. 3.1.1.3). Comme avec les lettres, le rendement du secteur des journaux se dégradera de manière significative d'ici 2030 et le déficit déjà existant (2020: -93 millions de francs)⁶⁷ devrait se creuser pour dépasser la centaine de millions d'ici 2030. Selon la Commission, la poursuite du service universel au-delà de 2030 entraînerait des coûts disproportionnés et ne serait plus adaptée à la réalité du marché.

La Poste s'est engagée à continuer d'exploiter environ 800 offices de poste. En comparaison européenne, la Suisse dispose ainsi de l'un des réseaux les plus denses d'offices desservis en propre⁶⁸. La clientèle les utilise en priorité pour le traitement des colis et les opérations de paiement. Or de moins en moins de paiements sont effectués au guichet et les envois et les dépôts de colis peuvent également être effectués par d'autres moyens (p. ex. automates MyPost24, points de retrait dans les supermarchés). Alors que la fréquentation des clients a évolué positivement au cours des dernières années grâce à la transformation des offices de poste en agences, le nombre d'opérations effectuées dans les offices devrait continuer à diminuer. Le résultat d'exploitation de RéseauPostal est déficitaire depuis des années (2020: -105 millions de francs).⁶⁹

Certes, la forte présence de la Poste dans les régions constitue un avantage concurrentiel et les offices de poste pourraient être utilisés de diverses manières (p ex. comme centres de services régionaux). Il n'en reste pas moins que de nouvelles formes d'accès plus flexibles ou mobiles, qui peuvent être fournies à moindre coût, apparaissent constamment. La Commission reste favorable à un accès couvrant tout le territoire. Les structures existantes ne doivent toutefois pas être préservées dans le simple but qu'elles continuent d'exister. Il convient de mettre l'accent sur les services et non sur les points d'accès fixes. Des solutions mobiles et innovantes doivent pouvoir être davantage prises en compte dans la conception des points d'accès.

⁶⁶ La Poste 2021

⁶⁷ La Poste 2022

⁶⁸ Office fédéral de la communication 2021, p. 39

⁶⁹ La Poste 2021

Les services de paiement proposés dans les offices de poste sont les mêmes que ceux qui peuvent être effectués auprès d'une banque de détail, à l'exception des versements en espèces sans relation client existante. Induit par l'acceptation croissante du trafic des paiements sans numéraire, le recul des transactions effectuées aux guichets de la Poste se poursuivra et s'accroîtra encore ces prochaines années. Selon la Poste, le service universel dans le domaine du trafic des paiements en espèces est déjà déficitaire. Certes, l'argent liquide perdurera en tant que moyen de paiement anonyme et indépendant de toute infrastructure, mais il faut s'attendre à ce qu'il se transforme de moyen de transaction primaire en réserve de valeur. Pour les raisons susmentionnées, la Commission se demande si le lien historique, dans le cadre du service universel, entre le trafic des paiements et le service postal constitue à moyen terme la seule option pour un service moderne de paiements anonymes.

L'évolution du marché sous l'impulsion du numérique aura pour conséquence que le service universel, dans sa configuration actuelle, ne pourra plus couvrir ses coûts d'ici 2030. En 2020, les résultats du service universel s'élevaient à 178 millions de francs pour les services postaux et à 3 millions pour les services de paiement⁷⁰. La Commission estime que les résultats du service universel en matière de services postaux se détérioreront d'ici 2030.

Selon une planification des résultats établie par la Poste en 2021⁷¹, sans adaptation du mandat de service universel, les résultats du groupe⁷² passeront de 272 millions de francs actuellement à 157 millions en 2024, et à un déficit de 71 millions en 2030. Les principaux facteurs de cette évolution sont les baisses de recettes attendues dans le secteur des lettres et dans l'unité RéseauPostal. Les augmentations de recettes également attendues sur le marché des colis ne suffiront pas à stabiliser le résultat. Si le mandat légal n'est pas adapté, l'Etat devra financer le service postal universel au travers d'indemnités dans quelques années déjà. La Confédération pourrait, par exemple, indemniser la Poste pour les coûts supplémentaires découlant de l'obligation de fournir le service universel (coûts nets⁷³). En 2020, les coûts nets du service universel s'élevaient à 271 millions de francs. Si aucune mesure n'est prise, ils augmenteront d'ici 2030.⁷⁴

Du point de vue de la Commission, en 2030, le service universel devrait garantir une offre couvrant l'ensemble du territoire et adaptée à une société numérique. La poursuite du mandat actuel de service universel donnerait lieu à une offre analogique surdimensionnée, qui devrait être indemnisée par l'Etat à hauteur des coûts nets engendrés, nettement supérieurs à 300 millions de francs. Les coûts d'une telle politique postale ne seraient plus proportionnels compte tenu de l'insuffisance de la demande.

Les estimations présentées ici ne tiennent pas compte des mesures de croissance et d'efficacité de la Poste prévues dans le cadre de la stratégie "La Poste de demain"⁷⁵.

6.2 Proposition de modernisation du service universel pour 2030

A la lumière des évolutions exposées, la Commission recommande de moderniser le service universel de manière à ce que les prestations offertes répondent aux besoins de la population et de l'économie tels qu'attendus en 2030. Les mesures proposées se concentrent sur les services dont la demande évolue à la baisse, comme la distribution des lettres et des journaux, l'aménagement du réseau de points d'accès et les transactions en espèces au guichet de la Poste. Les assouplissements proposés permettent de réaliser des économies sur les coûts d'exploitation et de maintenir la rentabilité globale du service universel.

⁷⁰ PostCom 2021, p. 39

⁷¹ La Poste a actualisé son plan de base en 2019 (voir OFCOM 2021, p. 61-62). Concrètement, les hypothèses relatives à l'évolution des volumes et des taux d'intérêt dans les unités d'affaires ont été adaptées à l'état actuel des connaissances. L'effet s'élève à -296 millions de francs pour les produits d'exploitation et à -178 millions de francs pour les résultats d'exploitation. Le plan de base ne tient compte ni de la nouvelle stratégie «La Poste de demain» ni des macro-tendances exogènes.

⁷² La Commission ne dispose pas de chiffres au niveau du service universel.

⁷³ Office fédéral de la communication 2021, p. 53-57

⁷⁴ Office fédéral de la communication 2021, p. 55

⁷⁵ La Poste 2020

6.2.1 Lettres

En 2030, des lettres seront encore envoyées, mais dans une quantité nettement moindre. Tant la population que les entreprises utiliseront de plus en plus les canaux numériques; en parallèle, l'acceptation d'une distribution plus lente sur un nombre plus restreint de jours de la semaine augmentera. Par conséquent, la Commission propose de réduire la fréquence de la distribution du courrier. La distribution doit être assurée sur l'ensemble du territoire, au moins trois jours par semaine, dans toutes les zones habitées à l'année, au domicile ou au siège social indiqué dans l'adresse, à des prix indépendants de la distance. Il n'y aura plus qu'une seule vitesse d'acheminement prescrite par la loi, à savoir E+3 (actuel courrier B). L'offre obligatoire devrait être complétée par des services numériques ou hybrides. Les exigences devraient être définies de façon à permettre que l'offre puisse être adaptée de manière flexible en fonction de l'évolution des circonstances.

