Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement, des transports,
de l'énergie et de la communication DETEC

12 juin 2024

Rapport sur l'organisation future du service universel en matière de services postaux et de trafic des paiements

BAKOM-D-8FD83401/339

Résumé

Le 22 juin 2023, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), (1) d'examiner, en concertation avec le DFF (AFF), les modifications du service universel en matière de services postaux et de trafic des paiements, ainsi que (2) de clarifier le besoin d'un service universel numérique, y compris les rôles de la Confédération et des entreprises proches de celle-ci. Le présent rapport consigne les résultats à l'intention du Conseil fédéral.

La numérisation modifie durablement le marché des services postaux et du trafic des paiements. De nouveaux services sont créés, qui font évoluer les besoins et habitudes de la population et des entreprises, de même que la consommation. Un nombre croissant de prestations sont effectuées hors des offices de poste. En outre, le recul de la quantité de lettres et la concurrence sur le marché des colis influencent le financement du service universel. Pour maintenir un service universel pertinent, durable et financièrement viable pour la société et l'économie, une adaptation s'impose.

Afin de pouvoir réagir de façon appropriée, sur le plan de la gestion d'entreprise, à l'augmentation du nombre de colis et à la baisse des recettes liée aux volumes, la Poste nécessite une plus grande marge de manœuvre quant à la manière de rendre ses services accessibles. A l'avenir, elle ne devra plus se concentrer sur une seule forme de fourniture des prestations, mais sur l'accès aux services (neutralité de la forme) et sur l'utilité pour la clientèle. Malgré la flexibilisation, les points d'accès desservis restent importants, et la Poste doit continuer à garantir la couverture de l'ensemble du territoire. Du côté des lettres, le courrier A est remplacé par une nouvelle lettre standard E+2. Parallèlement, la fréquence de distribution doit être réduite à 3 jours ouvrables. Concernant les colis, le service universel doit être limité à la distribution de paquets le jour suivant (E+1). Les prescriptions relatives au respect des délais d'acheminement des lettres et des colis doivent être uniformisées à 90% et il faut réintroduire la notion de zone habitée. En revanche, en matière de distribution des journaux et périodiques en abonnement, il convient de supprimer le délai de distribution à 12h30.

Dans le domaine du trafic des paiements, la numérisation est encore plus marquée que dans celui des services postaux, et le nombre de services fournis au guichet a fortement chuté. Le service universel doit toujours comprendre un compte pour le trafic des paiements, le versement, le retrait, le virement en espèces sur le compte d'un tiers (indépendamment de l'existence d'une relation de compte). Pour renforcer l'inclusion financière, il faut compléter l'exigence d'un moyen de paiement avec fonction de paiement en ligne et la possibilité d'effectuer des opérations de trafic des paiements par internet.

Les modifications permettent à la Poste de générer des revenus supplémentaires et de réduire les coûts de fourniture des services. Au total, la Poste s'attend à un effet positif de 105 millions de francs par année sur les résultats (sans incidence sur les coûts du réseau d'accès). La suppression du délai de distribution a en outre un effet sur les conditions de travail, permettant de développer l'offre de postes à temps plein.

La mise en œuvre des propositions présentées pour un service universel postal modernisé nécessite une révision totale de la loi sur la poste. Un projet de consultation doit être prochainement élaboré.

Le rapport conclut qu'il n'est pas nécessaire que des prestations telles que la cybersanté soient légalement garanties par la Confédération. La phase d'essai du vote électronique n'étant pas encore achevée, il n'est actuellement pas possible de déterminer dans quelle mesure une garantie légale par la Confédération, et donc une réglementation nationale, est nécessaire. Par ailleurs, il faudrait préalablement vérifier si l'adoption de bases légales pourrait s'appuyer sur une base constitutionnelle suffisante ou si une révision de la Constitution serait d'abord nécessaire.

Tables des matières

1 Contexte et mandat du Conseil fédéral ... 7
2 Problématique et nécessité d'intervention ... 8
2.1 Evolutions sur le marché des services postaux et du trafic des paiements ... 8
2.1.1 Marché des lettres (volume) ... 8
2.1.2 Marché des lettres (chiffre d'affaires) ... 11
2.1.3 Marché des colis (volume) ... 12
2.1.4 Marché des colis (chiffres d'affaires) ... 13
2.1.5 Marché des journaux et périodiques (volume) ... 14
2.1.6 Marché des journaux et périodiques (chiffre d'affaires) ... 15
2.1.7 Trafic des paiements en Suisse ... 15
2.2 Besoins actuels et futurs de la population et de l'économie ... 18
2.3 Etat du financement du service universel ... 20
2.3.1 Evolution financière au niveau du groupe Poste ... 20
2.3.2 Evolution des résultats du service universel ... 25
2.3.3 Coûts nets du service universel ... 29
2.3.4 Effets sur la concurrence ... 31
2.3.5 Importance du monopole résiduel ... 32
2.3.6 Conflits d'objectifs de la politique de la Poste ... 33
2.4 Nécessité d'intervention d'un point de vue financier ... 34
3 Responsabilité de l'Etat dans le service postal universel ... 35
3.1 Mandat constitutionnel ... 35
3.2 Notion de secteur postal ou de services postaux ... 36
3.3 Politique du service universel ... 36
3.3.1 Objectifs de desserte ... 37
3.3.2 Objectifs du marché ... 37
3.4 Nécessité d'un mandat légal de service universel ... 37
4 Propositions pour le futur service universel ... 39
4.1 Grandes lignes ... 39
4.1.1 Autofinancement ... 39
4.1.2 Pertinence ... 39
4.1.3 Accent sur la prestation (output) ... 40
4.2 Aménagement de l'accès ... 40
4.3 Etendue du service universel ... 41
4.3.1 Lettres ... 41
4.3.2 Paquets ... 43
4.3.3 Distribution des journaux et quotidiens en abonnement ... 43
4.3.4 Trafic des paiements ... 44
4.3.5 Excursus: Approvisionnement en numéraire ... 45
4.3.6 Solutions envisagées pour le trafic des paiements ... 45
4.4 Résumé du futur service universel ... 47
4.5 Responsabilité ... 47
5 Mise en œuvre dans la législation ... 49
6 Service universel numérique ... 49
6.1 Introduction ... 49
6.2 Vote électronique ... 50
6.2.1 Bases légales ... 50
6.2.2 Estonie: exemple pour le vote électronique ... 50

6.2.3 Etat actuel ... 50
6.2.4 Nécessité d'une garantie législative par la Confédération ... 51
6.3 Dossier électronique du patient (DEP) ... 52
6.3.1 Bases légales ... 52
6.3.2 Fonctionnement du DEP et rôles actuels de la Poste ... 52
6.3.3 Etat actuel ... 52
6.3.4 Nécessité d'une garantie législative de la Confédération ... 53
6.4 Compétences numériques (Digital Enabling) ... 53
7 Résumé et suite ... 54

Table des illustrations

Illustration 1: Evolution des lettres jusqu'à 50g en pourcentage du nombre de lettres distribuées par la Poste 8
Illustration 2: Nombre de lettres distribuées sur le territoire suisse, en millions d'unités 10
Illustration 3: Chiffre d'affaires du marché des lettres domestiques, en millions de francs 11
Illustration 4: Volume des colis distribués en Suisse, en millions d'unités 13
Illustration 5: Chiffre d'affaires des colis domestiques, en millions de francs 14
Illustration 6: Journaux et périodiques livrés en Suisse selon le canal de distribution, en millions d'unités 14
Illustration 7: Chiffre d'affaires réalisés avec la distribution de journaux et périodiques sur le marché domestique, en millions de francs 15
Illustration 8: Comptes des clients privés et commerciaux dans le domaine du service universel, en milliers 16
Illustration 9: Virements, en milliers de transactions 17
Illustration 10: Versements en espèces, en millions de transactions 17
Illustration 11: Retraits d'espèces, en millions de transactions 18
Illustration 12: Produits d'exploitation du groupe, en milliards de francs 20
Illustration 13: Produits d'exploitation des domaines d'activité sélectionnés, en milliards de francs 21
Illustration 14: Bénéfice d'exploitation (EBIT) du groupe, en millions de francs 21
Illustration 15: Bénéfice d'exploitation (EBIT) des domaines d'activité sélectionnés , en millions de francs 22
Illustration 16: Rentabilité du groupe mesurée par la marge EBIT, en % 23
Illustration 17: Distribution de dividendes et de réserves de capital, en millions de francs 24
Illustration 18: Rentabilité des domaines d'activité sélectionnés, mesurée par la marge EBIT, en % .. 24
Illustration 19: Résultat régulatoire du service universel (services postaux et trafic des paiements), en millions de francs 25
Illustration 20: Résultat régulatoire des lettres jusqu'à 50g, en millions de francs 26
Illustration 21: Résultat régulatoire des services postaux du service universel, en millions de francs .. 26
Illustration 22: Résultat régulatoire du trafic des paiements du service universel, en millions de francs 27
Illustration 23: Résultat régulatoire de la distribution régulière de journaux et périodiques, en millions de francs 27
Illustration 24: Recettes et coûts (régulatoires) des envois individuels, valeurs indexées (2015 = 100)28
Illustration 25: Recettes et coûts (régulatoires) des envois en nombre (hors journaux), valeurs indexées (2015 = 100) 28
Illustration 26: Recettes et coûts (régulatoires) des paquets, valeurs indexées (2015 = 100) 29
Illustration 27: Recettes et coûts (régulatoires) des lettres, valeurs indexées (2015 = 100) 29
Illustration 28: Coûts nets du service universel, en millions de francs 30
Illustration 29: Coûts nets par type de mandat de service universel, en millions de francs 31
Illustration 30: Conflits d'objectifs de la politique de la Poste 33

Table des tableaux

Tableau 1: Etendue actuelle du service universel des lettres 8
Tableau 2: Parts de marché pour les lettres nationales, en pourcentage des envois distribués 9
Tableau 3: Lettres distribuées par habitant en Suisse, sans les journaux 9
Tableau 4: Parts de marché sur le marché des lettres domestiques, en % du chiffre d'affaires 11
Tableau 5: Etendue actuelle du service universel des colis 12
Tableau 6: Parts des colis dans et en dehors du service universel, en % du volume total du marché . 12
Tableau 7: Parts de marché sur le marché domestique des colis, en % du volume 12
Tableau 8: Journaux et périodiques distribués sur le marché suisse, en nombre de titres ou d'exemplaires 15
Tableau 9: Aperçu du service universel actuel et futur 47

1 Contexte et mandat du Conseil fédéral

Ces dernières années, les progrès dans le domaine du numérique ont fortement marqué les habitudes de la population. Les évolutions sur le marché des services postaux et du trafic des paiements sont bien connues. L'avènement des canaux de communication électroniques a fondamentalement modifié l'activité postale classique. Alors que le volume des lettres et les opérations classiques au guichet sont en forte baisse, le marché des colis ne cesse de croître grâce à l'essor du commerce électronique. Dans le domaine des paiements également, on constate un changement constant des méthodes de paiement classiques vers les transactions sans numéraire. Si les conditions restent inchangées, ces évolutions se répercuteront de plus en plus négativement sur la situation de financement du service universel et sur la Poste Suisse en tant que prestataire du service universel. Pour que le service universel reste socialement et économiquement pertinent, durable et viable financièrement, il doit être développé et adapté à l'évolution des besoins. Devant la forte dynamique du marché postal et du trafic des paiements, le service universel doit être aménagé de manière à pouvoir s'adapter. Une certaine marge de manœuvre dans la fourniture des prestations est nécessaire pour que le service universel puisse évoluer en fonction des possibilités techniques et des besoins réels de la population et de l'économie. La question se pose également de savoir si la progression de la numérisation modifie la conception du service public et si, dans une société de plus en plus numérique, il faut que l'Etat garantisse des services et des infrastructures de base dans d'autres domaines de la vie, comme la santé ou la communication numérique confidentielle, à condition qu'il existe une compétence constitutionnelle fédérale en la matière.

Dans son rapport du 24 février 2022[1], la Commission d'experts sur le service postal universel a abordé ces questions et proposé des recommandations concrètes pour une adaptation du service universel. L'Office fédéral de la communication (OFCOM) s'était auparavant déjà penché sur différentes options pour développer le service postal universel[2].

Le 22 juin 2022, sur la base de cet état des lieux, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), (1) d'examiner, en concertation avec le DFF (AFF), les modifications du service universel en matière de services postaux et de trafic des paiements, ainsi que (2) de clarifier le besoin d'un service universel numérique, y compris les rôles de la Confédération et des entreprises proches de celle-ci[3]. Le présent rapport consigne les résultats à l'intention du Conseil fédéral. Les travaux d'approfondissement s'appuient sur les bases existantes et se penchent sur les options d'action élaborées jusqu'ici par différents acteurs. Le présent rapport a pour but de définir l'orientation et le concept général pour l'élaboration d'un projet de consultation en vue d'une révision de la législation postale.

Thématiquement, le rapport se compose de deux parties. La première aborde les défis actuels et leur importance pour le développement des mandats de service universel existants dans les domaines des services postaux et du trafic des paiements (chap. 2 et 3). En s'appuyant sur les résultats de cette analyse, le rapport présente un concept de réglementation général pour une révision de la législation postale (chap. 4 et 5). La seconde partie vise à déterminer s'il existe le besoin d'un service universel numérique (chap. 6), et pour conclure, le déroulement des prochaines étapes est esquissé (chap. 7).

[1] Commission d'experts 2022

[2] Office fédéral de la communication 2021

[3] Conseil fédéral 2022a

2 Problématique et nécessité d'intervention

2.1 Evolutions sur le marché des services postaux et du trafic des paiements

2.1.1 Marché des lettres (volume)

Le marché des lettres est divisé en trois 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 la Poste (art. 18 LPO)	**Service non réservé: obligations pour la Poste (art. 14-17 LPO)**	
Lettres adressées jusqu'à 50g entrant en Suisse	Lettres adressées de plus de 50g jusqu'à 1kg à destination de la Suisse ou de l'étranger	Lettres adressées de 1 à 2kg, lettres express, services de coursier, envois non adressés

Tableau 1: Etendue actuelle du service universel des lettres

Selon la législation postale, la Poste est tenue d'acheminer les lettres du service universel dans un délai prédéfini (courrier A: E+1[4], courrier B: E+3[5]) dont la livraison doit être respectée au minimum à hauteur de 97%.

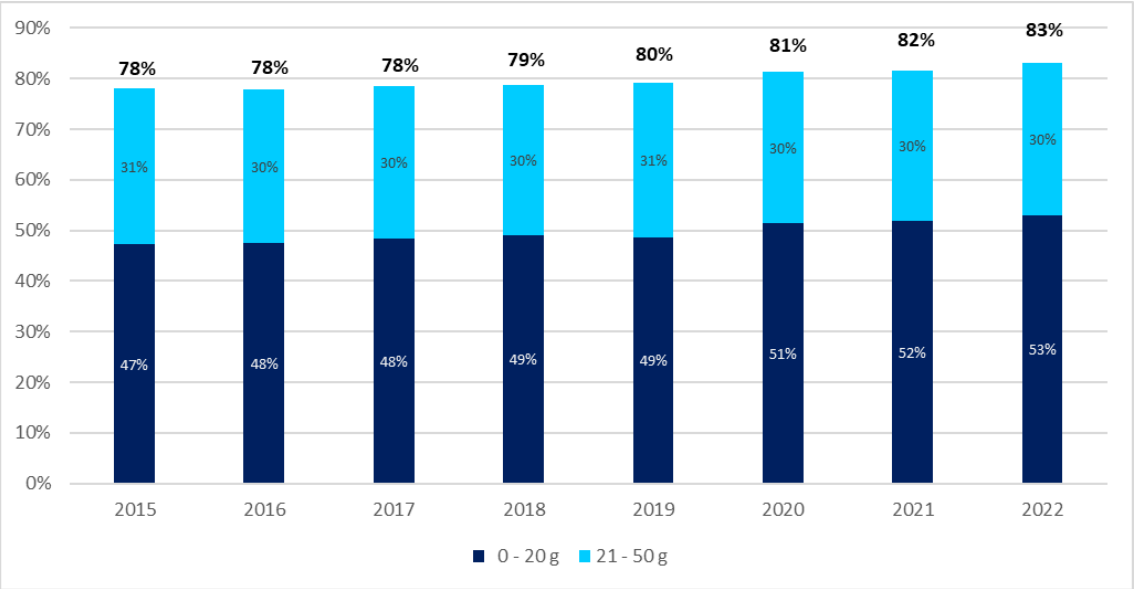


Illustration 1: Evolution des lettres jusqu'à 50g en pourcentage du nombre de lettres distribuées par la Poste
(Source: PostCom)

En 2022, la part des lettres jusqu'à 50g représentait 83% du volume total des lettres distribuées par la Poste (2021 : 82%). La proportion des lettres pesant entre 0 et 20g a augmenté chaque année depuis 2015 par rapport au volume total des envois acheminés par la Poste, passant de 47% en 2015 à 53% en 2022 (+6 points de pourcentage en 8 ans). La part des lettres entre 21 et 50g est restée plus stable variant de 31% en 2015 à 30% depuis 2020. Bien que le volume total des lettres acheminées en Suisse diminue chaque année, le service réservé en représente toujours une part importante.