Compte tenu de la baisse constante des volumes, il n'est pas intéressant pour des entreprises privées de mettre en place leur propre infrastructure de traitement du courrier. C'est pourquoi le service universel des lettres doit continuer à être légalement confié à la Poste. La valeur du monopole résiduel sur le marché des lettres (2020: 60 millions de francs) est en forte baisse et de toujours plus négligeable dans le financement du service universel. Pour que la transition du marché des lettres favorise la concurrence, la Commission propose à la fois de supprimer le monopole résiduel et d'assouplir les exigences.

Etendue actuelle	Vision 2030
<ul style="list-style-type: none"> – Réception, transport, distribution de lettres jusqu'à 1kg à destination de la Suisse et de l'étranger – Au moins 5 jours par semaine – Dans toutes les zones habitées à l'année – Prix indépendants de la distance – Courrier A (E+1), courrier B (E+3) 	<ul style="list-style-type: none"> – Réception, transport, distribution de lettres jusqu'à 1kg en Suisse et à l'étranger – Au moins 3 jours par semaine – Dans toutes les zones habitées à l'année – Prix indépendants de la distance – Vitesse d'acheminement E+3 – Complété par des services numériques ou hybrides – Accès technologiquement neutre pour le dépôt des lettres

Tableau 4 Service universel pour les lettres; comparaison entre la situation actuelle et la vision 2030

6.2.2 Colis

La forte croissance dans le secteur des colis va se poursuivre. De nouvelles formes de dépôt et de livraison, mais aussi des services supplémentaires tels que le suivi et la déviation des envois, gagneront en importance. Néanmoins, la distribution à domicile restera importante en 2030. Selon la Commission, le service universel en 2030 devrait comprendre l'obligation de réceptionner, d'acheminer et de distribuer des colis jusqu'à 20kg à destination de la Suisse et de l'étranger. La distribution doit continuer à être assurée au moins cinq jours par semaine dans toutes les zones habitées à l'année, au domicile ou au siège social indiqué dans l'adresse, à des prix indépendants de la distance. Compte tenu de l'évolution actuelle en matière de flexibilité du lieu de travail et du recul continu des magasins stationnaires, il convient d'envisager une augmentation de la fréquence de distribution à 6 jours par semaine. La vitesse d'acheminement doit être fixée dans la loi à E+1 (actuels paquets Priority). L'accès pour le dépôt et le retrait des colis doit être défini de manière technologiquement neutre, en ce sens que le mode d'accès doit rester ouvert.

La Commission recommande en outre d'obliger les entreprises actives sur le marché à respecter des standards écologiques. Cette obligation pourrait être liée à l'obligation d'annonce, à l'instar de la réglementation en vigueur pour les conditions de travail usuelles dans la branche, ce qui permettrait de garantir que les exigences s'appliquent de la même manière à tous les acteurs du marché. La Commission suggère en outre une réglementation sur l'utilisation d'emballages écologiques pour les colis et sur leur élimination. Il conviendrait de déterminer si la législation postale est le bon endroit pour fixer des exigences en la matière.

La distribution des colis doit continuer à être confiée légalement à la Poste. Dans le contexte d'un marché fortement développé et d'une multitude de prestataires possibles, la Commission a également évalué d'autres solutions, mais a délibérément choisi de ne pas laisser la distribution des colis entièrement au libre marché. A son avis, la concurrence ne garantit pas une desserte sur l'ensemble du territoire aux mêmes conditions. De plus, la Confédération doit conserver la maîtrise du système d'approvisionnement logistique du pays. Il s'agit là d'une condition importante si l'on veut pouvoir recourir à l'infrastructure postale pour la fourniture périphérique, par exemple en médicaments, ou comme canal de distribution unique dans la logistique urbaine intelligente. La Commission s'oppose en outre à une limitation du mandat de service universel aux régions rurales en raison non seulement des coûts en forte hausse dus à la suppression des synergies et des possibilités de subventions croisées, mais aussi des nouveaux défis en matière d'interopérabilité régionale. La Commission a également rejeté l'idée d'un appel d'offres pour ce marché. L'obligation d'assurer la distribution de nuit sur l'ensemble du territoire n'étant guère attrayante pour les entreprises privées, la Poste devrait être la seule à se porter candidate ou à se qualifier. Les dépenses liées à un appel d'offres ne se justifient donc pas. Un appel d'offres séparé pour la distribution des colis réduirait en outre les synergies avec la distribution des lettres, dont la rentabilité diminue, et menacerait la stabilité financière du service universel. Ces inconvénients l'emportent sur les avantages, à savoir que la concurrence serait moins faussée et que les incitations à une fourniture efficace des prestations seraient plus fortes.

Etendue actuelle	Vision 2030
<ul style="list-style-type: none"> - Réception, transport, livraison de colis jusqu'à 20kg à destination de la Suisse et de l'étranger - Au moins 5 jours par semaine - Dans toutes les zones habitées à l'année - Prix indépendants de la distance - Paquet prioritaire (E+1), paquet économique (E+3) 	<ul style="list-style-type: none"> - Réception, transport, livraison de colis jusqu'à 20kg à destination de la Suisse et de l'étranger - Au moins 5 jours par semaine - Dans toutes les zones habitées à l'année - Prix indépendants de la distance - Vitesse d'acheminement E+1 - Accès technologiquement neutre pour le dépôt de colis

Tableau 5 Service universel pour les colis; comparaison entre la situation actuelle et la vision 2030

6.2.3 Journaux et périodiques

Le besoin d'information de la population reste élevé. Les médias continueront de remplir une fonction politique et étatique importante pour la démocratie. Toutefois, l'offre de médias et son utilisation vont fortement évoluer d'ici 2030; les contenus seront principalement proposés et utilisés en ligne. En 2030, les informations d'actualité, en particulier, seront principalement consommées en numérique. L'envoi de quotidiens et d'hebdomadaires imprimés est un modèle dépassé. En conséquence, l'obligation de distribuer des journaux et des périodiques en abonnement dans le cadre de la tournée ordinaire prévue par le service universel deviendra également caduque à partir de 2030. Il faut certes partir du principe que des informations de fond continueront à être mises à disposition et demandées sous forme physique (p. ex. journaux et hebdomadaires). On s'attend également à ce qu'il y ait toujours un besoin d'informations pouvant être consommées de manière anonyme (hors ligne). Un mandat de service universel ne se justifie plus.

Etendue actuelle	Vision 2030
<ul style="list-style-type: none"> - Distribution quotidienne de journaux et de périodiques en abonnement six jours par semaine - Dans toutes les zones habitées à l'année - Dans les régions sans distribution matinale avant 12h30 - A des prix indépendants de la distance et habituels dans les grandes agglomérations 	--

Tableau 6 Service universel pour les journaux et périodiques: comparaison entre la situation actuelle et la vision 2030

6.2.4 Trafic des paiements

En ce qui concerne le trafic des paiements, la Commission estime opportun que toute personne résidant en Suisse ait droit à un compte permettant d'effectuer des services de paiement de base, même après 2030. S'agissant du trafic des paiements sans numéraire, le marché ne présente pas de défaillance pour la majeure partie de la population et des entreprises. L'ouverture d'un compte de paiement, un droit actuellement inclus dans le mandat de service universel, est aujourd'hui proposé de manière standard par les banques. Pour participer à la vie économique, il faut disposer d'un compte. La Commission recommande donc de maintenir dans le mandat de service universel le droit à un compte de base. Comme les opérations de paiement sans numéraire prennent de plus en plus d'importance, ce droit doit être complété par des prestations relatives à ce type d'opérations (p. ex. carte de débit, applications de paiement mobile sans fonction de crédit).

Les transactions en espèces exigent également d'avoir accès à un compte. Une obligation de contracter est nécessaire pour garantir que l'accès est accordé légalement à toute personne. Comme aujourd'hui, l'ouverture d'un compte ne pourrait être refusée qu'à certaines conditions (p.ex. en cas de conflit avec les dispositions légales relatives aux marchés financiers). Il convient de clarifier à qui l'obligation de contracter devrait être imposée et comment les coûts liés à cette obligation devraient être indemnisés. Tant que PostFinance est majoritairement détenue par l'Etat, il est logique de l'obliger à proposer un tel compte de base. Au plus tard à la privatisation de PostFinance, cette obligation ne sera plus appropriée. Le cas échéant, la Commission recommande d'inclure dans l'appel d'offres du service universel l'obligation d'offrir un compte de base. Les coûts supplémentaires de ce mandat devraient être indemnisés.

La Commission considère également qu'un mandat de service universel s'impose pour les services de paiement en espèces tant qu'il n'existe pas de substitut numérique aux moyens de paiement physiques. Pour l'argent liquide, un nombre suffisant de points d'accès physiques reste nécessaire. Néanmoins, l'accès doit être défini de manière plus neutre sur le plan technologique afin de tenir compte de la baisse de la fréquence d'utilisation et de minimiser les coûts pour la fourniture des prestations.

La Commission ne voit pas de nécessité de lier obligatoirement le service universel en matière de paiement en espèces et la fourniture de services postaux. L'obligation d'assurer des opérations de paiement en espèces pourrait sans autre être transférée à une banque disposant de son propre réseau de filiales ou être remplie dans le cadre d'une démarche conjointe. La Commission recommande donc de découpler le service universel dans le domaine du trafic des paiements et le service postal universel. Le nouveau mandat en matière de trafic des paiements doit faire l'objet d'un appel d'offres public et les coûts supplémentaires occasionnés par la fourniture des prestations doivent être indemnisés.

Enfin, le service universel doit tenir compte du fait que le trafic des paiements est soumis à un rythme d'innovation élevé et qu'il permet des économies d'échelle. Pour réussir, les initiatives ne peuvent pas être le fait d'acteurs du marché isolés. Des efforts sont nécessaires au niveau national, comme par exemple l'établissement d'un système national de paiement (National Payment Scheme [NPS]). Malgré la pertinence de ce type d'initiatives en termes de politique économique, la Commission s'abstient de recommander l'inclusion d'un tel système dans le service universel. Elle estime toutefois qu'il serait judicieux que PostFinance ou un éventuel autre prestataire du service universel dans le domaine du trafic des paiements s'implique activement dans la mise en œuvre rapide d'une initiative de ce type, afin de garantir la pertinence du service universel dans le domaine du trafic des paiements sans numéraire pour les consommateurs et les entreprises.

Etendue actuelle	Vision 2030
<ul style="list-style-type: none"> – Ouverture et gestion d'un compte de trafic des paiements connecté au système de trafic des paiements interbancaires pour les personnes physiques et morales domiciliées en Suisse – Versements – Retraits – Virement en espèces sur le compte d'un tiers, indépendamment de l'existence d'une relation de compte 	<ul style="list-style-type: none"> – Droit à un compte de base comme aujourd'hui, élargi à l'accès aux produits de paiement sans numéraire usuels sur le marché et correspondant à l'état de la technique – Services de paiement en espèces comme aujourd'hui (versement, retrait, virement en espèces) tant qu'il n'existe pas de substitut numérique équivalent à l'argent liquide. Les critères d'accès devraient toutefois être réduits

Tableau 7 Service universel dans le domaine du trafic des paiements: comparaison entre la situation actuelle et la vision 2030

6.2.5 Réseau d'accès

L'obligation d'exploiter un réseau d'accès décentralisé doit être différenciée. Les exigences minimales en matière de points d'accès logistiques doivent, comme aujourd'hui, s'appliquer de manière uniforme au niveau national, tout en tenant compte de la structure économique régionale. Le mandat d'infrastructure actuel concernant l'exploitation d'un réseau physique d'offices de poste et d'agences sera clairement dépassé en 2030. A l'avenir, l'accent doit être mis sur le service, et non sur les modalités d'accès au service. Outre les points d'accès physiques, les substituts numériques et les solutions innovantes doivent être systématiquement pris en compte. La Commission part du principe que les progrès technologiques engendreront bientôt de nouvelles formes (p. ex. dépôt et livraison de colis dans le coffre d'un véhicule privé ou par drone) et que les habitudes de vie changeront, de sorte qu'une définition de l'accès sur la base de critères purement physiques ne sera plus d'actualité. L'accès devrait pouvoir être garanti de manière fixe ou mobile, avec ou sans personnel. Des exigences technologiquement neutres permettraient de garantir aux particuliers et aux entreprises l'accès aux services postaux par le biais de solutions intégrales (p. ex. agences) ou mobiles (service à domicile), et par d'autres solutions innovantes. En outre, un appel d'offres dans le domaine du trafic des paiements laisse à la Poste une plus grande marge de manœuvre dans l'aménagement des offices de poste.

Etendue actuelle	Vision 2030
<ul style="list-style-type: none"> – Exploitation d'un réseau national de points d'accès (offices de poste, agences; boîtes aux lettres publiques) – L'accès est garanti si 90% de la population résidente permanente d'un canton peut accéder à un office de poste ou à une agence en 20 minutes à pied ou en transports publics. – Dans les zones urbaines et les agglomérations, au moins un point d'accès desservi doit être garanti. Si le seuil de 15'000 personnes actives ou habitants est dépassé, un point d'accès supplémentaire doit être exploité. 	<ul style="list-style-type: none"> – Maintien d'exigences uniformes au niveau national, mais neutres sur le plan technologique, qui se rapportent au service et non aux modalités d'accès – Marge de manœuvre tenant compte de particularités et exigences régionales

Tableau 8 Réseau d'accès au service universel: comparaison entre la situation actuelle et la vision 2030

6.2.6 Services numériques

La tendance à la numérisation va se poursuivre dans les prochaines années et continuer à modeler la société. Les compétences numériques de la population ne cesseront de s'améliorer et les services continueront à se numériser. En raison de l'essor des plateformes et de leur rôle dans l'infrastructure numérique (recherche, stockage, transmission, paiement), la question se pose, s'agissant du service universel, de savoir si de nouvelles offres pour un service public numérique sont

nécessaires (p. ex. e-ID, dossier électronique du patient⁷⁶, signature numérique, gestion de monnaies numériques largement utilisées pour les personnes et les machines, collecte de données anonymisées via les réseaux d'une société, etc.). Garantir des solutions pour l'infrastructure numérique par le biais du service universel est recommandé là où les acteurs de l'économie privée n'offrent pas de prestations, ou en qualité insuffisante. Il pourrait y avoir notamment des défaillances dans la sécurité des données ou la protection de la vie privée. La Suisse et l'Europe en général pourraient aussi pâtir de dépendances vis-à-vis des Etats-Unis et de la Chine, précisément dans le traitement du trafic des paiements.