Une nouvelle hausse des prix a été annoncée pour le 1er janvier 2024[6], ceci afin de couvrir une partie des frais supplémentaires subis par la Poste. Ces effets auront uniquement un impact à court terme et ne pourront pas combler l'effet du recul du volume des lettres à long terme. Les autorités et les entreprises aimeraient passer à une communication numérique moins cher et plus rapidement distribuée que le courrier postal traditionnel. Par exemple dès avril 2023, le canton de Berne a mis à disposition

[4] Distribution le jour ouvrable suivant

[5] Distribution le troisième jour ouvrable suivant le jour de dépôt

[6] La Poste Suisse 2023a

de la population, en coopération avec la Poste, un nouveau service simple et sécurisé intitulé BE-ePost. Dans cette boîte aux lettres numérique, les utilisateurs et utilisatrices peuvent réceptionner, sauvegarder et traiter de manière simple et sécurisée des documents de l'administration cantonale[7]. Certains cantons ont réintroduit la possibilité d'utiliser le e-voting (voir chap. 6.2) et l'introduction d'une signature électronique est progressivement mise en place. La progression de la numérisation a également un impact sur la quantité de lettres distribuées par la Poste, et qui selon toute vraisemblance continuera de baisser dans le futur.

	2015	2017	2019	2020	2021	2022
La Poste	94.6%	98.2%	95.3%	94.9%	94.8%	95.4%
Prestataires alternatifs	5.4%	1.8%	4.7%	5.1%	5.2%	4.6%

Tableau 2: Parts de marché pour les lettres nationales, en pourcentage des envois distribués
(Source: PostCom)

Entre la Poste et les divers opérateurs privés, la répartition du volume des lettres en Suisse dans le secteur ouvert à la concurrence est restée plutôt stable depuis 2019. Les parts de marché ont peu varié ces quatre dernières années. Quickmail est le plus grand opérateur privé sur le marché des lettres en Suisse pendant de nombreuses années. Néanmoins, ce marché en perte de vitesse est rude pour la concurrence. En juillet 2023, la Poste a exprimé l'intention de reprendre Quickmail, ce qui suppose l'accord de la Commission de la concurrence (COMCO)[8]. Le 19 janvier 2024, la COMCO a interdit le rachat de Quickmail par la Poste.[9] Le 1er février 2024, l'entreprise de logistique Planzer a indiqué dans un communiqué qu'elle avait repris Quickmail.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Lettres par habitant	300	291	278	278	250	227	220	209

Tableau 3: Lettres distribuées par habitant en Suisse, sans les journaux
(Source: PostCom)

Le volume des lettres distribuées en Suisse ne cesse de diminuer depuis de nombreuses années. Cette diminution ne constitue pas une baisse de la communication entre personnes mais un changement dans les moyens utilisés. La baisse annuelle du volume des lettres était de -3.6% entre 2021 et 2022. L'année précédente, le nombre de lettres avait un peu moins diminué (-2.6%), alors qu'entre 2019 et 2020, la baisse était nettement plus importante (-5.8%). Ainsi en 2022, 209[10] lettres étaient envoyées par habitant. En huit ans, le nombre de lettre par habitant a pratiquement diminué d'un tiers. La baisse constante enregistrée du courrier à distribuer combinée à l'augmentation du nombre de ménages sur le territoire suisse constituent un défi majeur de logistique tant pour la Poste que pour les opérateurs privés ceci afin de contenir les coûts de prise en charge, de tris, de transport et de distribution.

Par rapport aux autres pays européens, la Suisse reste celui avec le plus grand nombre de lettres délivrées par habitant. Le repli du courrier postal est principalement dû aux changements de pratique des grandes entreprises telles que les banques et les assurances qui transmettent les informations et factures à leurs clients de manière numérique, ceci dans le but de réaliser des économies sur les charges administratives. Les autorités suisses restent encore très classiques et envoient un bon nombre de leurs documents à la population par courrier postal même si un désir de changement se ressent. Une réduction importante du volume des lettres en Suisse est donc attendue, notamment quand les autorités adapteront plus largement leur mode de communication.

Au sein de l'Union européenne, le nombre de lettres par habitant varie fortement d'un pays à l'autre. En 2021, au Luxembourg (179), en Allemagne (166), en Autriche (135) ou encore en Belgique (121) le

[7] Canton Berne 2023

[8] La Poste Suisse 2023b

[9] COMCO 2024

[10] PostCom 2022: 55

nombre de lettres envoyées par habitant restait plutôt élevé, alors qu'à contrario, en Roumanie et au Danemark (18), en Lituanie (11), en Lettonie (11) et en Bulgarie (3) le nombre de lettres délivrées par habitant était extrêmement faible.[11]

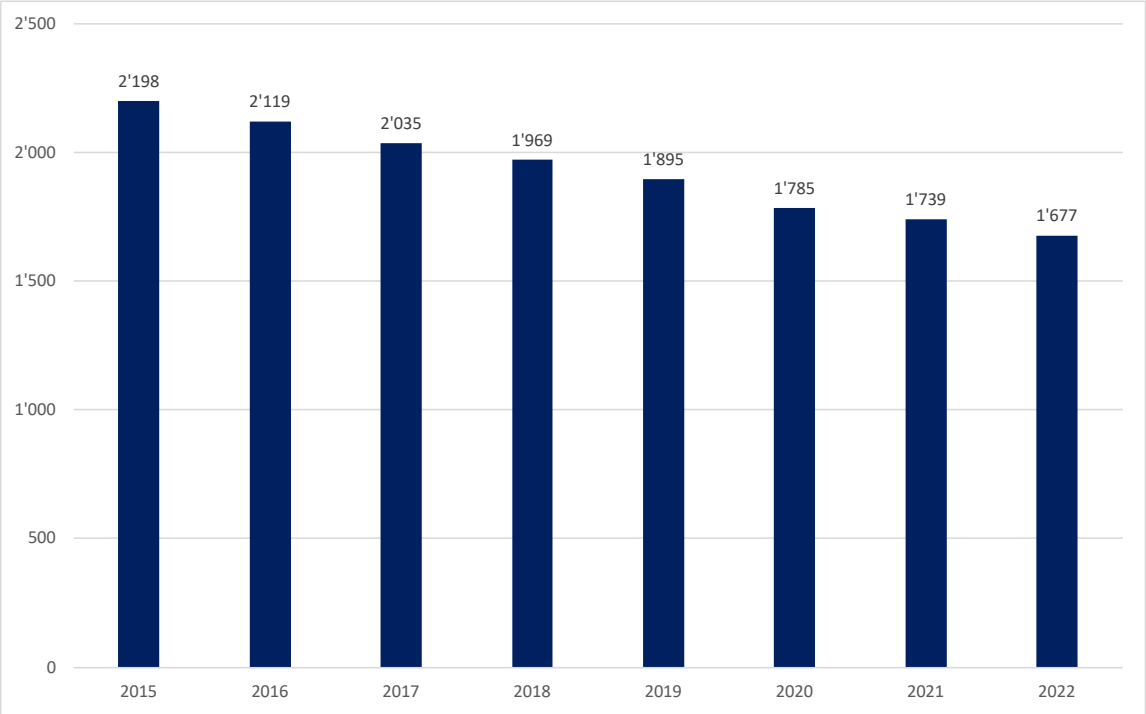


Illustration 2: Nombre de lettres distribuées sur le territoire suisse, en millions d'unités
(Source: PostCom)

La numérisation a modifié les habitudes des gens. Les lettres sont de plus en plus envoyées par voie numérique. Cela permet une transmission en temps réel et a l'avantage d'être gratuit pour les consommateurs et consommatrices contrairement au courrier classique. La volonté d'une partie de la population de recevoir les documents en format papier est désormais pénalisée par certaines entreprises qui facturent ce service. Dès lors, la baisse des dépenses et la rapidité sont des raisons pour lesquelles de nombreuses entreprises et citoyens préfèrent envoyer et recevoir leurs factures et documents par e-bill, e-mail ou login internet propre à l'entreprise.

Les QR-factures ont été introduites progressivement depuis le 1er juillet 2020. Le format de ces factures à code ont permis d'apporter une petite révolution dans les habitudes de paiements en Suisse. Le QR-code permet de réduire le risque d'erreurs de saisies et facilite le paiement pour les utilisateurs. Depuis le mois d'octobre 2022, les anciens bulletins de versement rouges ne sont plus acceptés dans les offices de poste et ne peuvent plus non plus être utilisés pour les paiements en ligne. Les QR-factures facilitent le paiement numérique et favorisent les paiements au moyen du e-Banking. Environ quatre cinquièmes des personnes interrogées au sein de l'enquête 2022 de la Banque Nationale Suisse (BNS) utilisent ce code pour exécuter leurs paiements[12].

[11] Copenhagen Economics 2022: 40

[12] Banque Nationale Suisse 2023: 39

2.1.2 Marché des lettres (chiffre d'affaires)

Etant donné que le volume des lettres distribuées en Suisse diminue chaque année, le chiffre d'affaires lié à ce secteur baisse également.

	2015	2017	2019	2020	2021	2022
La Poste	98.3%	98.6%	96.6%	96.4%	96.4%	96.8%
Prestataires alternatifs	1.7%	1.4%	3.4%	3.6%	3.6%	3.2%

Tableau 4: Parts de marché sur le marché des lettres domestiques, en % du chiffre d'affaires
(Source: PostCom)

En 2022, la part du chiffre d'affaires de la Poste sur le marché des lettres domestiques s'est élevée à 96.8% et les 3.2% restant ont été ventilés entre les différents opérateurs privés. Le pourcentage du chiffre d'affaires de la Poste provenant du service réservé s'est élevé à 14%[13] en 2022 (2021: 13.9%). De plus, le prix des lettres envoyées en Suisse a augmenté en janvier 2022 pour la première fois en 18 ans permettant à la Poste d'améliorer son chiffre d'affaires malgré la baisse de volume[14]. La proportion du chiffre d'affaires provenant du monopole est restée passablement stable depuis 2015, oscillant entre 15% et 13.9%.

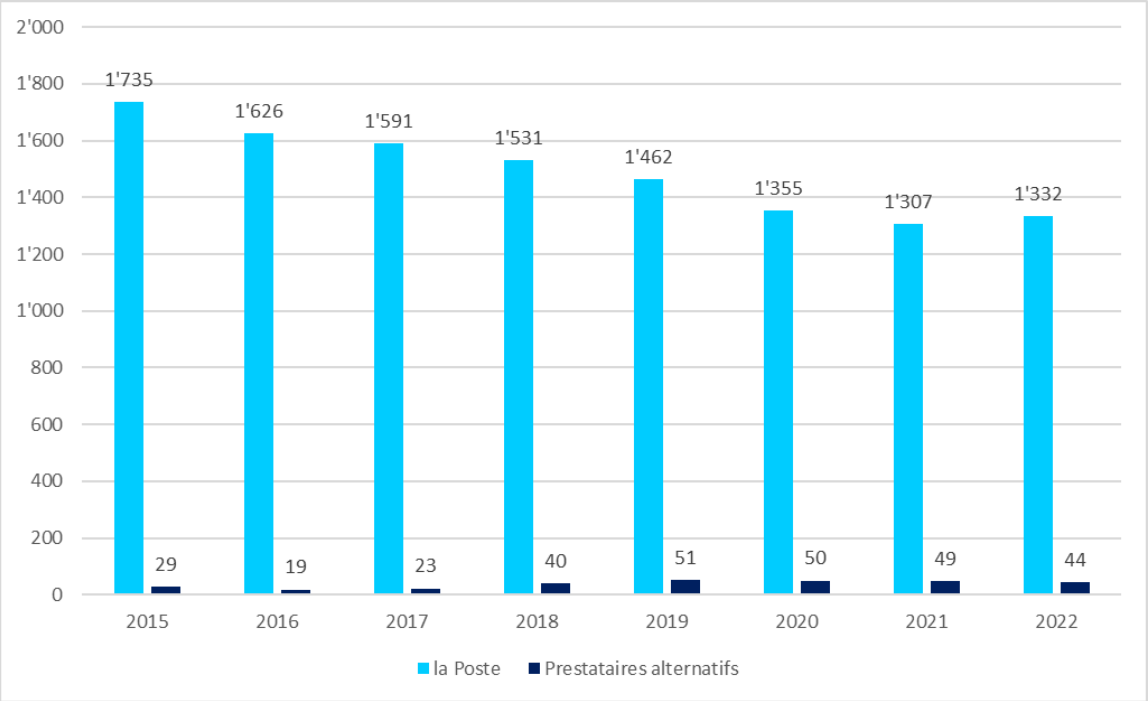


Illustration 3: Chiffre d'affaires du marché des lettres domestiques, en millions de francs
(Source: PostCom)

En 2022, le chiffre d'affaires total sur le marché des lettres domestiques s'est amélioré de 1.5% par rapport à l'année précédente (2021: -3.5% /2020: -7.2%). Si l'on examine la part de la Poste, l'augmentation des prix des lettres a permis de faire progresser son chiffre d'affaires de 1.9% malgré une baisse du volume d'envois. Pour la même période, les prestataires alternatifs ont subi une sèche diminution de -10.9%. Avant la hausse des prix, la Poste était plus affectée par la baisse du nombre de lettres distribuées. En 2021, la Poste constatait une contraction de -3.5% de son chiffre d'affaires (2020: -7.4%) alors que les opérateurs privés étaient affectés par une réduction de -2.1% en 2021 et de -1.7% en 2020. Etant donné que la Poste délivre nettement plus de courriers que ses concurrents, elle est plus affectée par la baisse du volume. Les envois de masses sont plus faciles à digitaliser et sont ainsi transmis aux consommateurs par e-mail, e-Bill ou par login internet, tandis que les courriers

[13] La Poste Suisse 2022a: 6

[14] La Poste Suisse 2021a

plus spécifiques et personnalisées sont souvent plus lourds rendant leur processus de transformation plus lent.

2.1.3 Marché des colis (volume)

Le marché des colis est entièrement libéralisé depuis 2004 et divisé entre le service universel (obligations pour la Poste) et les services en dehors du service universel:

Service universel	**Services en dehors du service universel: prestations offertes par la Poste ou des privés**
Service non réservé: obligations pour la Poste, les privés peuvent (art. 14-17 LPO)	
Colis jusqu'à 20kg à destination de la Suisse ou de l'étranger	Colis de 20 à 30kg

Tableau 5: Etendue actuelle du service universel des colis

Les envois par coursiers et les envois exprès ne font pas partie de l'offre du service universel.

	2018	2019	2020	2021	2022
Colis jusqu'à 20kg	97.4%	97.4%	96.6%	96.8%	96.6%
Colis de 20 à 30kg	2.6%	2.6%	3.4%	3.2%	3.4%

Tableau 6: Parts des colis dans et en dehors du service universel, en % du volume total du marché
(Source: PostCom)

Au niveau national, le service universel représente plus de 96% du marché depuis plusieurs années. Les prestataires alternatifs s'engouffrent de plus en plus dans ce secteur prolifique en proposant leurs propres offres. En 2022, sur les 233.2 millions d'unités distribuées sur le territoire national, seul 8 millions concernaient des paquets pesant plus de 20kg (2021: 7.6 mio. d'unités). Le taux de croissance annuel de 2019 à 2022 s'élève tout de même à 22%, puisque le nombre de colis de plus de 20kg distribués en 2019 n'était que de 4.4 millions d'unités, bien plus bas en comparaison avec les trois années suivantes.