Aujourd'hui déjà, la Poste fonctionne comme une plateforme qui réunit les fournisseurs et la clientèle, et qui intervient à la croisée entre monde physique et monde numérique. Grâce à la confiance élevée dont elle jouit et à ses compétences en matière de protection de la sphère privée, la Poste dispose de bonnes conditions pour proposer à la population, à l'économie et aux pouvoirs publics des services numériques en lien direct avec les activités postales classiques (p. ex. cybersanté, vote électronique). Même si, en raison de son évolution historique, la Poste conviendrait pour un éventuel service universel de conservation et de transmission de données, d'autres entreprises proches de l'Etat ou l'Etat lui-même ne sont pas à exclure pour cette tâche. Si l'on considère la Poste comme une plateforme, la collecte et l'évaluation des données constituent une tâche d'avenir décisive. En effet, la plateforme de la Poste dispose d'un grand nombre de données qui permettent de suivre les tendances en matière de logistique, d'économie, de développement urbain ou de santé mentale.

La Commission suggère d'examiner attentivement s'il est nécessaire de mettre en place un nouveau service universel pour une infrastructure numérique basée sur la confiance, et à qui le confier. Si le besoin d'un nouveau domaine du service universel se confirme, une nouvelle base légale devrait être créée en dehors de la législation postale existante. Il faudrait en outre déterminer qui doit financer la mise en place de cette infrastructure numérique. Dans la mesure où il s'agit d'une tâche publique, la Confédération devrait contribuer au financement initial.

Etendue actuelle	Vision 2030
--	– Evaluer s'il est nécessaire de mettre en place un nouveau service universel pour une infrastructure numérique basée sur la confiance et à qui le confier.

Tableau 9 Service universel dans le domaine des services numériques; comparaison entre la situation actuelle et la vision 2030

6.3 Conséquences

6.3.1 Conséquences financières

Dans le service postal universel, la distribution des lettres représente actuellement le plus grand bloc de coûts. Un délai d'acheminement plus long et une fréquence de distribution réduite permettraient d'organiser plus efficacement les tournées. Selon une évaluation de la Poste, réalisée en 2019 à l'attention du propriétaire et déjà publiée dans un rapport de l'OFCOM⁷⁷, la réduction de la fréquence de distribution des lettres à trois jours par semaine permettrait d'augmenter l'EBIT de la Poste de 150 millions de francs par an. Une augmentation du délai d'acheminement du courrier A à E+2 en 2030 aurait un effet EBIT positif de 90 millions de francs par an. L'effet EBIT de l'augmentation proposée à E+3 devrait donc dépasser les 100 millions de francs. La transformation de 500 offices de poste supplémentaires en agences permettrait d'augmenter l'EBIT de 65 millions de francs supplémentaires par an. L'année dernière, le déficit dans la distribution des journaux et des périodiques en abonnement s'élevait à 93 millions de francs. Par conséquent, les résultats du groupe Poste pourraient être allégés de plusieurs centaines de millions grâce à l'assouplissement des exigences. Un appel d'offres pour la fourniture du service universel dans le domaine du trafic des paiements soulagerait la Poste dans le secteur coûteux des services de paiements en espèces. En effet, le mandat de service universel

⁷⁶ Ou à plus long terme, un jumeau numérique, copie numérique alimentée en données 24 heures sur 24.

⁷⁷ Office fédéral de la communication 2021, p. 68

serait exécuté soit par une autre entreprise, ce qui supprimerait entièrement les coûts assumés par PostFinance, soit par PostFinance, moyennant une indemnisation étatique pour les coûts supplémentaires engendrés. Les mesures recommandées permettraient de stabiliser financièrement le service universel. La Poste pourrait ainsi autofinancer le service universel sans subventions croisées provenant des services en libre concurrence.

6.3.2 Conséquences sur les groupes vulnérables

Par groupes vulnérables, on entend généralement des personnes qui ont des besoins particuliers, en raison, par exemple, d'handicaps physiques et corporels ou de l'absence d'accès internet (nonliners). Alors que, dans un monde analogique, des éléments spatiaux sont responsables des obstacles, dans le monde numérique, l'âge et le niveau de formation sont particulièrement déterminants. Comme le montre le chapitre 3.2.2, les compétences numériques continueront à augmenter jusqu'en 2030. Pour les personnes ayant des difficultés d'accès au monde numérique, une offre réduite mais fiable reste garantie par le service universel. La création de centres de services et le développement de formes d'accès mobiles (p. ex. service à domicile) offrent également de nouvelles solutions, en particulier aux personnes âgées. Les possibilités de participation à la société sont accrues.

6.3.3 Conséquences sur les régions périphériques

Le service postal universel doit contribuer à la cohésion entre les régions. Parallèlement, le libre marché doit jouer autant que possible. Pour satisfaire à ces deux principes, il faut à la fois des normes uniformes au niveau national en ce qui concerne les exigences, l'étendue et la qualité du service universel, et une marge de manœuvre régionale et orientée vers l'utilisateur pour leur mise en œuvre.

Les services physiques tels que la réception, l'acheminement et la distribution de lettres ou de journaux, ainsi que les services de paiement en espèces, fonctionneront principalement de manière numérique et donc indépendamment de l'espace. Ils perdent leur caractère localisé. La modernisation du service universel dans ces domaines répond à l'évolution de la demande, tant dans les zones urbaines que rurales. Elle exige que l'infrastructure numérique soit également développée en conséquence dans les régions périphériques, et que celles-ci ne soient pas désavantagées par rapport aux zones urbaines.

Dans les domaines de la communication et du trafic des paiements, des offres numériques remplacent les offres physiques actuelles dont la localisation était déterminante pour la population et l'économie. L'utilisation du numérique varie moins selon les régions que selon les groupes d'âge et les niveaux de formation. Il faut donc des solutions numériques peu contraignantes, simples et accessibles à tous, qui répondent aux besoins des différents groupes cibles et à leurs capacités. En outre, une offre physique minimale reste recommandée dans tous les domaines pour les groupes de population qui n'ont pas accès au monde numérique, de façon volontaire ou non (voir aussi ch. 6.3.2).

Grâce à des exigences uniformes au niveau national, le maintien du service universel dans le domaine des colis permet aux régions périphériques de conserver leur attractivité en tant qu'espaces économiques et de vie. La Commission part du principe que les prestataires privés ne proposeront pas des services sur l'ensemble du territoire, ou pas de même qualité, ou pas à des prix uniformes. Deux fonctions doivent donc être maintenues, à savoir, des points de contact physiques ainsi que des nœuds logistiques pour la réception, le regroupement et la distribution au niveau régional (lettres et colis, éventuellement aussi médicaments, etc.). Des exigences d'aménagement formulées de manière technologiquement neutre offrent une certaine flexibilité dans la mise en œuvre. Elles permettent en outre de tenir compte des spécificités régionales et d'exploiter les potentiels.