	2018	2019	2020	2021	2022
La Poste	84.9%	85.3%	84.9%	84.1%	82.2%
Prestataires alternatifs	15.1%	14.7%	15.1%	15.9%	17.8%

Tableau 7: Parts de marché sur le marché domestique des colis, en % du volume
(Source: PostCom)

La Poste reste le plus important distributeur de colis en Suisse en affichant une part de marché de 82.2% en 2022 (2021: 84.1%). Afin de pouvoir traiter le volume de colis en constante augmentation, la Poste investit régulièrement dans de nouveaux centres de tri. D'une part, elle a transformé une partie de ses centres de courriers situés à Härkingen pour allouer une partie de ces locaux aux tris des paquets[15]. De 2020 à 2022, elle a investi près de 414 millions de francs dans son infrastructure logistique afin de rester compétitive sur le long terme[16]. De plus, la fusion de PostMail et de PostLogistics au début de l'année 2021 a pour but de centraliser les compétences et de créer des synergies de coûts. Afin de ne pas perdre en qualité face à la concurrence, de conserver ses parts de marché et de pouvoir garantir le traitement des quantités dans le cadre du service universel, la Poste à l'intention d'investir encore 1.2 milliard de francs supplémentaires d'ici à 2030.

La part des opérateurs privés est certes plus petites avec un volume de colis distribués en Suisse en 2022 s'élevant à 17.8%, mais les privés gagnent petit à petit de l'importance sur ce marché.

[15] La Poste Suisse 2021b: 27

[16] La Poste Suisse 2022a: 48

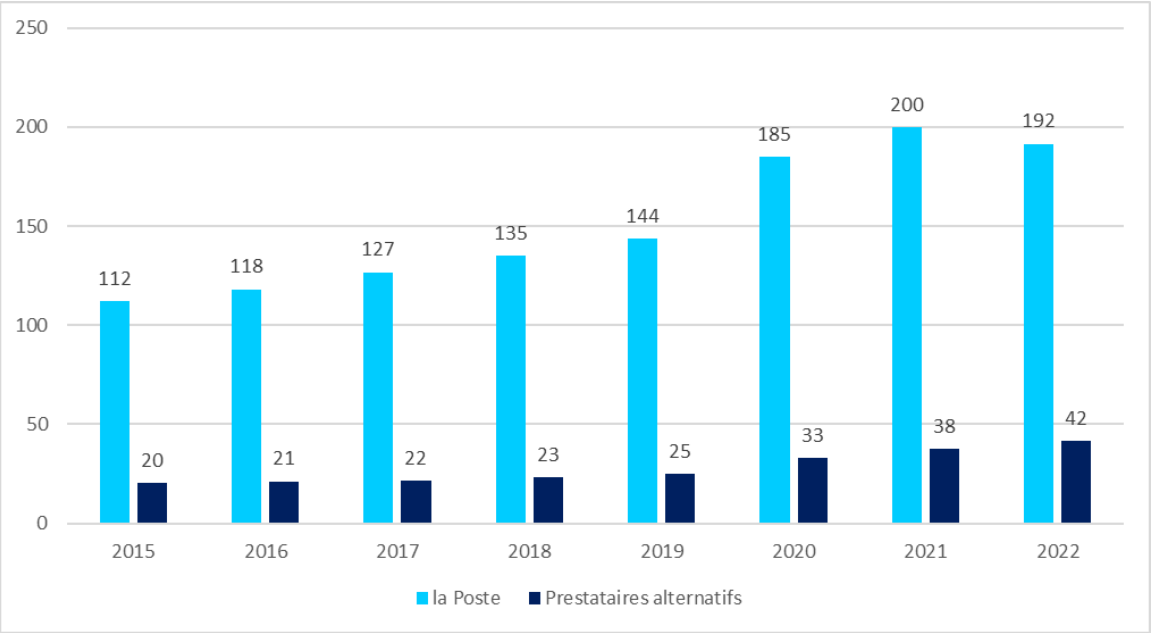


Illustration 4: Volume des colis distribués en Suisse, en millions d'unités
(Source: PostCom)

Le volume total des colis domestiques ne cesse de progresser chaque année. Il est passé de 169 millions d'unités en 2019 à un peu moins de 238 millions d'unités en 2021. Cela représentait un taux de croissance annuel composé de 18.8%. Cette hausse très importante sur le marché des paquets a notamment été accélérée par la pandémie. Cependant, 2022 marque la première année de déclin dans le secteur des colis enregistrée depuis dix ans (-3.9% par rapport à l'année précédente pour les envois domestiques transportés la Poste[17]). Les causes de cette rétraction du volume sont principalement dues au renchérissement qui pèse durement sur les finances des ménages, à la guerre en Ukraine qui rend plus difficile les approvisionnements de certains produits ainsi qu'à la levée des mesures liées au coronavirus. Malgré cette baisse, le volume des paquets distribués en Suisse reste plus élevé en 2022 qu'il ne l'était en 2019 avant la pandémie, notamment grâce au commerce en ligne (+30%). A long terme, une augmentation du volume de colis reste attendue dans ce secteur.

2.1.4 Marché des colis (chiffres d'affaires)

Depuis la libéralisation en 2004, le marché des colis est en plein essor. La concurrence est très dynamique principalement en raison des exigences en matière de qualité, des attentes des clients par rapport aux délais de livraison et de la pression exercée sur les prix. Sur le marché national, le chiffre d'affaires s'est élevé à 1,37 milliard de francs en 2022 (2021: 1,396 milliard de francs). La baisse du chiffre d'affaires en 2022 est notamment due à l'inflation qui a impactée le budget des ménages qui ont de ce fait restreint leurs dépenses et leurs achats en ligne provoquant une diminution des colis a délivré. L'augmentation des prix de l'essence et de l'énergie, la hausse des coûts d'achat des matériaux d'exploitation et de construction pour les centres de tri, ainsi que l'augmentation des salaires ont entrainé une hausse des coûts de distribution. Néanmoins, la Poste a pu réaliser des synergies de coûts grâce au regroupement des activités de PostMail et de PostLogistics au 1er janvier 2021. Cela n'a toutefois pas suffi à compenser l'impact de la baisse du volume des colis. Les centres de tri du courrier de la Poste sont également chargés de trier les petites marchandises; cette alliance lui permet de gagner en efficacité. Selon la Poste, cette tendance au repli se poursuit, car le résultat du premier trimestre 2023 de la Poste affiche une diminution de -3.6% du nombre de colis distribués par rapport à la même période en 2022[18].

[17] La Poste Suisse 2022a: 37

[18] La Poste Suisse 2023c

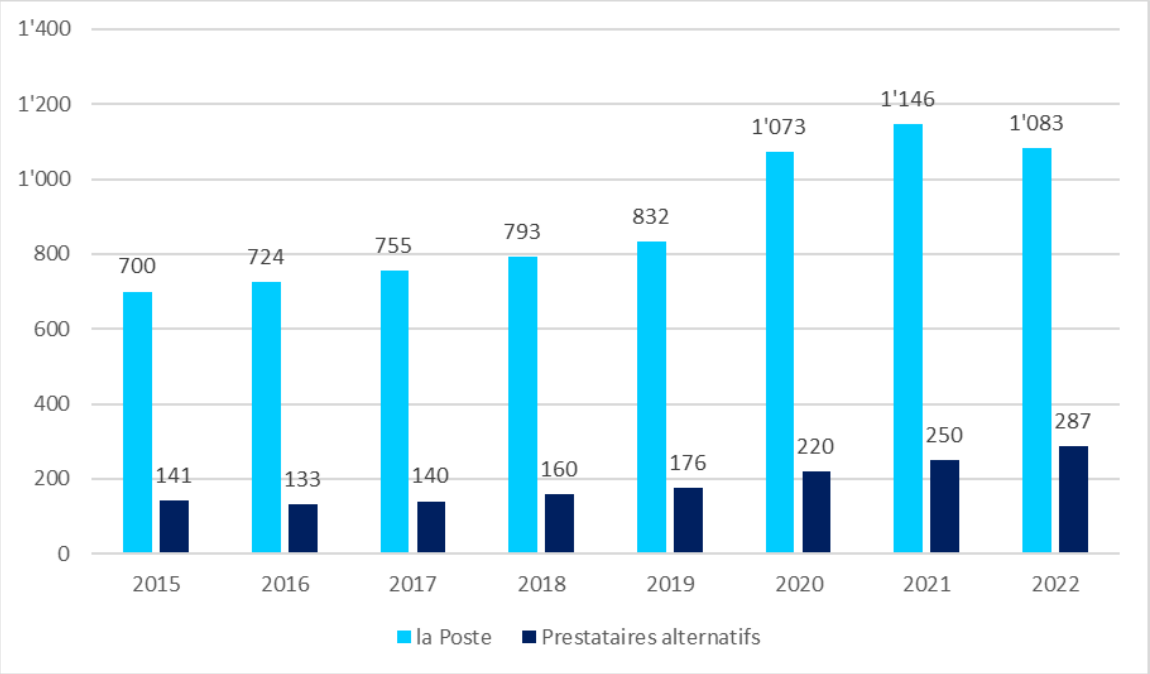
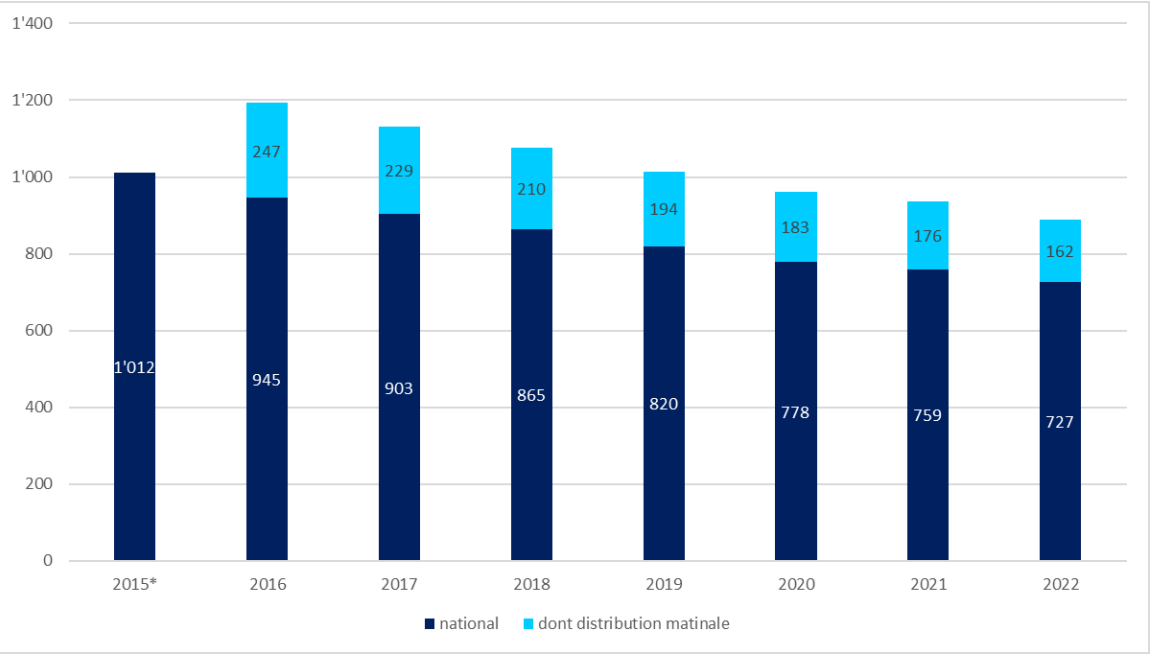


Illustration 5: Chiffre d'affaires des colis domestiques, en millions de francs
(Source: PostCom)

2.1.5 Marché des journaux et périodiques (volume)

Le service universel comprend la distribution ordinaire de journaux et de périodiques en abonnement, mais pas la distribution matinale et dominicale. Dans les régions où il n'existe pas de distribution matinale, la Poste est tenue de livrer les quotidiens jusqu'à 12h30 au plus tard. Cette exigence est entrée en vigueur le 1er janvier 2021 et doit être remplie à 95% au moins. Avant cette date, il n'existait aucune prescription sur le délai de distribution.



**aucune donnée disponible sur la distribution matinale*

Illustration 6: Journaux et périodiques livrés en Suisse selon le canal de distribution, en millions d'unités
(Source: PostCom)

Le nombre de journaux et périodiques distribués en Suisse diminue depuis plusieurs années et ce, quel que soit le canal de distribution. Ces quatre dernières années, le taux de croissance annuel moyen a baissé de -3.9% pour la distribution ordinaire et de -5.8% pour la distribution matinale.

Le nombre de titres a baissé de -7.8% entre 2019 et 2020, avant de remonter légèrement ces deux dernières années. Le nombre de tirages a diminué de manière constante depuis 2019, dont le taux de croissance annuel moyen affichait -6% pour ces quatre dernières années. Le recul du nombre de tirages était nettement plus marqué entre 2019 et 2020 (-12%) alors qu'il est légèrement remonté entre 2021 et 2022 (+1.3%).

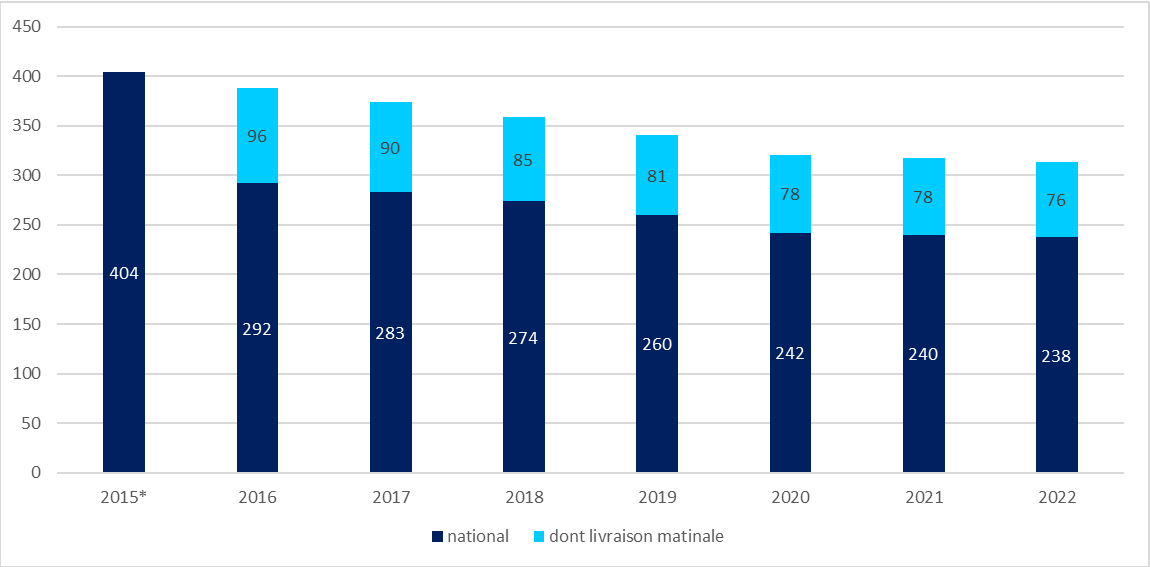
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Titres	291	284	301	300	267	246	249	251
Tirages	7'298'427	7'170'740	6'983'858	6'321'870	5'801'596	5'100'335	4'756'036	4'816'901

Tableau 8: Journaux et périodiques distribués sur le marché suisse, en nombre de titres ou d'exemplaires
(Source: Verband Schweizer Medien)

La baisse du nombre de titres et de tirages n'est pas la même dans les différentes régions linguistiques. Ainsi, la Suisse allemande comptait 213 titres en 2022, contre 224 en 2019. Le taux de croissance annuel moyen de cette région a baissé de -3.6% lors de ces quatre dernières années. La Romandie dénombrait 29 titres en 2022, 33 en 2019. Le taux de croissance annuel moyen a reculé de -19.6% sur quatre ans. Le Tessin comptait 9 titres en 2022 (10 en 2019) présentant de ce fait un taux de croissance annuel moyen de -11.8% entre 2019 et 2022.

2.1.6 Marché des journaux et périodiques (chiffre d'affaires)

Sur le marché des journaux et périodiques, le chiffre d'affaires a diminué proportionnellement au volume de tirage.



**aucune donnée disponible sur la distribution matinale*

Illustration 7: Chiffre d'affaires réalisés avec la distribution de journaux et périodiques sur le marché domestique, en millions de francs
(Source: PostCom)

Entre 2019 et 2022, le chiffre d'affaires des journaux et périodiques en abonnement à la distribution régulière a diminué de -2.8%. Avec un taux de croissance annuel moyen de -2.3%, la baisse a été légèrement moins importante pour la distribution matinale. Entre 2020 et 2021, la baisse du chiffre d'affaires de la distribution matinale n'a été que de -0.2%, alors qu'elle est passée à -3% au cours de la période suivante. L'année suivante, le chiffre d'affaires de la distribution ordinaire a été moins impacter (-1.5%) que celui de la distribution matinale.

2.1.7 Trafic des paiements en Suisse

Le service universel en matière de trafic des paiements comprend l'ouverture et la gestion d'un compte pour les personnes physiques et morales dont le domicile, le siège ou l'établissement se situe en

Suisse, ainsi que les services nationaux qui y sont liés – versement, virement et retrait – en francs suisses.

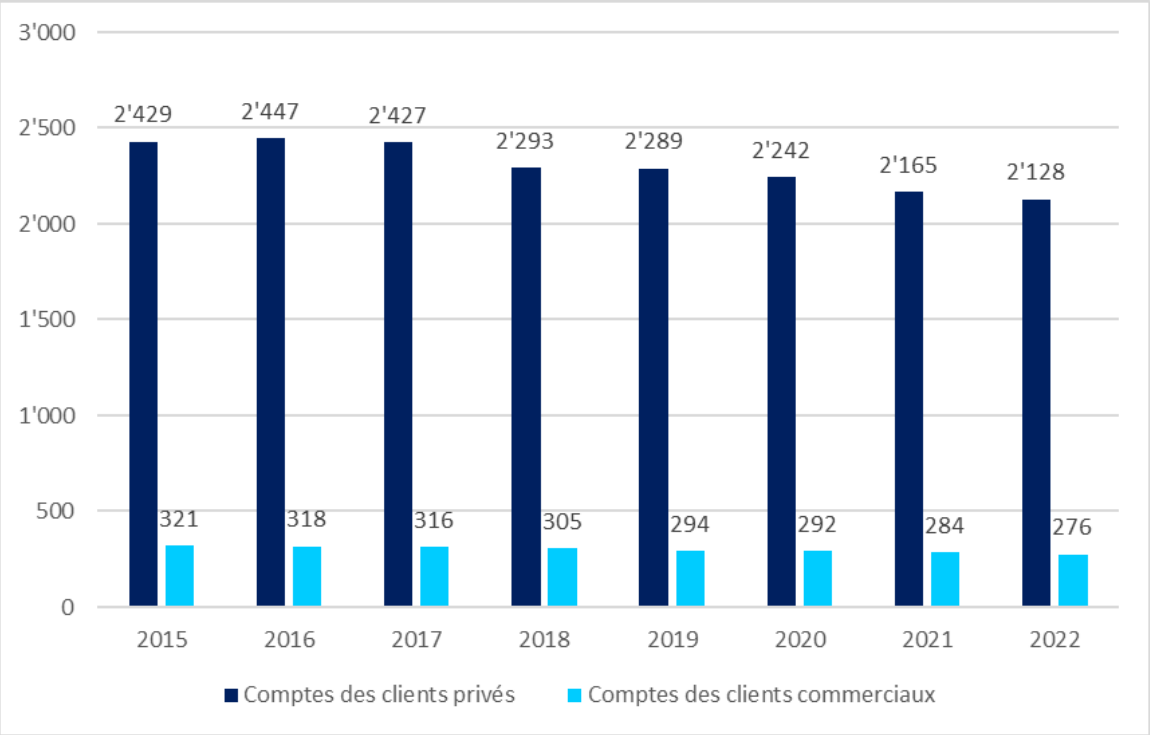
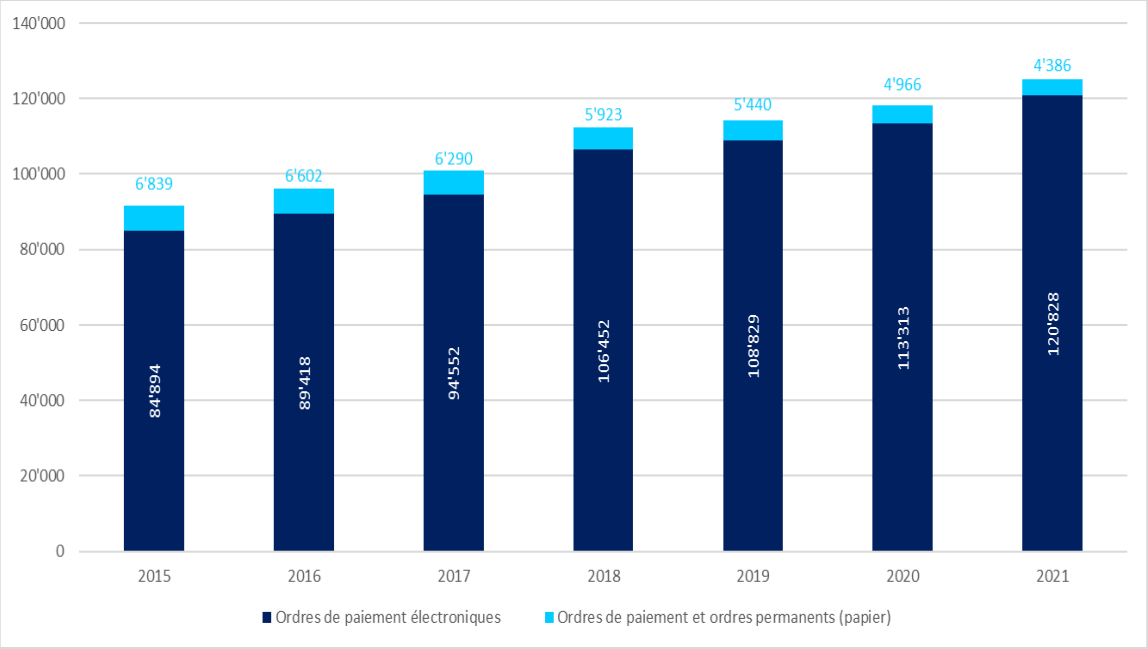


Illustration 8: Comptes des clients privés et commerciaux dans le domaine du service universel, en milliers
(Source: Poste)

Le nombre de comptes auprès de PostFinance dans le domaine du service universel est en baisse constante depuis 2015. Le taux de croissance annuel composé des huit dernières années affiche -1.9% pour les comptes privés et -2.1% pour les comptes commerciaux. Cela s'explique notamment par l'introduction de frais de tenue de compte et de frais pour les nouveaux paquets bancaires, les taux d'intérêt négatifs sur les avoirs des clients jusqu'en septembre 2022, ainsi que par la suppression des comptes inactifs chez PostFinance et par l'acceptation limitée de la PostCard, qui s'est améliorée dès 2022 grâce au partenariat avec Debit MasterCard.



Pas de comparabilité en 2022 en raison d'un changement de méthode de calcul

Illustration 9: Virements, en milliers de transactions

(Source: Poste)

Depuis 2015, le nombre de paiements numériques réalisés par la population suisse affiche une nette augmentation alors que les transactions en format papier tel que l'ordre de paiement ou les paiements en espèces diminuent. Entre 2021 et 2022, les transactions en espèces ont diminué de -20% alors que les opérations réalisées via e-finance ont augmenté +2%. Cette transition a été renforcée par la pandémie. La préférence pour les paiements numériques a persisté malgré la levée des mesures sanitaires, reflétant un changement durable dans le comportement de la population. D'une manière générale, le nombre de transactions réalisées en espèces directement aux points d'accès physiques de la Poste a baissé de plus de moitié en dix ans.

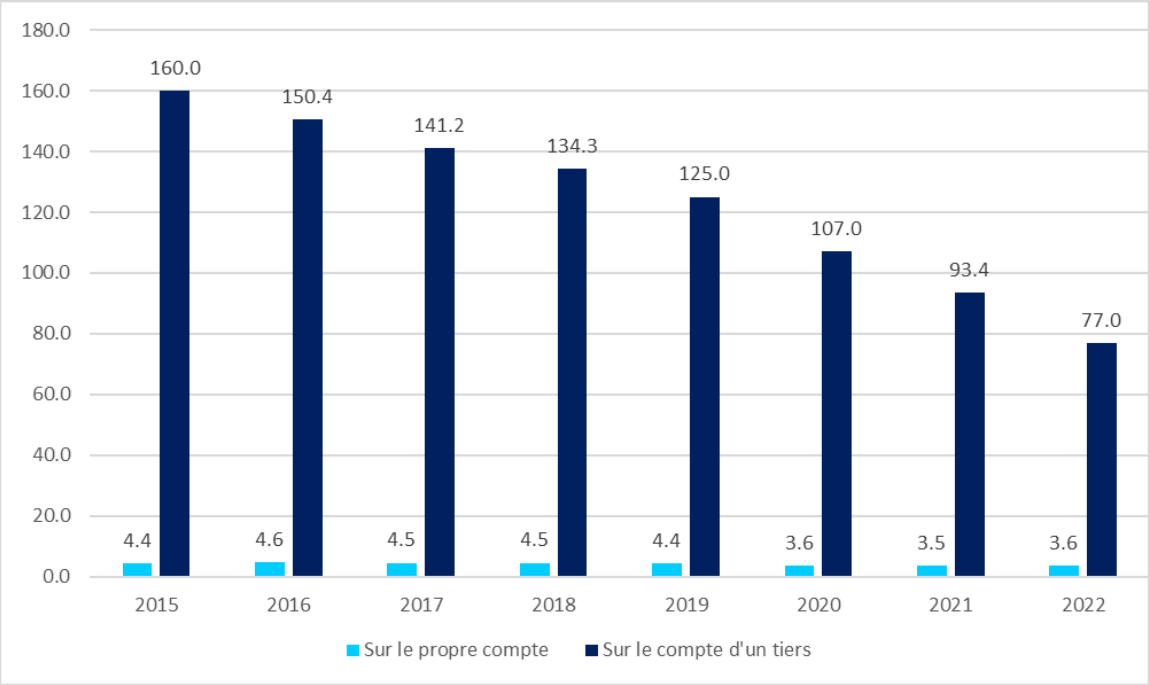


Illustration 10: Versements en espèces, en millions de transactions

(Source: Poste)

Le nombre de versements sur le propre compte aux guichets de la Poste, service à domicile inclus, présentait une légère hausse jusqu'en 2016. A partir de 2016, une légère baisse du nombre de transactions a été constatée. Les mesures de lutte contre la pandémie introduites en 2020 ont entraîné une forte baisse des versements en espèces sur le propre compte. La levée des mesures en 2022 n'a pas permis de reprendre une évolution positive des versements effectués sur le propre compte. Les versements sur les comptes d'un tiers peuvent être exécutés avec ou sans compte client auprès de PostFinance. Selon une estimation de la Poste, environ deux tiers de ces versements seraient effectués par des personnes n'ayant pas de compte client chez PostFinance. Le nombre de versements effectués en espèces sur le compte d'un tier est en baisse constante depuis dix ans.

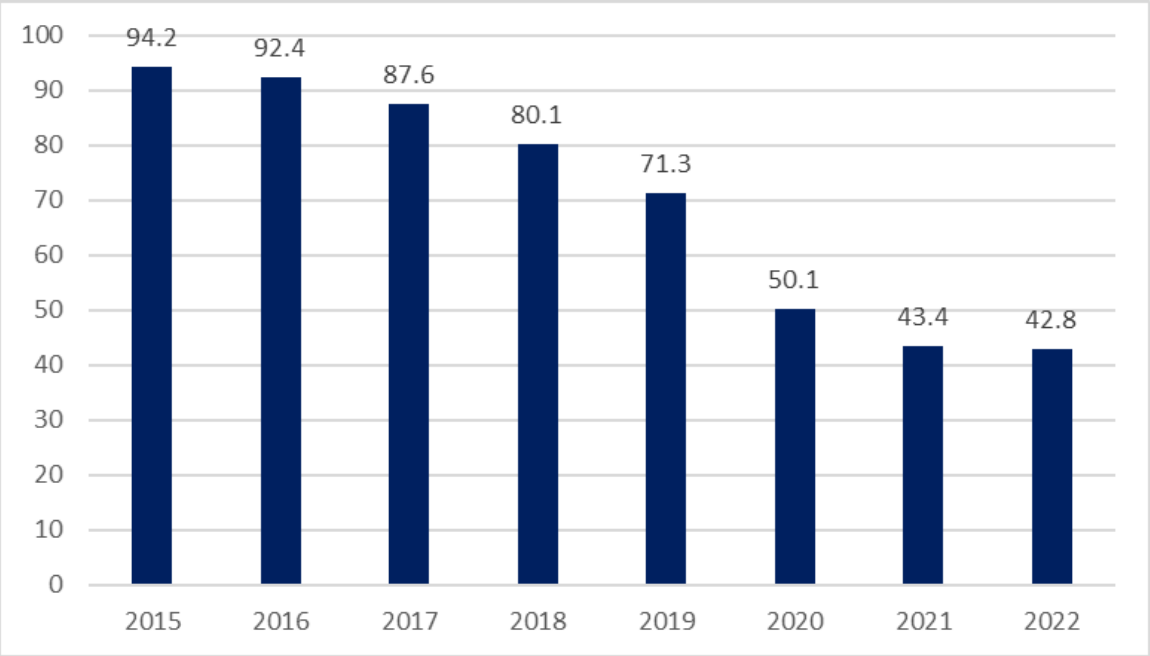


Illustration 11: Retraits d'espèces, en millions de transactions
(Source: Poste)

En 2020, le nombre de billets en circulation avait augmenté en Suisse. Comme les paiements en espèces ont diminué, cela signifie que le numéraire en francs sert principalement de réserve de valeur. En 2022, 70% des sondés indiquaient posséder des réserves d'argent liquide à la maison ou dans un coffre-fort (2020: 70%)[19]. La disponibilité immédiate d'argent en cas de besoin et, dans une moindre mesure, la prévention des situations de crise sont les principales raisons de garder de l'argent en réserve. Le nombre de retraits d'espèces auprès des automates est en baisse depuis plusieurs années. La période de la pandémie a affiché la plus forte chute de ces dix dernières années. En 2022, les retraits d'espèces n'ont pas repris à la hausse et affichaient une réduction de -1.4%, certes moins importante que lors des années précédentes.

2.2 Besoins actuels et futurs de la population et de l'économie

D'une manière générale, la couverture réseau en Suisse s'élève à 99% de la population suisse. Les smartphones offrent un accès à internet partout et en tout temps grâce à une technologie et des fonctions sans cesse améliorées. En effet, la mobilité fait partie intégrante de la Suisse, puisque 83% de la population se déplaçait au moins une fois par jour en dehors de son domicile en 2021 principalement pour le travail et les loisirs. Ainsi, la transition des abonnements de téléphonie fixes vers les réseaux mobiles atteste de l'importance d'avoir un accès aux données mobiles durant les déplacements.

Dans le domaine des nouvelles technologies, la communication mobile a pris de l'ampleur depuis 20 ans. En Suisse, les téléphones portables font partie intégrante du quotidien. Fin 2020, 97.2%[20] de

[19] Banque Nationale Suisse 2023: 12

[20] **CH**ANCE**5G** 2022

la population suisse possédait un smartphone. En 2021, 96%[21] des personnes entre 15 et 88 ans utilisaient internet et 53% des usagers de plus de 75 ans surfaient quotidiennement (76% pour les 65-74 ans). Le facteur de l'âge reste encore un élément essentiel dans la fréquence d'utilisation d'internet. Les jeunes et les enfants sont très nombreux à être en possession d'un smartphone et savent naviguer en ligne. On peut ainsi en conclure que plus les années vont passer, plus la technologie numérique devrait être maîtrisée par la population, les séniors compris. En 2020, l'utilisation régulière d'internet (plusieurs fois par jour), toutes classes d'âges confondues, se montait à 89%[22]. La communication constituait le principale usage (e-mail, messagerie instantanée et informations), suivi par la navigation sur internet (commande de biens et services, visionnage ou écoute de contenus disponibles en ligne).

Les moyens de paiement utilisés par la population varient en fonction de l'acception du bénéficiaire (entreprises et points de vente), mais également s'il s'agit d'un paiement récurent ou non, d'une grande dépense exceptionnelle ou de petits achats occasionnels[23]. Les paiements numériques sont de plus en plus favorisés au détriment des paiements en espèces. La pandémie a accéléré cette tendance.