Pour pouvoir développer le service postal universel dans cette direction, il faut un discours politique d'accompagnement sur son importance actuelle et future dans les régions ainsi que sur son organisation et ses responsabilités. Idéalement, les communes, il faut inciter les régions et les cantons à élaborer et à mettre en œuvre des stratégies de service universel régionales et intégratives. Il est possible d'utiliser les instruments politiques existants (p. ex. les volets thématiques dans le cadre des

projets-modèles pour un développement territorial durable) ou d'introduire des dispositions correspondantes dans la législation sur l'aménagement du territoire.

6.3.4 Conséquences sur le monde du travail

En raison de la baisse du volume des lettres, le nombre d'heures de travail consacrées à la distribution du courrier va diminuer. Les employés concernés peuvent être partiellement affectés au secteur des colis, en pleine croissance, mais il faut s'attendre à un recul global de l'emploi. Cette évolution structurelle se produira quelle que soit l'organisation du service universel. La flexibilisation dans le domaine des offices de poste peut également entraîner des pertes d'emplois. Adapter à temps le service universel à la quantité demandée permettrait de mieux contrôler et accompagner les effets de la transformation sur le marché du travail.

La numérisation engendre un besoin accru de main-d'œuvre bien qualifiée. Pour recruter des spécialistes dans le domaine du développement et de l'application de nouvelles technologies (drones, automatisation, blockchain, intelligence artificielle, etc.), la Poste a besoin d'une excellente image de marque en tant qu'employeur. Avec le développement du commerce électronique, les besoins en personnel pour le traitement physique des colis postaux augmentent également. La Poste restera un employeur local. Elle doit également s'engager dans la formation. La généralisation du télétravail présente aussi un avantage pour les professionnels résidant dans des régions périphériques.

La Commission a conscience que de nombreuses personnes seront touchées par les bouleversements décrits. Il est donc important que le changement soit géré de manière socialement acceptable.

6.3.5 Conséquences pour la Suisse numérique

La modernisation du service universel contribue aussi à la transformation numérique. Une infrastructure de qualité couvrant l'ensemble du territoire et des progrès significatifs en matière d'identification numérique (signature électronique qualifiée, e-ID, cyberadministration, vote électronique) sont des conditions essentielles pour la mise en œuvre des mesures. Si ces conditions sont remplies, l'orientation numérique renforcée du service universel favorisera également la numérisation dans d'autres domaines; les canaux de communication numériques deviennent encore plus attrayants par rapport au courrier postal et une exclusion de la distribution des journaux favorise l'utilisation des médias numériques. Le maintien d'une forte couverture de services de colis permet également aux PME des régions périphériques de disposer d'une connexion logistique pour la distribution en ligne de leurs produits. Le réseau de points d'accès subsiste sous une forme modernisée et sert de plateforme pour la fourniture d'offres à l'intersection entre le monde numérique et le monde physique (p. ex. assistance à l'utilisation des technologies numériques).

6.3.6 Conséquences sur l'environnement

La Commission s'est également penchée sur les questions écologiques. La modernisation du service universel telle que préconisée dans le présent rapport contribue également à la réalisation de la stratégie "Développement durable 2030" du Conseil fédéral⁷⁸. Une réduction du nombre de jours de distribution des lettres diminue les émissions de gaz à effet de serre. Tandis que le déplacement de la communication et de l'utilisation des médias vers les canaux numériques, il fait baisser la consommation de papier. Certes, les émissions engendrées par la distribution des colis devraient augmenter, mais il existe là aussi un potentiel écologique. Des études montrent que le commerce électronique génère moins d'émissions sur le dernier kilomètre que lorsque les clients achètent des marchandises dans le commerce stationnaire⁷⁹. En outre, la livraison de colis sur l'ensemble du territoire constitue une base idéale pour des modèles commerciaux d'économie circulaire ou pourrait être utilisée comme élément d'une logistique urbaine intelligente afin de réduire le trafic dans les villes. En outre, la Commission se prononce en faveur d'une utilisation accrue d'emballages réutilisables. La formulation technologiquement neutre des exigences d'accessibilité pour les points d'accès contribue également au développement durable. La transformation des offices de poste en agences ou leur

⁷⁸ Office fédéral du développement territorial 2021

⁷⁹ Entre autres Oliver Wyman 2021, p. 60s

intégration dans des centres de services régionaux permet de réduire la consommation de ressources. Les solutions mobiles (comme le service à domicile) ont l'avantage d'être très ciblées et de ne pas consommer de ressources lorsqu'elles ne sont pas utilisées.

7 Urgence de la mise en œuvre

Les recommandations relatives au futur service universel (chap. 6.2) se réfèrent à l'horizon 2030. Leur mise en œuvre requiert une révision de la LPO, ce qui devrait prendre un certain temps: des travaux préparatoires jusqu'à l'entrée en vigueur, la dernière révision de la législation postale a duré dix ans. La Commission suggère au Conseil fédéral de prendre rapidement une décision de principe définissant les lignes directrices du service universel et d'entamer ensuite une révision de la LPO. En cas de renoncement à une révision de la LPO, et donc de maintien de l'actuel service universel, il faudrait relever en détail les coûts qui ne seraient pas couverts à partir de 2030 (lesquels n'ont été estimés que grossièrement dans le présent rapport) et soumettre au Parlement un message sur la compensation de ces coûts.

En outre, la réforme proposée du service universel va mettre la Poste à forte contribution. Celle-ci devra modifier ses structures et ses processus dans tous ses secteurs. Par ailleurs, les changements concernant ses employés devraient être accompagnés dans le cadre du partenariat social. Enfin, des répercussions sur la stratégie actuelle de l'entreprise sont également possibles.

Pour la Poste et ses employés, il est essentiel que les directives politiques sur le futur service universel soient données à temps. Concrètement, la Commission recommande que le Conseil fédéral prenne une décision de principe sur le contenu du futur service universel en 2022 et qu'il lance ensuite le processus législatif. Ainsi, les décisions parlementaires pourront être prises en 2025 ou 2026, ce qui laissera suffisamment de temps à la Poste pour mettre en œuvre scrupuleusement et de manière socialement acceptable les changements nécessaires. La Commission préconise en outre que la réorganisation laisse à la Poste une marge de manœuvre entrepreneuriale suffisante. Un objectif atteignable en particulier à travers la recommandation relative à la neutralité technologique. Même après 2030, il faut s'attendre à des changements technologiques, économiques et sociaux qui ne peuvent être que partiellement évalués aujourd'hui. Cela signifie que le service universel ne pourra plus rester inchangé pendant des décennies, mais devra s'adapter rapidement aux nouveaux besoins de la société et être conçu de la manière la plus flexible possible.