En 2022, les entreprises suisses favorisaient les paiements sur facture, les virements bancaires et les espèces[24] même si certaines d'entre-elles devaient restreindre leur acceptation du cash après la pandémie. L'enquête de la BNS révèle que l'e-Banking est principalement utilisé pour les paiements récurrents tel que le loyer et les assurances. Le moyen de paiement le plus utilisé pour les dépenses non récurrentes, en nombre de transactions, restait les espèces en 2022 (36%[25]), qui était également le mode de paiement le mieux accepté. Vient ensuite la carte de débit, que 93% de la population possédait en 2022 (33% d'utilisation lors des paiements) et dont l'option sans contact est très apprécié. La carte de crédit, dont les conditions d'accès sont trop exigeantes pour la jeune génération (15-34 ans), n'était utilisée que par 76% de la population en 2022 (13% des transactions). Néanmoins si l'on regroupe les méthodes de paiements en deux catégories à savoir les paiements en espèces et les paiements sans numéraire, l'argent liquide est nettement moins privilégié.

Du côté des nouvelles technologies, les applications de paiement ont connu un franc succès depuis 2020. En 2022, 68%[26] de la population possédait au moins une application de paiement utilisé pour régler 11% des transactions (2020: 5%). Ce type de paiement est bien plus rependu auprès des jeunes. Les applications de paiement remplacent à la fois les espèces et les transactions sans numéraire. L'introduction de l'application de paiement TWINT[27] en septembre 2016 a très vite séduit en raison de sa simplicité d'utilisation. Les petites dépenses sporadiques en magasin étaient de plus en plus réglées avec des applications comme TWINT et les cartes de débit sans contact à la place des espèces. La plupart des paiements sur factures sont réalisés par e-Banking, ordres permanent ou e-Bill. En 2022, 3.2 millions de personnes avaient recours à des applications de paiements pour s'acquitter de dépenses occasionnelles. Entre 2019 et 2022 le mobile Banking avait doublé dans le pays, dont 42% des opérations bancaires étaient effectués à l'aide des smartphones.

Dans le domaine du trafic des paiements, la fonction de règlement sans contact a pour principal avantages la facilité d'utilisation lors de dépenses occasionnelles. Seul 2%[28] de la population disposant d'une carte de débit n'y avait pas accès ou avait désactivé cette option. La population est indirectement encouragée a employé des moyens de paiement sans numéraire. Cela facilite le traçage des paiements, réduit le risque de vol dans les commerces et diminue la charge administrative au niveau des écritures de caisse pour les entreprises. Comme les retraits d'argent[29] sont moins fréquents, les

[21] Office fédéral de la statistique 2021b

[22] www.addictionsuisse.ch > Faits et chiffres > Activité en ligne (12.09.2023)

[23] Banque Nationale Suisse 2023

[24] Banque Nationale Suisse 2022: 4

[25] Banque Nationale Suisse 2023: 5

[26] Banque Nationale Suisse 2023: 13

[27] www.twint.ch > Société > A notre propos (13.10.2023)

[28] Banque Nationale Suisse 2023: 35

[29] Le Temps 2023a)

bancomats et postomats défectueux ne sont plus systématiquement remplacés réduisant le nombre de points d'accès à disposition de la population. Chaque année, la possibilité de payer en espèces diminue et les horaires restreint des offices de poste ne favorisent pas l'utilisation des espèces. A noter que les retraits d'argent sont taxés auprès du consommateur alors que les applications de paiement[30] et les cartes coûtent cher aux vendeurs.

Même si les Suissesses et les Suisses ont un rapport favorable avec les nouvelles technologies de paiement, une partie de la population souhaite conserver l'accès à l'argent physique et s'est activée pour faire inscrire dans la Constitution le droit de disposer d'espèces et la possibilité de pouvoir payer comptant. L'initiative populaire pour promouvoir l'accès aux espèces "Oui à une monnaie suisse libre et indépendante sous forme de pièces ou de billets (l'argent liquide, c'est la liberté) " a aboutie. Le libre choix entre les paiements en espèces ou scripturale constitue un élément important pour la population. Ainsi, pour garantir cette liberté de choix, il est nécessaire que les différents moyens de paiement soient acceptés le plus largement possible et que le trafic des paiements fonctionne correctement en Suisse. C'est ce que vise également l'initiative populaire "Qui veut payer en argent liquide doit pouvoir le faire!", dont le délai de collecte court jusqu'au 21 septembre 2024.

2.3 Etat du financement du service universel

2.3.1 Evolution financière au niveau du groupe Poste

Depuis 2015, les revenus d'exploitation de la Poste ont chuté de 1.4 milliard de francs, soit de 17%[31]. D'une part, la filiale Swiss Post Solutions[32] a été cédée et, d'autre part, d'importants secteurs d'activité comme PostFinance, RéseauPostal et PostMail ont enregistré un net recul de leurs recettes qui n'a pas pu être compensé par la croissance de PostLogistics. Début 2021, la Poste a regroupé les unités PostMail et PostLogistics dans le nouveau secteur Services logistiques. Depuis, les revenus générés par les lettres et les colis ne sont plus présentés séparément dans le rapport de gestion.

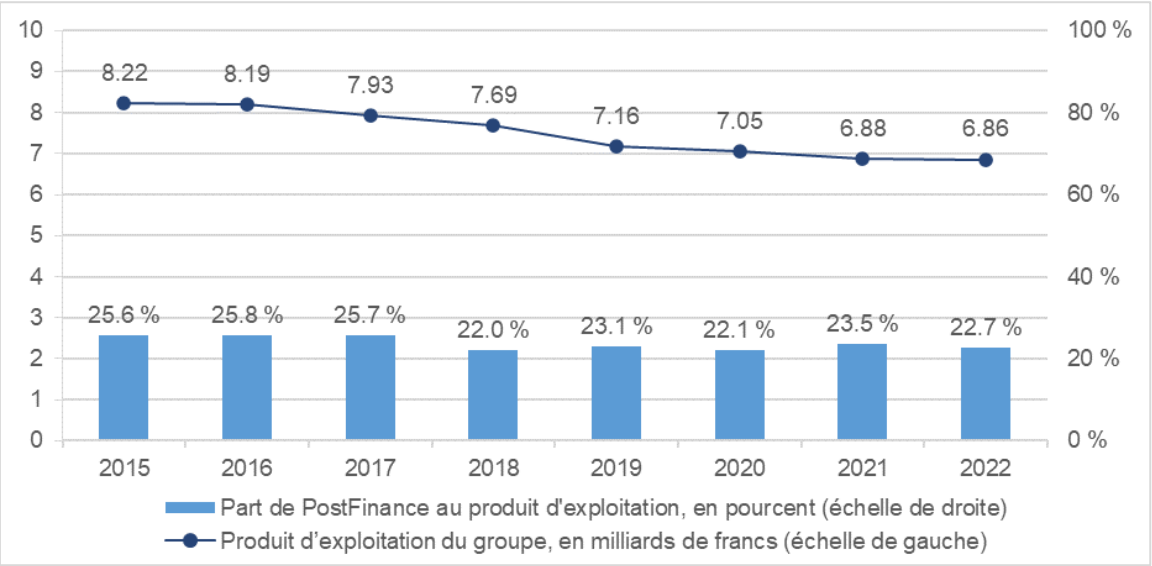


Illustration 12: Produits d'exploitation du groupe, en milliards de francs
(Source: Poste)

[30] Le Temps 2023b

[31] Les chiffres présentés dans ce sous-chapitre et dans les graphiques ont été publiés dans les rapports financiers de la Poste. Il s'agit de valeurs non normalisées. Les revenus et résultats d'exploitation des secteurs sont présentés avant la compensation intra-groupe des frais de gestion et de licence et la compensation des coûts nets.

[32] La Poste a décidé la vente de Swiss Post Solutions en décembre 2021 et l'a actée en mars 2022. En 2021, ce secteur a réalisé des revenus d'exploitation de 570 millions de francs, et de janvier à mars 2022, de 162 millions.

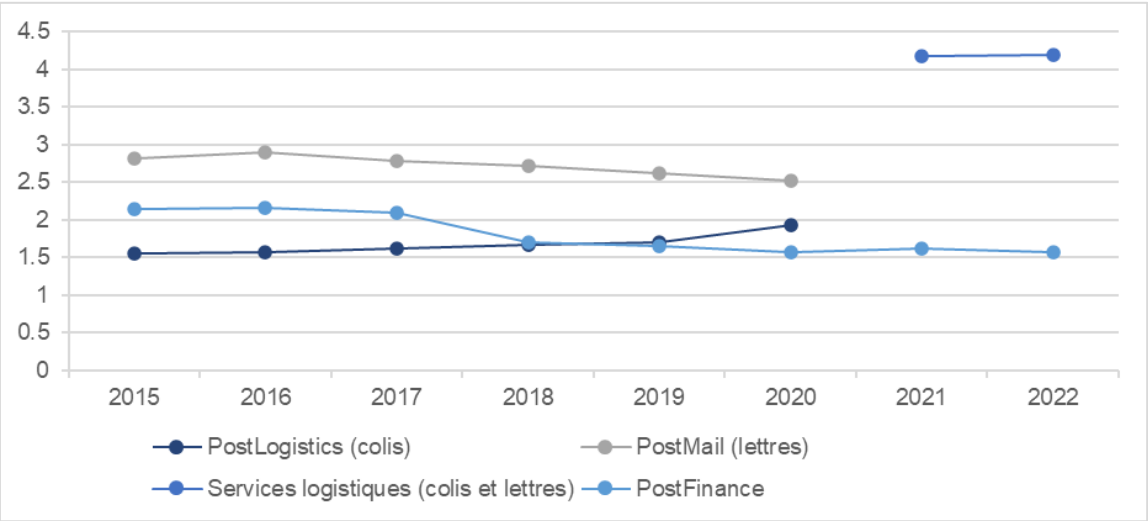


Illustration 13: Produits d'exploitation des domaines d'activité sélectionnés, en milliards de francs
(Source: Poste)

La Poste a nettement réduit les coûts d'exploitation en prenant des mesures visant à améliorer l'efficacité. Le recul des recettes n'a toutefois pu être que partiellement compensé du côté des charges. Le bénéfice avant intérêts et impôts (EBIT) a par conséquent diminué de plus de moitié depuis 2015 (-59%), notamment en raison de la baisse de 234 millions de francs (-51%) du bénéfice d'exploitation de PostFinance. Dans les autres secteurs d'activité du groupe, le bénéfice d'exploitation a chuté encore plus fortement (-71%).

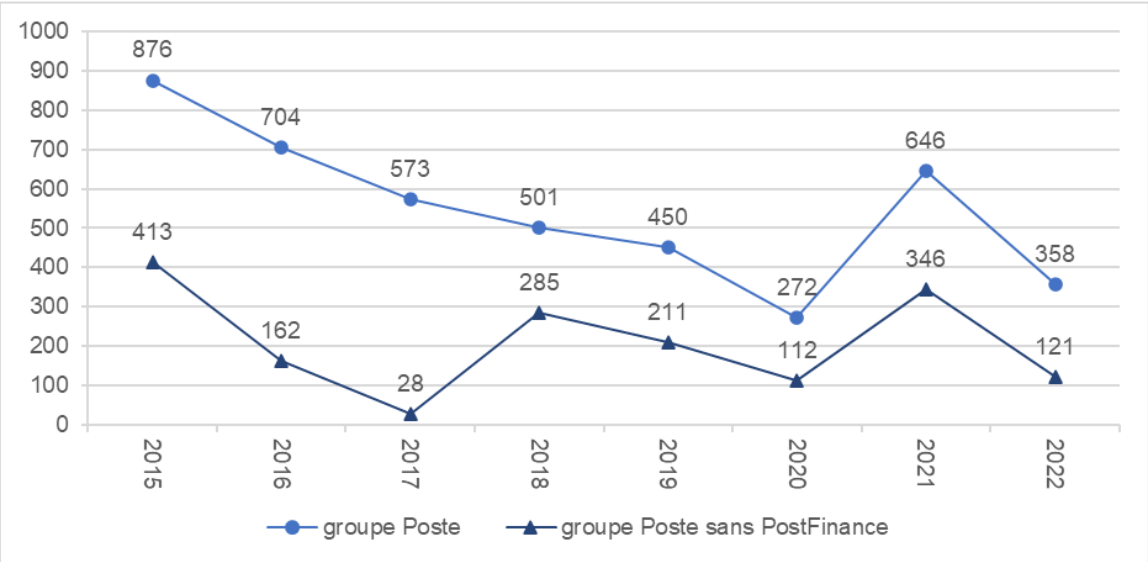


Illustration 14: Bénéfice d'exploitation (EBIT) du groupe[33], en millions de francs
(Source: Poste)

[33] En 2021, la dissolution d'une provision pour les bons du personnel destinés aux retraités a eu un effet positif sur le résultat. Sans tenir compte de cet effet spécial, le bénéfice d'exploitation du groupe s'est élevé à 515 millions de francs.

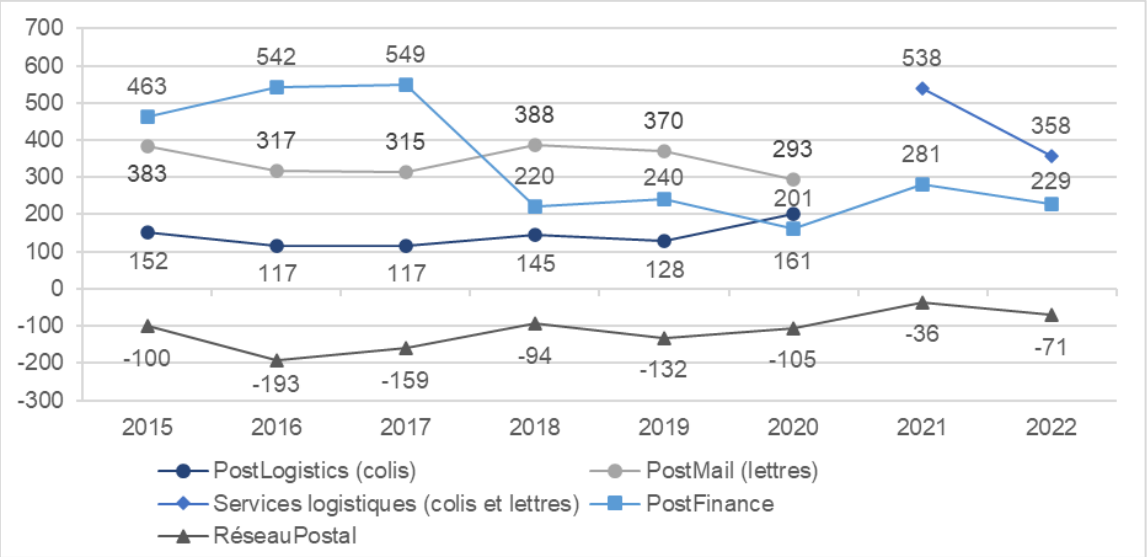


Illustration 15: Bénéfice d'exploitation (EBIT) des domaines d'activité sélectionnés, en millions de francs (Source: Poste)

En 2022 les produits d'exploitation de la Poste se sont rétractés. L'évolution négative du volume de lettres et de colis dans l'unité Services logistiques et l'augmentation des coûts dans ce segment en raison de la hausse des prix de l'essence et de l'énergie ainsi que des coûts plus élevés de rénovation et de construction des centres de tri ont pesé sur les résultats du groupe. L'augmentation des prix des lettres en janvier 2022 n'a pas réussi à compenser la baisse du volume du courrier. Les marchés logistiques ont été confrontés à de nombreux et nouveaux défis qui ont eu un impact sur le résultat d'exploitation. Le renchérissement ainsi que la baisse du volume des lettres, des envois publicitaires, des journaux en abonnement et des colis ont réduit le résultat de l'unité Services logistiques. Pour la première fois depuis dix ans[34], le volume des paquets a diminué ce qui s'explique par un climat de consommation morose dû à l'inflation, à la difficulté d'approvisionnement de certains produits, ainsi qu'à l'abandon des mesures de lutte contre la pandémie qui a permis à la population d'effectuer à nouveau ses achats physiquement.

La baisse des produits d'intérêts et un environnement volatil des marchés financiers sont les principales causes de la diminution du résultat de PostFinance. La décision de la BNS de revenir à des taux directeurs positifs a eu pour effets immédiats un impact négatif sur le résultat d'exploitation de PostFinance. Néanmoins, à long terme cette reprise des taux d'intérêts devrait permettre une augmentation importante des revenus d'intérêts de l'institut financier.

[34] La Poste Suisse 2022b

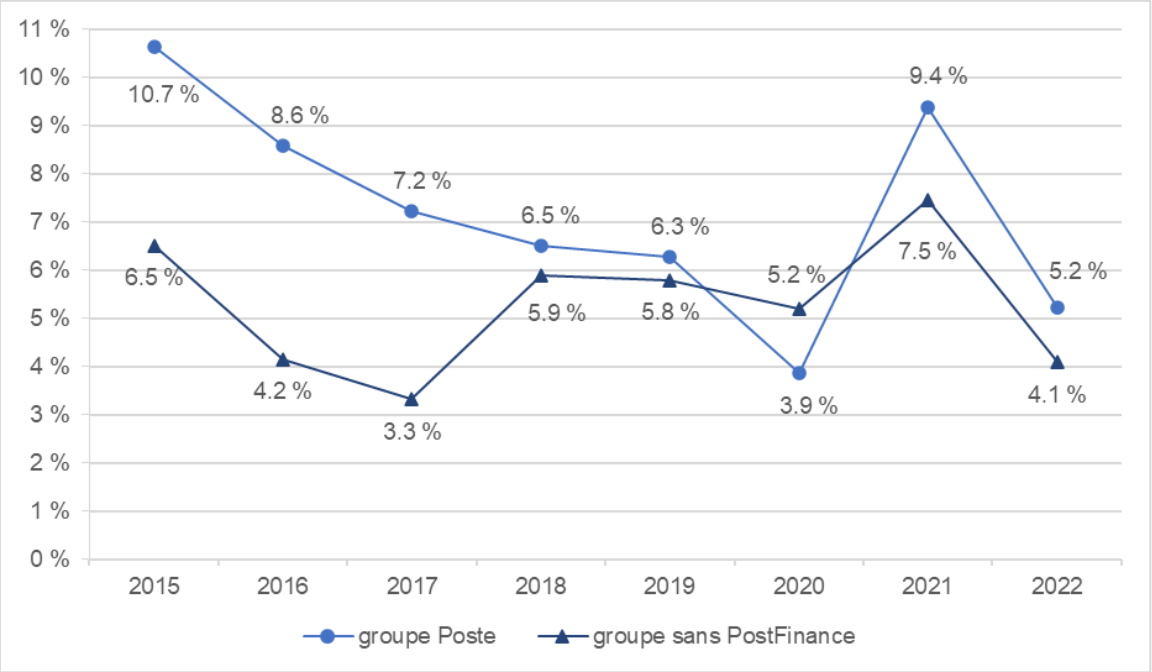


Illustration 16: Rentabilité du groupe mesurée par la marge EBIT, en %
(Source: Poste)

La rentabilité de la Poste a fortement diminué durant la dernière décennie. La marge EBIT[35] de tout le groupe s'est réduite de moitié depuis 2015. Pour chaque franc encaissé, la Poste réalise en moyenne un bénéfice de 5 centimes, au lieu de 11. Des facteurs tels que la pandémie, le renchérissement, la phase des taux d'intérêts négatifs ainsi que l'abandon ou la création de secteurs d'activité compliquent l'interprétation des chiffres obtenus. Différents effets recoupent les tendances structurelles.

Les secteurs d'activité de la Poste ne sont pas tous aussi rentables les uns que les autres (voir ch. 2.3.4 et 2.3.5). Le secteur RéseauPostal, qui exploite un réseau dense de filiales en raison de directives politiques, est fortement déficitaire. PostFinance n'est certes pas particulièrement rentable si l'on se réfère aux chiffres clés habituels des banques et depuis 2018 ne contribue plus à l'augmentation de la valeur des entreprises du groupe. Elle présente toutefois, avec 14.6%, la marge EBIT la plus élevée de tous les secteurs d'activité de la Poste, malgré un environnement de marché très difficile. Cela souligne la forte dépendance financière de la Poste vis-à-vis de sa société du groupe. Ces dernières années, la Poste a versé entre 50 et 200 millions de francs par an à la Confédération qui est le propriétaire dans le cadre de l'affectation du bénéfice (cumul 2015 à 2023: 1.2 milliard de francs). Durant la même période, PostFinance a versé au total près de 1.5 milliard de francs à la Poste. La capacité du groupe à verser des dividendes dépend dans une large mesure de la marche des affaires de PostFinance. En revanche, une grande partie des fonds propres du groupe est liée à PostFinance et environ 80% du total de son bilan est constitué par les fonds de la clientèle de la banque. En outre, depuis 2019, le groupe la Poste a mis à la disposition de PostFinance, en plusieurs étapes, des fonds de tiers d'un montant total de 442 millions de francs destinés à absorber les pertes.

[35] La marge EBIT correspond au rapport entre le bénéfice d'exploitation (EBIT), c'est-à-dire le bénéfice d'exploitation avant déduction des impôts et des intérêts, et le produit d'exploitation réalisé.

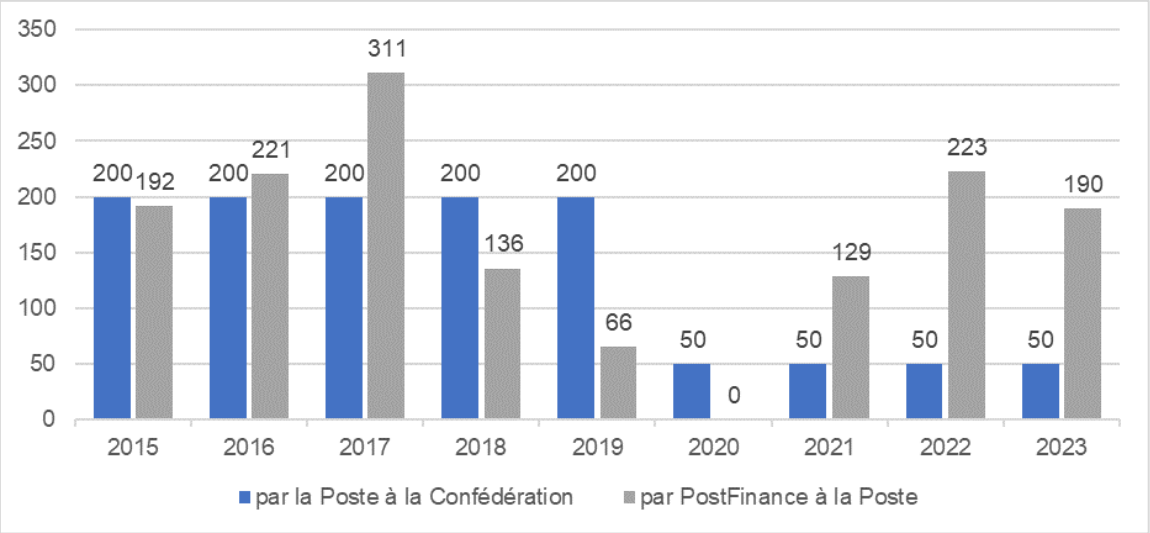


Illustration 17: Distribution de dividendes et de réserves de capital, en millions de francs
(Source: Poste)

A l'exception de PostFinance, la rentabilité de la Poste est restée relativement constante. Si l'on considère le reste du groupe comme une unité, la marge EBIT a oscillé entre 3 et 8%. Avec une marge de 8.5%, l'unité Services logistiques, qui regroupe les compétences logistiques depuis 2021, est le secteur le plus rentable du groupe après PostFinance. La combinaison de la baisse des volumes de courrier et de la hausse des volumes de colis pèse sur la marge EBIT de l'activité principale. La Poste réalise traditionnellement des marges plus élevées avec les envois de lettres qu'avec les colis. Pour maintenir le bénéfice, les Services logistiques doivent augmenter le rendement.

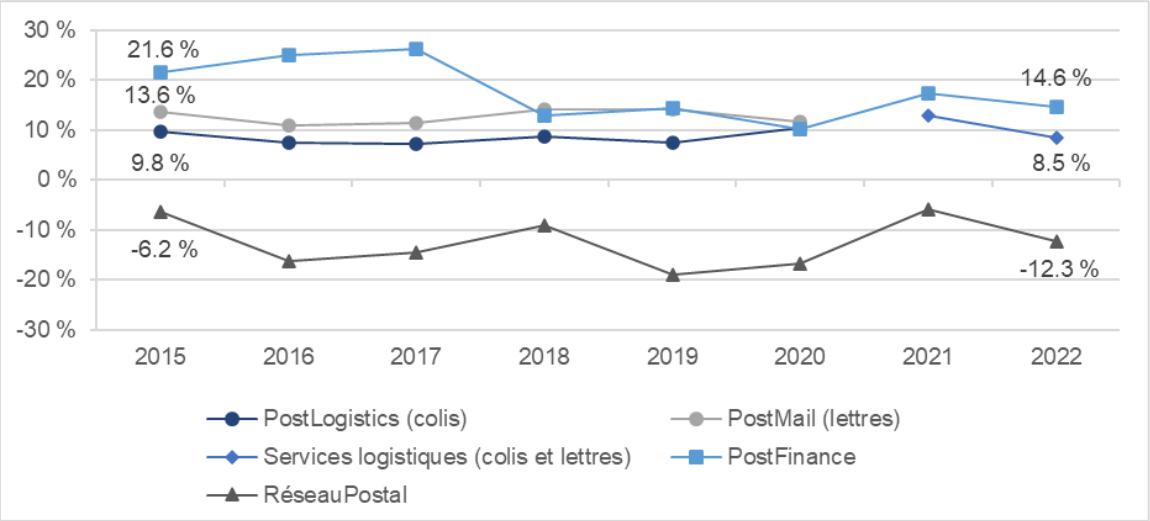


Illustration 18: Rentabilité des domaines d'activité sélectionnés, mesurée par la marge EBIT, en %
(Source: Poste)

Dans les secteurs des services de mobilité (en particulier CarPostal) et de RéseauPostal, une augmentation de la rentabilité n'est possible que de manière limitée. Aucun bénéfice ne peut être prévu dans le transport régional de voyageurs donnant droit à une indemnisation. Dans le secteur RéseauPostal, il s'agit en premier lieu de limiter les pertes résultant de l'exploitation des points d'accès qui ne couvrent pas leurs coûts. L'unité Services de communication, créée en 2021 dans le cadre de la nouvelle stratégie, est encore en phase de développement. Avec une perte d'exploitation de 72 millions de francs, ce secteur était encore aussi déficitaire que RéseauPostal en 2022.

2.3.2 Evolution des résultats du service universel

Le service universel comprend les services postaux (lettres, paquets, journaux) ainsi que les prestations en matière de trafic des paiements. En 2022, il constituait environ 45% des recettes de la Poste[36]. S'agissant des paquets et des lettres les revenus s'élevaient à 2.7 milliards de francs et à 480 millions de francs pour le trafic des paiements. Depuis 2015, les recettes provenant du service universel ont reculé de 3.6 à 3.2 milliards de francs[37]. Comme les coûts ont baissé parallèlement aux revenus, le résultat du service universel est resté positif et a oscillé, en 2021, aux alentours des 190 millions de francs[38]. En 2022, la situation financière s'est brutalement dégradée et le résultat a chuté de 31 millions de francs, notamment en raison du renchérissement, qui a triplé. Simultanément, la demande a reculé. Après sa forte croissance durant la pandémie, en 2020 et 2021, le volume des colis a de nouveau diminué.

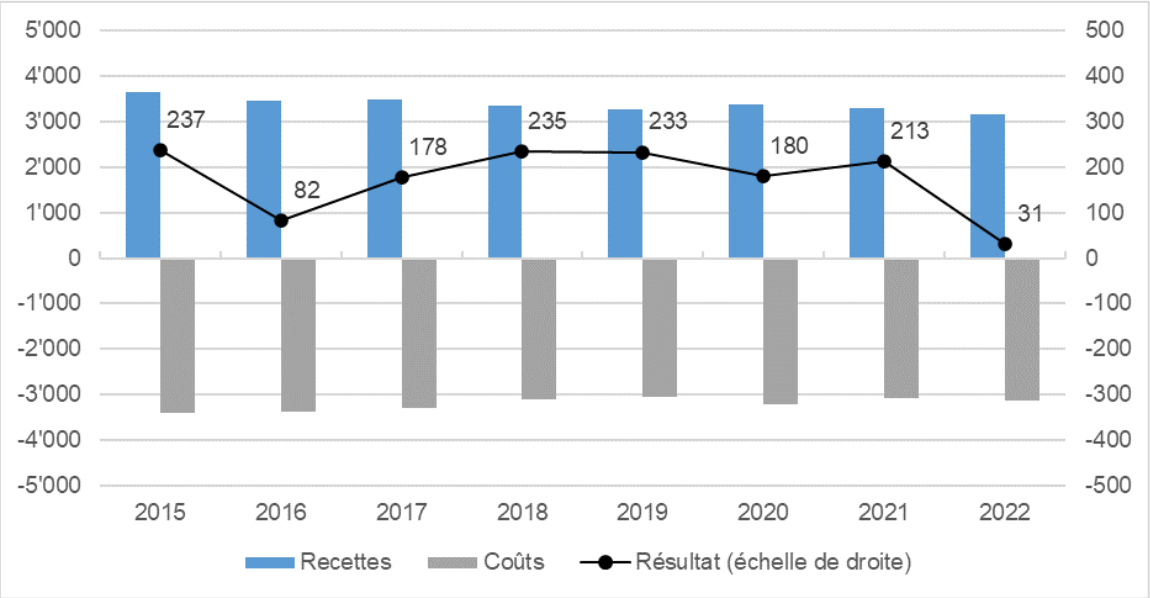


Illustration 19: Résultat régulatoire du service universel (services postaux et trafic des paiements), en millions de francs
(Source: PostCom)

Dans le domaine du service postal universel, la Poste n'a enregistré que des chiffres noirs depuis 2015, sans exception. La rentabilité des diverses prestations du service universel présente, comme celle des différents secteurs du groupe, de grandes différences.

[36] Les chiffres présentés sont tirés des comptes de la Poste. Les coûts et résultats régulatoires tiennent également compte des coûts (calculés) du capital.

[37] PostCom 2022

[38] L'écart négatif enregistré en 2016 s'explique par le transfert de la responsabilité des produits pour l'envoi individuel de lettres et de colis de l'ancien secteur Offices de poste et vente (aujourd'hui: RéseauPostal) aux unités PostMail et PostLogistics (aujourd'hui réunies au sein des Services logistiques).

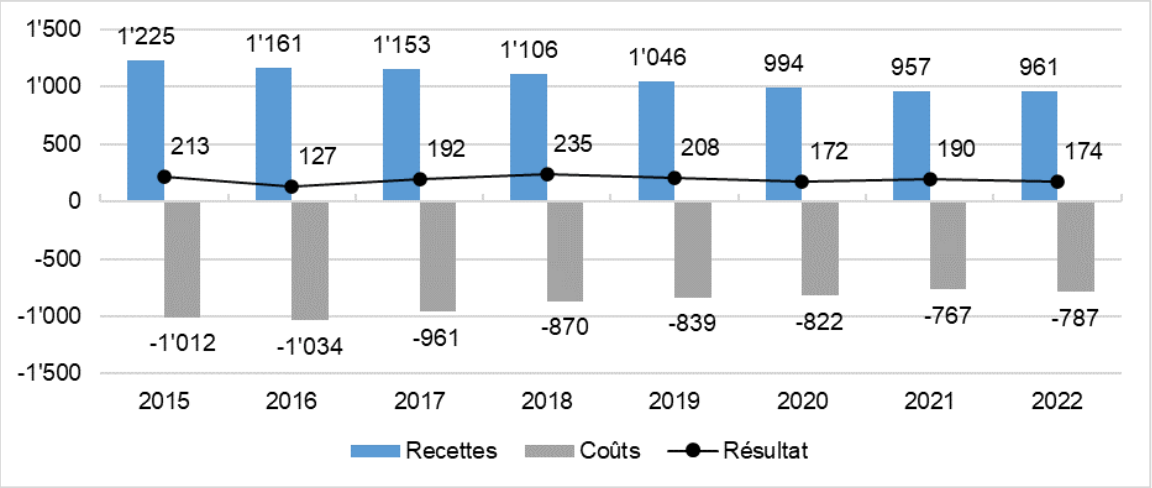


Illustration 20: Résultat régulatoire des lettres jusqu'à 50g, en millions de francs
(Source: PostCom)

Les lettres jusqu'à 50g représentent toujours une valeur sûre. Malgré la baisse constante du volume, le résultat du monopole résiduel est resté relativement constant ces dernières années, avec une moyenne de près de 190 millions de francs. Les lettres jusqu'à 50g continuent ainsi à apporter une contribution financière importante. En revanche, la Poste enregistre un déficit dans le domaine du trafic des paiements.