La Commission recommande de rendre possible une adaptation flexible du service universel au moyen des éléments suivants:

- Un suivi annuel effectué par l'OFCOM évalue les prestations du service universel, leur utilisation et l'évolution des besoins de la population.
- Tous les cinq ans, le suivi est évalué et analysé de manière systématique. Sur cette base, le Conseil fédéral devrait décider si des adaptations du service universel s'imposent et si de nouveaux éléments doivent être intégrés. La mise en œuvre concrète devrait se faire par le biais d'une révision de l'OPO. Pour cela, la LPO devrait se limiter aux éléments fondamentaux et renoncer aux réglementations de détail. Les résultats du suivi et les adaptations prévues de l'OPO devraient néanmoins être discutés dans les commissions parlementaires.
- Les effets des nouvelles formes de service universel, notamment dans le domaine numérique, s'accompagnent souvent d'incertitudes. C'est pourquoi la Commission recommande d'inscrire dans la nouvelle LPO la possibilité de réaliser des essais pilotes dans les régions. Ces essais permettraient de tester des formes nouvelles et innovantes dans une région ou un canton, avant de les introduire à l'échelle nationale.

Le message relatif à la modification de la LOP que le Conseil fédéral a adopté à l'intention du Parlement le 30 juin 2021 plaide également en faveur d'une procédure rapide. Trois modifications essentielles y sont proposées. Indépendamment de l'éventuelle décision de privatisation de PostFinance, il s'agit dans un premier temps de lever l'interdiction d'octroyer des crédits et des hypothèques à des tiers. A l'avenir, PostFinance devrait être autorisée à le faire de manière indépendante. Dans un deuxième temps, PostFinance devrait être détachée du groupe Poste et

entièrement privatisée, ce qui devrait pouvoir se faire par décision du Parlement (sans référendum). Du point de vue de la Commission, il est essentiel que les mandats de service universel soient définis (révision de la LPO) avant que ne soit prise la décision d'une privatisation partielle ou totale de PostFinance. Avant une éventuelle privatisation, les deux mandats de service universel doivent être définis et les éventuelles adaptations mises en œuvre par une révision de la LPO. Au moyen d'une garantie de capitalisation, la Confédération garantit à titre transitoire que PostFinance peut satisfaire aux exigences en matière de fonds propres (fonds propres d'urgence) prévues par la législation sur les marchés financiers (législation "too big to fail") et qu'elle peut maintenir les services de trafic des paiements d'importance systémique et le service universel même en cas de menace de faillite. Le Parlement a suspendu les délibérations sur ce sujet en attente d'une révision de la LPO.

8 Membres

Christine Egerszegi, présidente, ancienne conseillère aux Etats du canton d'Argovie

Alenka Bonnard, co-directrice et cofondatrice du staatslabor

Joël Luc Cachelin, Wissensfabrik

Katia Delbiaggio, enseignante en économie politique à la Haute école de Lucerne

Karin Frick, responsable de la recherche et membre de la direction de l'Institut Gottlieb Duttweiler (GDI)

Clémence Grisel Rapin, professeure ordinaire en droit administratif, Université de Fribourg

Erik Hofmann, directeur de l'Institut für Supply Chain Management de l'Université de Saint-Gall

Esther Schlumpf, cheffe de projet Centre régional et économique du Haut-Valais

Oliver Wünsch, expert des marchés financiers et des banques centrales, Partner Oliver Wyman, Zurich

Hans Werder, ancien secrétaire général du DETEC

Abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
ARE	Office fédéral du développement territorial
B2X	Business to Everyone B2B: Business to Business; B2C: Business to Customer; B2G: Business to Government
BNS	Banque nationale suisse
CEO	Chief Executive Officer
CGCA	Conférence gouvernementale des cantons alpins
CO ₂	Dioxyde de carbone
COTER	Conseil de l'organisation du territoire
Cst.	Constitution fédérale
DETEC	Département fédéral des transports, des transports, de l'énergie et de la communication
E+1	Vitesse d'acheminement, distribution le premier jour ouvrable suivant
E+3	Vitesse d'acheminement, distribution le troisième jour ouvrable suivant le jour d'envoi
EBIT	Earnings Before Interest and Taxes (revenus avant intérêts et impôts)
e-ID	Identité électronique
eIDAS	electronic IDentification, Authentication and trust Services
FF	Feuille fédérale
FTTB/H	Fiber to the business/home
G2X	Government to Everyone (Business, Customer, Government)
GDI	Institut Gottlieb Duttweiler
IA	Intelligence artificielle
I-DESI	International Digital Economy and Society Index
LOP	Loi sur l'organisation de la poste
LPO	Loi sur la poste
Mbit/s	Vitesse de transmission; mégabit par seconde
OFCOM	Office fédéral de la communication
OFS	Office fédéral de la statistique
OPO	Ordonnance sur la poste
PME	Petites et moyennes entreprises
POS	Point of Sale
PostCom	Commission fédérale de la poste
QES	signature électronique qualifiée
QR	Quick Response
RS	Recueil systématique
SA	Société anonyme
SCSE	Loi fédérale sur la signature électronique
SSI	Self Sovereign Identity
TIM	Transports individuels motorisés
TP	Transports publics

Littérature

Association de commerce.swiss (2021): En 2020, le commerce en ligne suisse augmente de 27.2%, Communiqué de presse du 10.3.2021. Peut être consulté sous: www.handelsverband.swiss > News

Banque nationale suisse (2018): Enquête sur les moyens de paiements 2017. Enquête sur les habitudes de paiement et l'utilisation du numéraire en Suisse. Peut être consulté sous: www.snb.ch > Trafic des paiements > Enquête sur les moyens de paiements.

Banque nationale suisse (2021): Enquête sur les moyens de paiements 2020. Enquête sur les habitudes de paiement et l'utilisation du numéraire en Suisse. Peut être consulté sous: www.snb.ch > Trafic des paiements > Enquête sur les moyens de paiements.

Bürgin R., H. Mayer, A. Kashev, S. Haug (2021): Digital multilocality: New modes of working between center and periphery in Switzerland. Journal of Rural Studies, 88, p. 83-96.

Commission européenne (2021a): Postal data from 2012 to 2017. Bruxelles. Peut être consulté sous: www.ec.europa.eu/growth/index_en > Sectors > Postal services > Postal statistics > Statistics database (Stand: 03.12.2021)

Commission européenne (2021b): International Digital and Economic Index 2020. Final Report. Peut être consulté sous: digital-strategy.ec.europa.eu > Library > I-DESI 2020: How digital is Europe compared to other major world economies?

Commission européenne (2021c): Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive relative aux services postaux (directive 97/67/CE, modifiée par les directives 2020/239/CE et 2008/6/CE). Peut être consulté sous: www.eur-lex.europa.eu > Recherche avancée > Thème > Éducation et communication > Communication > Système de communication > Postes et télécommunication > Service postale (19.01.2022)

Comparis (2020): Etude Smartphone 2020. Peut être consulté sous: www.comparis.ch > Autres services > Download Center > Etude Smartphone 2020 (19.01.2022)

Conseil de l'organisation du territoire (2019): Megatrends et développement territorial en Suisse. Peut être consulté sous: www.are.admin.ch > Développement et aménagement du territoire > Organes de coordination et de travail en commun > Conseil de l'organisation du territoire COTER (29.11.2021)

Conseil fédéral (2021): Décision de principe du Conseil fédéral sur l'e ID, communiqué de presse du 17 décembre 2021. Peut être consulté sous: www.ejpd.ch > Actualité > Communiqués de presse (19.01.2022)

Demoscope (2017): Postversorgung in der Schweiz, Erhebung im Auftrag des Bundesamtes für Kommunikation. Peut être consulté sous: www.bakom.admin.ch > Poste et aide à la presse > Evaluation (19.01.2022)