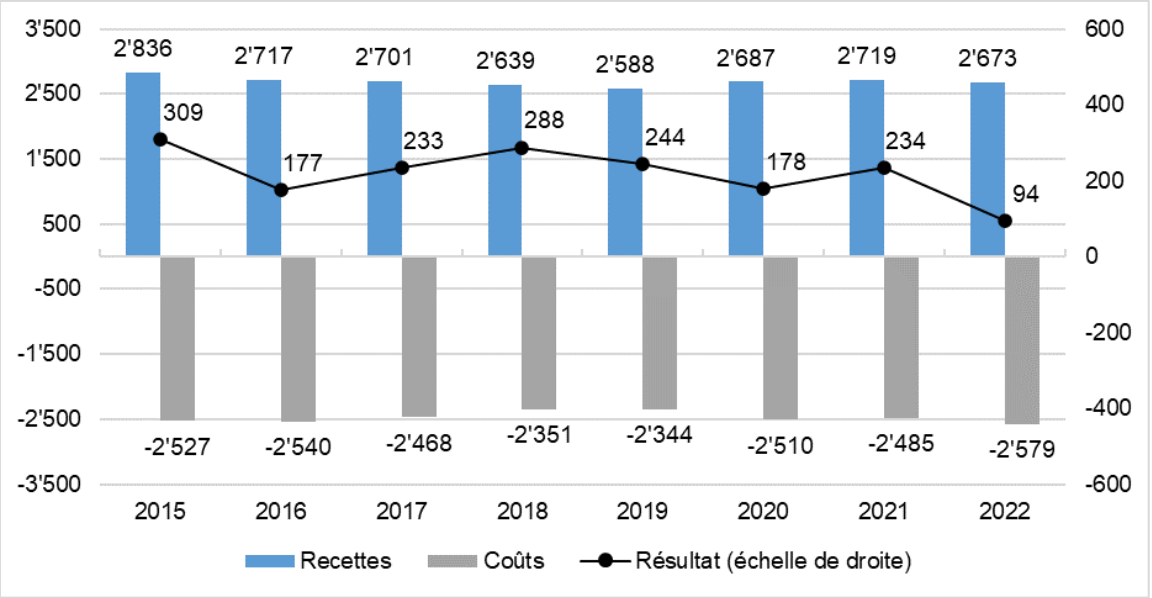


Illustration 21: Résultat régulatoire des services postaux du service universel, en millions de francs
(Source: PostCom)

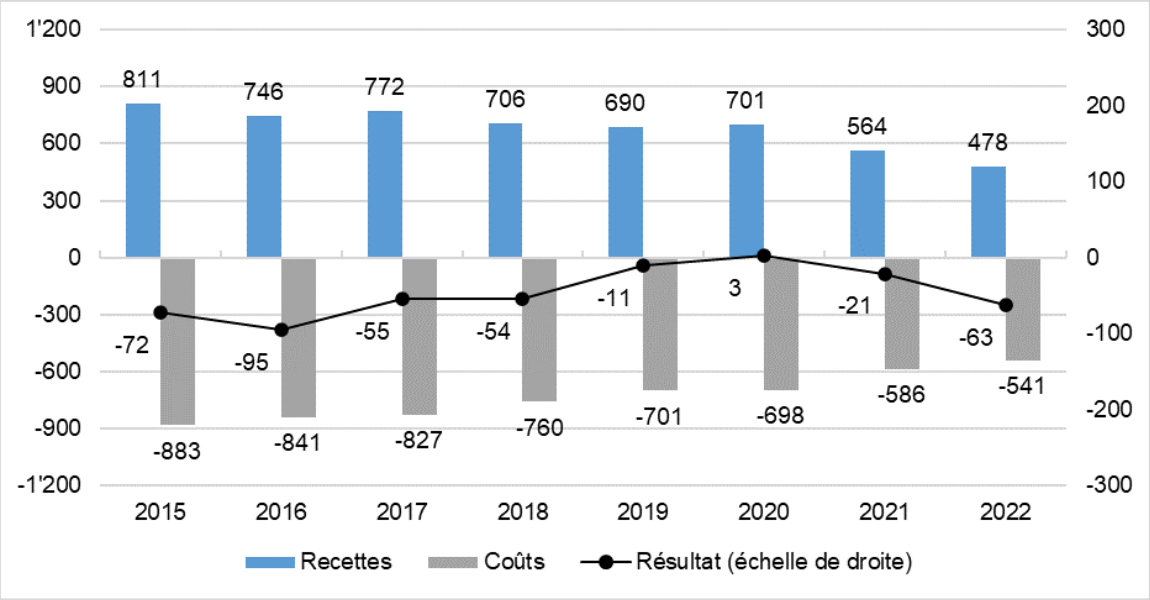


Illustration 22: Résultat régulatoire du trafic des paiements du service universel, en millions de francs
(Source: PostCom)

La distribution de journaux et de périodiques en abonnement six jours par semaine représente une lourde charge financière. Au cours des huit dernières années, les comptes de ce secteur se sont soldés par un déficit annuel compris entre 65 et 95 millions de francs, car les prix de distribution ne couvrent pas les coûts. Ainsi, la Poste soutient la presse, en complément de l'aide indirecte à la presse octroyée par la Confédération (50 millions par an) avec d'autres montants considérables.

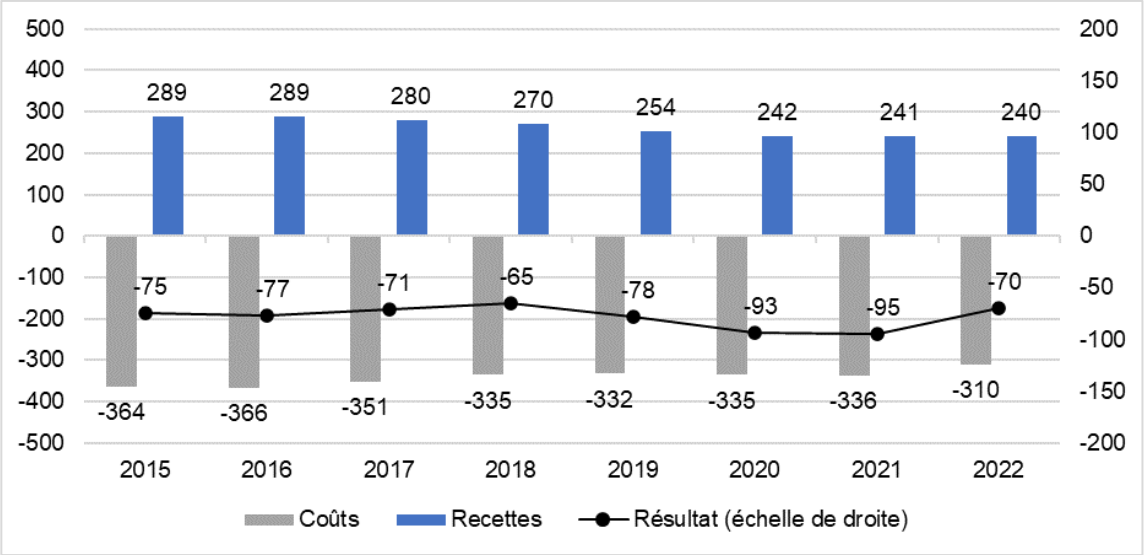


Illustration 23: Résultat régulatoire de la distribution régulière de journaux et périodiques, en millions de francs
(Source: PostCom)

En ce qui concerne les lettres et les colis, la Poste réalise une grande partie de son chiffre d'affaires avec les envois en nombre destinés à la clientèle commerciale. En 2022, seuls 12% environ des recettes générées par les services postaux du service universel concernaient des envois individuels[39]. La Poste réalise traditionnellement des marges plus élevées avec les envois en nombre qu'avec les envois individuels[40]. Cela n'a guère changé depuis 2015, mais les différences de rentabilité ont diminué,

[39] Les envois en nombre sont facturés à l'expéditeur sur la base d'un contrat écrit. Pour des raisons de simplicité, la Poste attribue les envois en nombre à la catégorie des clients commerciaux et les envois individuels à celle des clients privés.

[40] Les illustrations 24 à 27 présentent des valeurs indexées. Elles permettent de voir comment les coûts et les recettes ont évolué par rapport à l'année de base 2015. Comme il ne s'agit pas de valeurs absolues, il est impossible de tirer des conclusions sur la rentabilité.

ce qui s'explique d'une part par le fait que le déficit des envois individuels de lettres a pu être nettement réduit. D'autre part, les envois en nombre présente une tendance inverse. Notamment à partir de 2020, les coûts dans ce domaine ont augmenté bien plus que les recettes. En chiffres absolus, le résultat s'est fortement dégradé depuis 2015, notamment en raison de l'augmentation massive des coûts due à l'extension des capacités dans le domaine des colis.

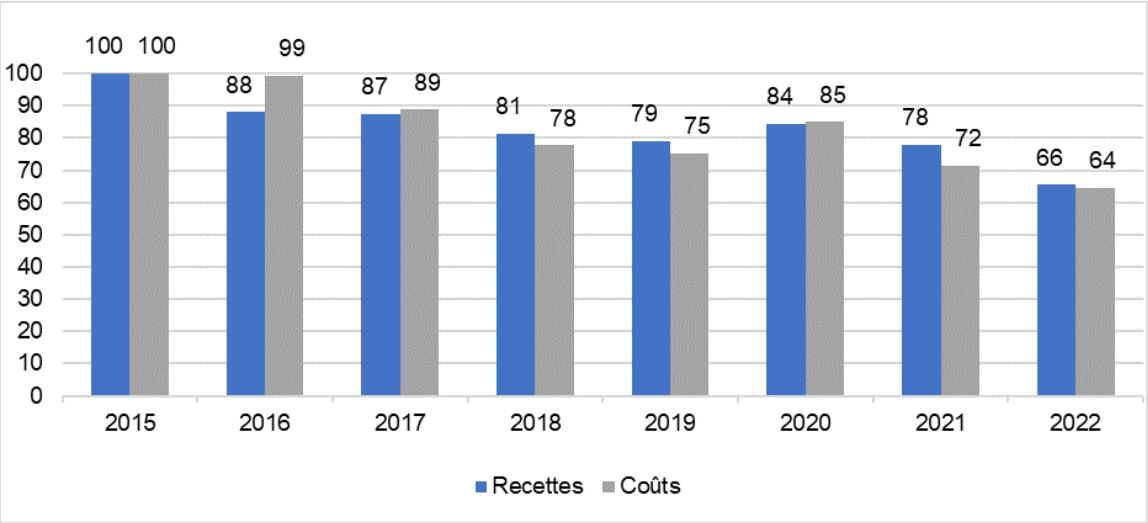


Illustration 24: Recettes et coûts (régulatoires) des envois individuels, valeurs indexées (2015 = 100)
(Source: PostCom)

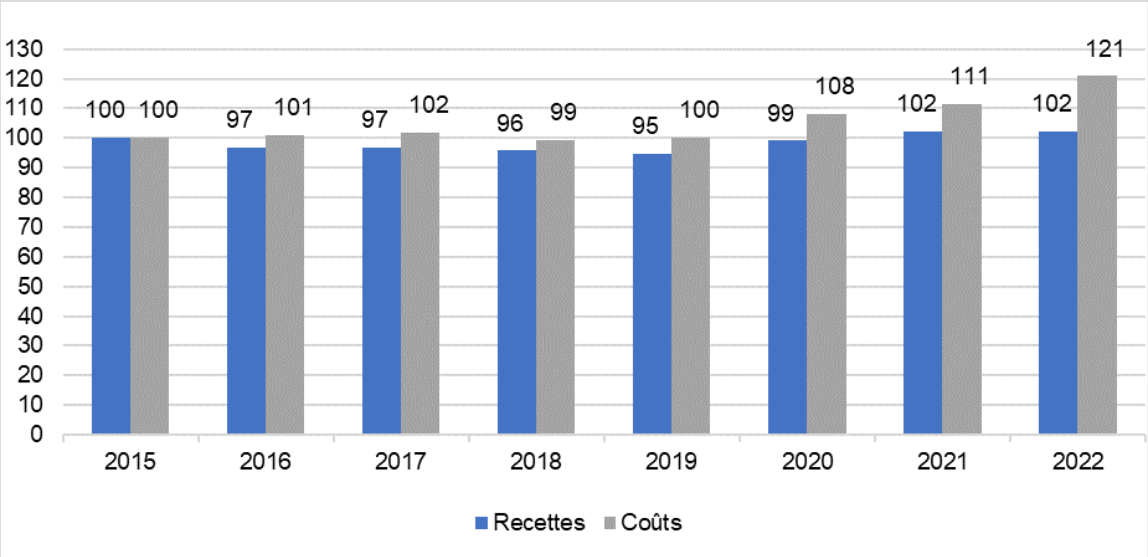


Illustration 25: Recettes et coûts (régulatoires) des envois en nombre (hors journaux), valeurs indexées (2015 = 100)
(Source: PostCom)

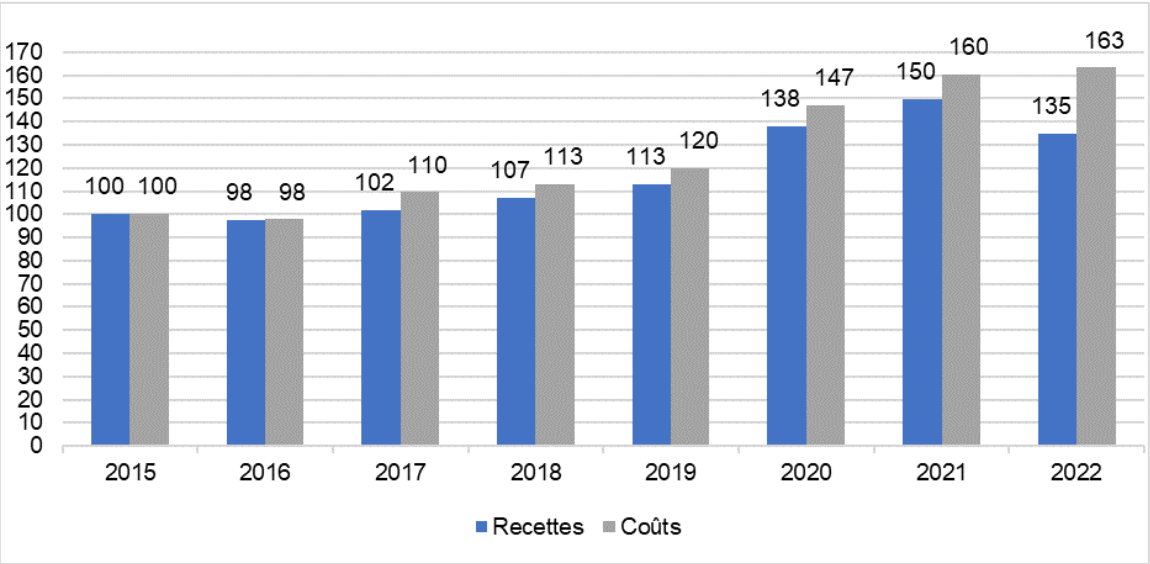


Illustration 26: Recettes et coûts (régulatoires) des paquets, valeurs indexées (2015 = 100)
(Source: PostCom)

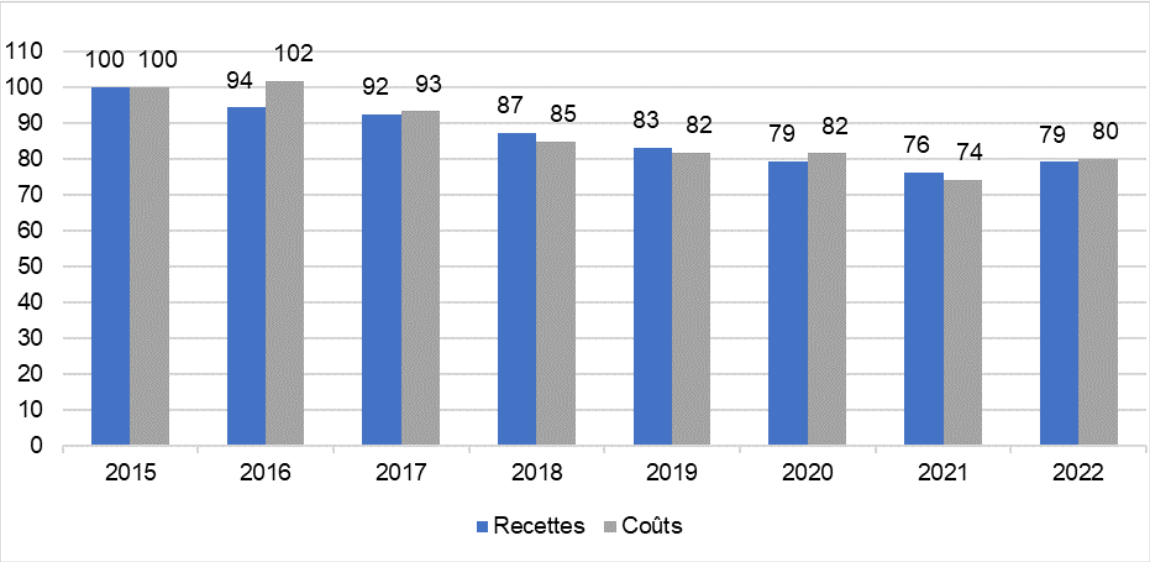


Illustration 27: Recettes et coûts (régulatoires) des lettres, valeurs indexées (2015 = 100)
(Source: PostCom)

Malgré la baisse du résultat, la Poste était toujours en mesure de financer le service universel par ses propres moyens. Cependant, selon la Poste, la baisse constante du volume des lettres affecte le résultat du monopole, dont la contribution au financement du service universel se voit de plus en plus érodée et ne suffira bientôt plus à couvrir les coûts du service universel[41].