E-Government Suisse (2020): Stratégie suisse de cyberadministration, Peut être consulté sous: www.egovernment.ch > Mise en œuvre > -Stratégie suisse de cyberadministration (état: 19.01.2021)

Espacesuisse (2021): «Post Corona» Un bref éclairage sur les répercussions de la pandémie de coronavirus sur le développement territorial en Suisse. Peut être consulté sous: www.espacesuisse.ch > Publications > Publications spécialisées et rapports (19.01.2022)

European Regulators Group for Postal Services (2019): Developments in the postal sector and implications for regulation. Peut être consulté sous: www.ec.europa.eu/growth/index_de > Branchen > Postal services > The European Regulators Group for Postal Services > ERGP documents (19.01.2022)

Galaxus (2021): La communauté Digitec-Galaxus investit 1,3 million de francs dans la protection du climat, communiqué de presse du 7 juin 2021. Peut être consulté sous: www.galaxus.ch > L'entreprise > Presse (état 06.01.2022)

La Poste (2020): La «Poste de demain» conjugue réorientation et atouts traditionnels, communiqué de presse du 14.05.2020. Peut être consulté sous: www.post.ch > Notre profil > Médias > Communiqués de presse (19.01.2022)

La Poste (2021): Chiffres clés. Peut être consulté sous: www.post.ch > Notre profil > Médias > Conférences médias > 2021 > Rapport annuel 2020 > Téléchargement (26.01.2022)

La Poste (2022): Journaux relevant du service universel. Peut être consulté sous: www.post.ch > Notre profil > Portrait > Politique > Tarification > Journaux relevant du service universel (26.01.2022)

Link (2020): Grundversorgung der Zukunft, Erhebung im Auftrag des Bundesamtes für Kommunikation. Peut être consulté sous: www.bakom.admin.ch > Poste et aide à la presse > Evaluation (état: 19.01.2022)

Office fédéral de la communication (2021): Défis actuels dans le domaine des services postaux et des services de paiement relevant du service universel. Peut être consulté sous: www.bakom.admin.ch > Poste et aide à la presse > Evaluation > Rapport sur le service universel postal (19.01.2021)

Office fédéral de la statistique (2020a): Evolution de la population de la Suisse et des cantons: scénarios 2020-2050. Peut être consulté sous: www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Evolution future > Scénarios pour la Suisse et les cantons > Autres résultats (29.11.2021)

Office fédéral de la statistique (2020b): Scénario de référence de l'évolution de la population résidente permanente, 2020-2050. Peut être consulté sous: www.atlas.bfs.admin.ch > Atlas statistique de la Suisse > 01 - Population > Etat et évolution de la population > Evolution future (scénario de référence) > 2020-2050 (19.01.2022)

Office fédéral de la statistique (2021a): Commerce électronique. Peut être consulté sous: www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Culture, médias, société de l'information, sports > Société de l'information > Ensemble des indicateurs > Entreprises > Commerce électronique (19.01.2022)

Office fédéral de la statistique (2021b): E-commerce des particuliers en Suisse selon différentes caractéristiques socio-démographiques. Peut être consulté sous: www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Culture, médias, société de l'information, sports > Société de l'information > Ensemble des indicateurs > Ménages et population > E-commerce et e-banking (19.01.2022)

Office fédéral de la statistique (2021c): Espérance de vie à la naissance. Peut être consulté sous: www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Naissances et décès > Espérance de vie à la naissance (19.01.2022)

Office fédéral de la statistique (2021d) : Compétences numériques. Peut être consulté sous : www.ofs.admin.ch > Trouver des statistiques > Culture, médias, société de l'information, sport > Société de l'information > Ensemble des indicateurs > Ménages et population > Compétences numériques (état: 21.12.2021)

Office fédéral du développement territorial (2017): L'avenir de la mobilité en Suisse – Cadre d'orientation DETEC 2040. Peut être consulté sous: www.are.admin.ch > Médias et publications > Publications > Stratégie et planification (29.11.2021)

Office fédéral du développement territorial (2021): Stratégie pour le développement durable 2030. Peut être consulté sous: www.are.admin.ch > Médias et publications > Publications > Stratégie et planification (24.01.2022)

Oliver Wymann (2021): Is e Commerce good for Europe? Economic and environmental impact study. Peut être consulté sous: www.oliverwymann.de > Unsere Expertise > Publikationen (26.01.2022).

PostCom (2021): Rapport annuel 2020. Peut être consulté sous: www.postcom.admin.ch > Documentation > Rapports annuels (19.01.2022)

Pro Senectute (2020): Digital Seniors 2020. Utilisation des technologies de l'information et de la communication par les personnes de 65 ans et plus en Suisse. Peut être consulté sous: www.prosenectute.ch > Services > Publications > Etudes (29.11.2021)

Ti&m, Hochschule Luzern (2021): Trendstudie Banken 2021. Peut être consulté sous: www.ti8m.com > Insights > Downloads > ti&m Trendstudie Banken 2021 (19.01.2022)

WIK Consult (2021): "User needs in the Postal Sector" Entwicklungen im Ausland und Schlussfolgerungen für die Schweiz. Présentation à l'attention de la commission d'experts du 09.09.2021.

Zalando (2019): Zalando tests reusable packaging for delivery, communiqué de presse du 18.09.2019. Peut être consulté sous: www.zalando.ch > A propos de Zalando > Newsroom > News & Storys (Stand 19.01.2022)

Zukunftsinstitut (2021): 12 Megatrends – Die grossen Treiber des Wandels. Peut être consulté sous: www.zukunftsinstitut.de > Megatrends > 12 Megatrends – Die grossen Treiber des Wandels (Stand 19.01.2022)

Zumstein, D., C. Oswald und C. Brauer (2021): Onlinehändlerbefragung 2021 – Erkenntnisse zum E-Commerce-Boom in der Schweiz und Österreich, zhaw School of Management and Law.

Annexe 1: Questionnaire tiers

Question 1a: L'actuelle loi sur la poste comprend le principe selon lequel le service universel doit garantir des prestations financièrement abordables, accessibles pour tous et de bonne qualité. Le niveau de l'offre doit être élevé. Quels objectifs doit remplir le futur service universel dans le domaine postal et dans celui du trafic des paiements ?

Remarques:

Question 1b: Quelles prestations concrètes du service universel devront être fournies en 2030 ?

Services postaux

Transport <input type="checkbox"/> Courrier A - National <input type="checkbox"/> Courrier B - National <input type="checkbox"/> Colis Priority - National <input type="checkbox"/> Colis Economy – National <input type="checkbox"/> Courrier avec accusé de réception <input type="checkbox"/> Courrier international <input type="checkbox"/> Colis international <input type="checkbox"/> Journaux et périodiques en abonnement <input type="checkbox"/> Courrier numérique <input type="checkbox"/> Canal de communication numérique sécurisé et digne de confiance (secret postal numérique)	Réception <input type="checkbox"/> Boîtes aux lettres <input type="checkbox"/> Points d'accès physiques (filiale, automate) <input type="checkbox"/> Boîtes aux lettres numériques	Distribution Courrier national et international <input type="checkbox"/> À domicile <input type="checkbox"/> Point de collecte (filiale, automate) <input type="checkbox"/> Boîtes aux lettres numériques Colis national et international <input type="checkbox"/> À domicile <input type="checkbox"/> Point de collecte (filiale, automate) Journaux et périodiques en abonnement nationaux <input type="checkbox"/> À domicile
Trafic des paiements	Autres prestations de services	Autres
Produit <input type="checkbox"/> Compte pour le trafic des paiements <input type="checkbox"/> Versement en espèce (sans compte client) <input type="checkbox"/> Virement et versement (avec compte client) <input type="checkbox"/> Virement du propre compte sur le compte d'un tiers <input type="checkbox"/> Retrait d'espèces à l'automate	<input type="checkbox"/> Offre complète d'interfaces physiques-numériques entre les autorités/entreprises et la population. (Ex. Identification, activation numérique, télémédecine) <input type="checkbox"/> e-Health <input type="checkbox"/> e-Voting <input type="checkbox"/> e-Gov	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

Question 2: La structure des coûts du service universel diffère selon les régions. Le mandat doit être uniforme à l'échelle nationale et les prix des prestations urbaines servent parfois à couvrir ceux des régions périphériques. Est-ce qu'il existe un secteur du service universel où l'application des différences régionales serait davantage tolérée ? Dans quel secteur une offre uniforme est-elle indispensable ? Est-ce qu'à l'avenir la compensation des coûts entre les centres urbains et les zones périphériques devrait s'intensifier ?

Remarques:

Question 3: Quelles tâches le réseau postal décentralisé devra-t-il remplir à l'avenir ? Selon quel(le)s priorités/critères un remodelage des points d'accès actuels devrait être réalisé en raison des difficultés croissantes d'autofinancement du réseau postal ? Comment prendre en compte les besoins des entreprises par rapport à ceux de la population lorsque les ressources financières sont limitées ?

Remarques:

Question 4a: Actuellement, la Poste suisse a l'obligation selon la loi de fournir les services postaux et les services de paiement relevant du service universel. Existe-t-il des produits ou des services relevant du mandat du service universel qui pourraient faire l'objet d'un appel d'offres public et qui pourraient être offerts par d'autres prestataires? Si oui, le(s)quel(s) ? Si non, pourquoi ?

Remarques:

Question 4b: Est-ce que dans le futur le service universel pourrait également être dispensé de manière coopérative, c'est-à-dire avec la participation de structures subsidiaires (par ex: cantons, communes, prestataires privés ou banques). Si oui, dans quels domaines ? Concrètement, quels aspects devraient avoir ces approches, respectivement quels principes devraient être appliqués ? Quels potentiels de synergie pourraient être améliorés ?

Remarques:

Question 5: L'actuelle loi sur la poste définit que le service universel est financé par les recettes de la Poste et des sociétés du groupe Poste. Quelle est l'importance de l'autofinancement du futur service universel ? Existe-t-il des modèles plus appropriés pour le financement durable du futur service universel ? Si oui, le(s)quel(s) ? Si non, pourquoi ?

Remarques:

Annexe 2: Liste des avis reçus

- Union syndicale suisse (USS)
- Syndicat Syndicom
- Union des villes suisses (UVS)
- Handelsverband.swiss
- Association suisse des banquiers (ASB)
- Pro Senectute
- Raiffeisen Suisse
- Union des Banques Cantonales Suisses (UBCS)
- Fondation pour la protection des consommateurs (FPC)
- Planzer Transport AG
- Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)
- Association suisse des agences postales
- Syndicat du personnel des services publics transfair
- Association des banques régionales suisses (ABRS)
- Union suisse des arts et métiers (usam)
- economiesuisse - Fédération des entreprises suisses
- Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP)
- Association des communes suisses (ACS)
- AsyLex
- Association KEP & Mail verband
- Quickmail AG

Annexe 3: Comparaison de l'étendue du service universel actuel et de la vision 2030

Domaine	Etendue actuelle	Vision 2030
Lettres	<ul style="list-style-type: none"> - Réception, transport, distribution de lettres jusqu'à 1kg à destination de la Suisse et de l'étranger - Au moins 5 jours par semaine - Dans toutes les zones habitées à l'année - Prix indépendants de la distance - Courrier A (E+1), courrier B (E+3) 	<ul style="list-style-type: none"> - Réception, transport, distribution de lettres jusqu'à 1kg en Suisse et à l'étranger - Au moins 3 jours par semaine - Dans toutes les zones habitées à l'année - Prix indépendants de la distance - Vitesse d'acheminement E+3 - Complété par des services numériques ou hybrides - Accès technologiquement neutre pour le dépôt des lettres
Paquets	<ul style="list-style-type: none"> - Réception, transport, livraison de colis jusqu'à 20kg à destination de la Suisse et de l'étranger - Au moins 5 jours par semaine - Dans toutes les zones habitées à l'année - Prix indépendants de la distance - Paquet prioritaire (E+1), paquet économique (E+3) 	<ul style="list-style-type: none"> - Réception, transport, livraison de colis jusqu'à 20kg à destination de la Suisse et de l'étranger - Au moins 5 jours par semaine - Dans toutes les zones habitées à l'année - Prix indépendants de la distance - Vitesse d'acheminement E+1 - Accès technologiquement neutre pour le dépôt de colis
Journaux	<ul style="list-style-type: none"> - Distribution quotidienne de journaux et de périodiques en abonnement six jours par semaine - Dans toutes les zones habitées à l'année - Dans les régions sans distribution matinale avant 12h30 - A des prix indépendants de la distance et habituels dans les grandes agglomérations 	--
Trafic des paiements	<ul style="list-style-type: none"> - Ouverture et gestion d'un compte de trafic des paiements connecté au système de trafic des paiements interbancaires pour les personnes physiques et morales domiciliées en Suisse - Versements - Retraits - Virement en espèces sur le compte d'un tiers, indépendamment de l'existence d'une relation de compte 	<ul style="list-style-type: none"> - Droit à un compte de base comme aujourd'hui, élargi à l'accès aux produits de paiement sans numéraire usuels sur le marché et correspondant à l'état de la technique - Services de paiement en espèces comme aujourd'hui (versement, retrait, virement en espèces) tant qu'il n'existe pas de substitut numérique équivalent à l'argent liquide. Les critères d'accès devraient toutefois être réduits

Réseau	<ul style="list-style-type: none"> - Exploitation d'un réseau national de points d'accès (offices de poste; agences; boîtes aux lettres publiques) - L'accès est garanti si 90% de la population résidante permanente d'un canton peut accéder à un office de poste ou à une agence en 20 minutes à pied ou en transports publics. - Dans les zones urbaines et les agglomérations, au moins un point d'accès desservi doit être garanti. Si le seuil de 15'000 personnes actives ou habitants est dépassé, un point d'accès supplémentaire doit être exploité. 	<ul style="list-style-type: none"> - Maintien d'exigences uniformes au niveau national, mais neutres sur le plan technologique, qui se rapportent au service et non aux modalités d'accès - Marge de manœuvre tenant compte de particularités et exigences régionales
Services numériques	--	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluer s'il est nécessaire de mettre en place un nouveau service universel pour une infrastructure numérique basée sur la confiance et à qui le confier.