2.3.3 Coûts nets du service universel

Le mandat de service universel de la Poste englobe également les prestations déficitaires, qui sont fournies sur un marché libéralisé, en dehors du monopole résiduel. Sur ce point, la Poste est en principe en concurrence avec d'autres prestataires de services postaux et financiers, qui peuvent concentrer leurs activités à des services rentables.

La loi sur la poste du 17 décembre 2010 (LPO)[42] contraint la Poste à fixer les prix du service universel indépendamment de la distance et selon des principes uniformes, ce qui mène à un financement croisé implicite. Dans les régions périphériques de Suisse, les services postaux sont proposés à un

[41] La Poste Suisse 2022a: 6

[42] RS **783.0**

prix trop bas par rapport à un hypothétique prix du marché. En revanche, dans les centres urbains, où la distribution d'une lettre ou d'un colis, par exemple, entraîne des coûts nettement moins élevés, la Poste réalise des marges relativement élevées.

D'autres prestataires de services postaux et établissements financiers peuvent librement choisir dans quelles zones ils proposent leurs services et quels secteurs commercialement attrayant ils privilégient. En raison de l'exigence des prix indépendants de la distance, la Poste doit calculer des marges bénéficiaires suffisamment élevées, notamment dans les régions les plus intéressantes sur le plan économique, afin de pouvoir financer transversalement l'infrastructure coûteuse et la distribution des envois en périphérie. Cette exigence légale en matière de tarification permet à la concurrence de s'imposer plus facilement face à la Poste.

La charge financière du service universel peut être déterminée approximativement à l'aide du concept des coûts nets. Il s'agit d'abord d'estimer le résultat que la Poste obtiendrait si elle ne devait pas assurer le service universel. Le calcul se base sur un scénario hypothétique, dans lequel la Poste pourrait par exemple dimensionner son réseau de filiales selon des critères purement économiques. Le résultat hypothétique sans mandat de service universel est comparé au résultat réel. La différence correspond aux coûts nets du service universel. La méthode de calcul tient compte du fait que l'obligation de service universel n'entraîne pas seulement des coûts supplémentaires pour la Poste, mais aussi certaines recettes supplémentaires. Ces dernières doivent être déduites des coûts du service universel. Dans le cas contraire, la charge économique liée au service universel serait surestimée.

Les coûts nets présentés par la Poste ont nettement diminué entre 2015 (371 millions de francs) et 2020 (231 millions de francs), en raison notamment de la transformation en agences de quelque 500 offices de poste exploités. Depuis 2021, la charge économique liée au service universel semble repartir à la hausse. Le nombre d'offices de poste a été stabilisé à environ 800, conformément aux prescriptions politiques. En 2022, des coûts nets de l'ordre de 260 millions de francs ont été présentés. Ces chiffres doivent cependant être interprétés avec prudence. Le concept de coûts nets est reconnu au niveau international, concluant d'un point de vue économique et représente dans la pratique la meilleure méthode d'estimation possible. Le résultat du calcul repose toutefois sur de nombreuses hypothèses, approuvées par la PostCom mais qui ne sont pas forcément exactes. En outre, les coûts nets ne constituent pas un véritable déficit, mais une estimation des bénéfices d'exploitation que la Poste ne peut pas réaliser en raison des mandats de service universel.

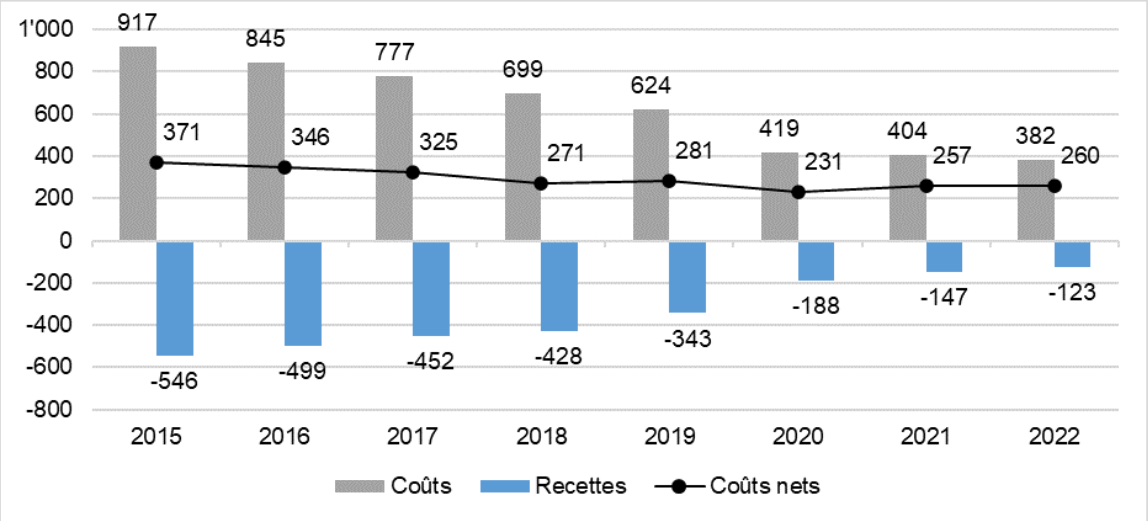


Illustration 28: Coûts nets du service universel, en millions de francs
(Source: PostCom)

Les années précédentes, la proportion des coûts nets du trafic des paiements par rapport à ceux du service universel a oscillé entre un quart et un tiers. Les services postaux représentent le poste de dé-

penses le plus important du service universel. Environ deux tiers des coûts nets sont imputés aux prescriptions légales et politiques relatives au réseau d'offices de poste, et un tiers aux prescriptions liées à la distribution de lettres, de paquets et de journaux.

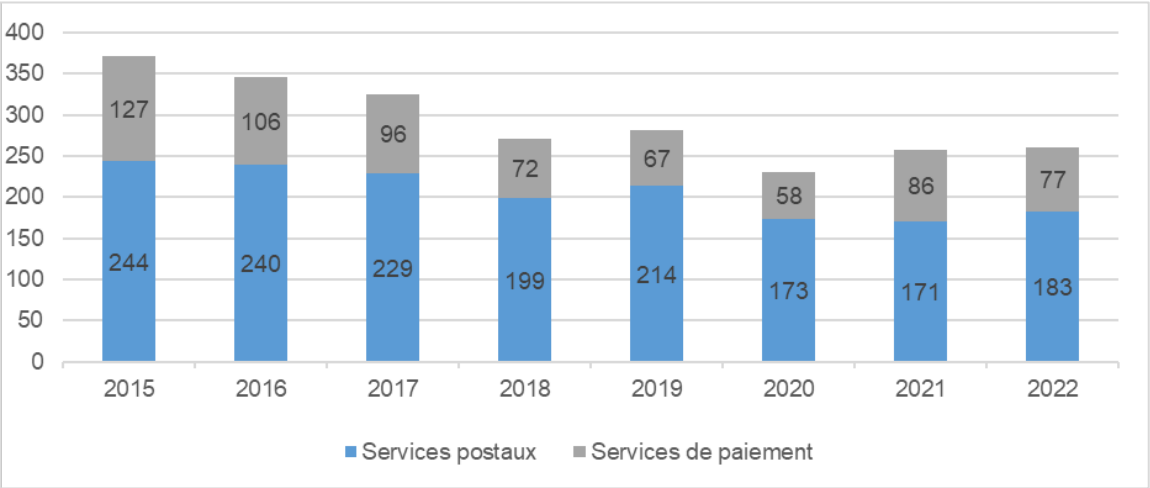


Illustration 29: Coûts nets par type de mandat de service universel, en millions de francs
(Source: PostCom)

L'offre de la Poste va parfois nettement au-delà de la portée et de la qualité imposées par les prescriptions légales. D'une part, ce dépassement volontaire dans la réalisation du mandat de service universel découle de motifs économiques, la Poste réagissant ainsi aux besoins de la clientèle et à la pression de la concurrence. Il vise à réaliser des bénéfices et n'entraîne donc pas de coûts nets. D'autre part, dans certains domaines, la Poste n'exploite pas totalement le cadre légal, car elle craint des réactions politiques contraires. Cette forme de dépassement entraîne des coûts nets.

La Poste pourrait continuer à remplir les prescriptions légales en vigueur, même en réduisant le nombre d'offices de poste de 773 actuellement à environ 300. Elle améliorerait ainsi le résultat du réseau d'environ 100 millions de francs par an d'ici 2030, tout en remplissant toujours les prescriptions légales. La Poste ne peut profiter de la marge de manœuvre légale que si elle peut effectivement l'utiliser sans devoir s'attendre à des contre-réactions politiques - comme cela s'est produit à plusieurs reprises par le passé. Cet exemple hypothétique[43] montre que ce ne sont pas seulement les prescriptions légales qui génèrent des coûts nets, mais également les objectifs stratégiques du propriétaire et les attentes politiques. Cette situation conduit à un dépassement involontaire du mandat de service universel par la Poste.

2.3.4 Effets sur la concurrence

Pour compenser les effets négatifs de l'obligation de fournir le service universel, la Poste détient le droit exclusif de distribution des lettres jusqu'à 50g (monopole résiduel). En outre, elle dispose de plus de possibilités que ses concurrents pour compenser les produits déficitaires par des produits rentables, à savoir opérer un financement croisé. Si une entreprise en position dominante sur le marché propose en permanence le produit A à un prix qui ne couvre pas les coûts, mais réalise dans le même temps une marge bénéficiaire importante et durable avec le produit B, cela peut indiquer un subventionnement croisé illicite[44]. La législation postale offre à la Poste une certaine protection face aux sanctions des autorités. Dans le cadre du service universel, elle l'autorise par exemple explicitement à réduire le prix des envois individuels, comparativement peu rentables, grâce aux revenus des envois en nombre,

[43] L'exemple hypothétique ne correspond pas aux considérations de la Poste en matière de stratégie d'entreprise. Il s'agit d'informations relatives à l'économie de la réglementation que la Poste a mises à disposition sur demande.

[44] Une stratégie dans laquelle une entreprise fixe des prix très bas afin d'évincer les concurrents du marché ou d'ériger des barrières à l'entrée peut être interprétée comme un abus de position dominante.

plus rentables. Cette compensation des rendements des différents produits au moyen d'un financement croisé permet à la Poste de répartir la charge du service universel sur les secteurs d'activité qui peuvent le mieux la supporter.

Dans le même temps, la Poste pourrait aussi évincer ses concurrents du marché en opérant un dumping des prix. Afin d'éviter ce scénario, sa marge de manœuvre en ce qui concerne la redistribution des coûts a été limitée. Ainsi, les fonds provenant des lettres jusqu'à 50g ne peuvent pas être utilisés pour réduire les prix de prestations non comprises dans le service universel (interdiction de subventionnement croisé). Un financement croisé à l'intérieur du service universel est par contre autorisé. La Poste peut par exemple recourir aux revenus tirés du monopole résiduel pour réduire les prix de son offre sur le marché des paquets libéralisé, à condition qu'il s'agisse de produits du service universel. Il n'en résulte pas forcément de distorsion du marché. Si la compensation ne couvre que le désavantage causé par le service universel dans le domaine des colis, elle garantit l'égalité des chances. Plusieurs voix s'élèvent toutefois pour critiquer le fait que la législation postale actuelle permet à la Poste de s'octroyer un avantage concurrentiel en surcompensant[45] les coûts d'un secteur d'activité sur les marchés libéralisés[46]. L'interdiction de subventionnement croisé limite certes la Poste dans la fixation des prix. Toutefois, le bénéfice ou le free cash-flow réalisé sur une année donnée avec les lettres jusqu'à 50g (monopole résiduel) peut être utilisé les années suivantes pour des investissements dans des domaines ne relevant pas du service universel. Cela ne constitue pas une violation de l'interdiction des subventions croisées.

2.3.5 Importance du monopole résiduel

En raison du recul du volume des lettres, le monopole résiduel perd de plus en plus d'importance en tant que source de financement du service universel. Selon les estimations de la Poste, la valeur économique du monopole résiduel[47] se réduira à 43 millions de francs d'ici 2030 (2022: 60 millions de francs). Avec la progression de la numérisation, elle finira par atteindre un niveau négligeable. Comme les monopoles s'accompagnent généralement non seulement de pertes de prospérité économique, mais aussi de distorsions de la concurrence, une suppression du monopole résiduel serait en principe bienvenue.

Dans l'UE, l'intensification de la concurrence espérée après l'ouverture complète du marché à partir de 2013 est toutefois restée largement insuffisante. La plupart des prestataires historiques ont pu défendre leur forte position dans le domaine des lettres. Compte tenu des investissements initiaux considérables, par exemple dans les installations de tri et la mise en place de la flotte de distribution, une entrée sur le marché du courrier en déclin n'est pas intéressante sur le plan commercial. De plus, la Poste détient environ 80% du marché des colis nationaux, une part élevée en comparaison internationale. Les avantages en termes de densité et d'interconnexion qui en résultent, par exemple pour la distribution mixte de lettres et de colis, rendent encore plus difficile l'entrée de concurrents potentiels sur le marché du courrier.

Une libéralisation complète n'aurait donc supposément que des effets ponctuels. Il est possible que les clients commerciaux et la population des zones urbaines profitent de la suppression du monopole résiduel. Dans ces secteurs, des entrées sur le marché sont envisageables, ce qui pourrait conduire à des offres innovantes et à des prix plus bas. En revanche, les envois vers les régions périphériques devraient rester du ressort de la Poste, car la distribution est exigeante sur le plan logistique et économiquement peu intéressante pour les prestataires privés. La suppression du monopole résiduel pourrait toutefois stimuler indirectement la concurrence sur le marché des colis, en pleine croissance (voir ch. 2.3.4), à condition toutefois que, contre toute attente, des entreprises entrent sur le marché des lettres.

[45] Il y a surcompensation lorsque, pour un secteur d'activité, l'allègement financier dans le cadre de la redistribution des coûts au sein du groupe dépasse les coûts nets du service universel de ce secteur.

[46].Contrôle fédéral des finances 2022

[47] La valeur économique du monopole correspond à la baisse estimée du bénéfice d'exploitation de la Poste suite à la suppression du monopole résiduel.

Le principe de financement croisé (voir ch. 2.3.3) est primordial pour le "système Poste". La législation postale autorise la Poste à réaliser un important rendement du chiffre d'affaires au moyen des produits du service universel, sans avoir à redouter des sanctions en matière de droit de la concurrence. Le pouvoir de marché de la Poste resterait considérable après l'abolition du monopole légal pour les lettres jusqu'à 50g. Par conséquent, les effets positifs sur la dynamique du marché devraient être limités. Si tel n'était pas le cas, la marge de manœuvre de la Poste pour le financement croisé de produits déficitaires dans le service universel se réduirait.

2.3.6 Conflits d'objectifs de la politique de la Poste

La politique de la Poste poursuit trois objectifs. Premièrement, elle doit garantir à tous les groupes de la population un service universel en matière de services postaux et de trafic des paiements suffisant et à des prix raisonnables dans toutes les régions du pays. Deuxièmement, la Poste doit financer elle-même le service universel. Troisièmement, les conditions pour une concurrence efficace sur le marché postal doivent être créées. Il faut continuer à s'en tenir à ces principes, ce qui entraîne des conflits d'objectifs. Dans les circonstances actuelles, il semble irréaliste que la Poste puisse à long terme assurer en autofinancement le mandat de service universel dans son volume actuel. En conséquence, l'un des objectifs doit être redéfini ou seuls deux des trois objectifs peuvent être conservés sous leur forme actuelle. L'image suivante illustre le conflit d'objectifs.

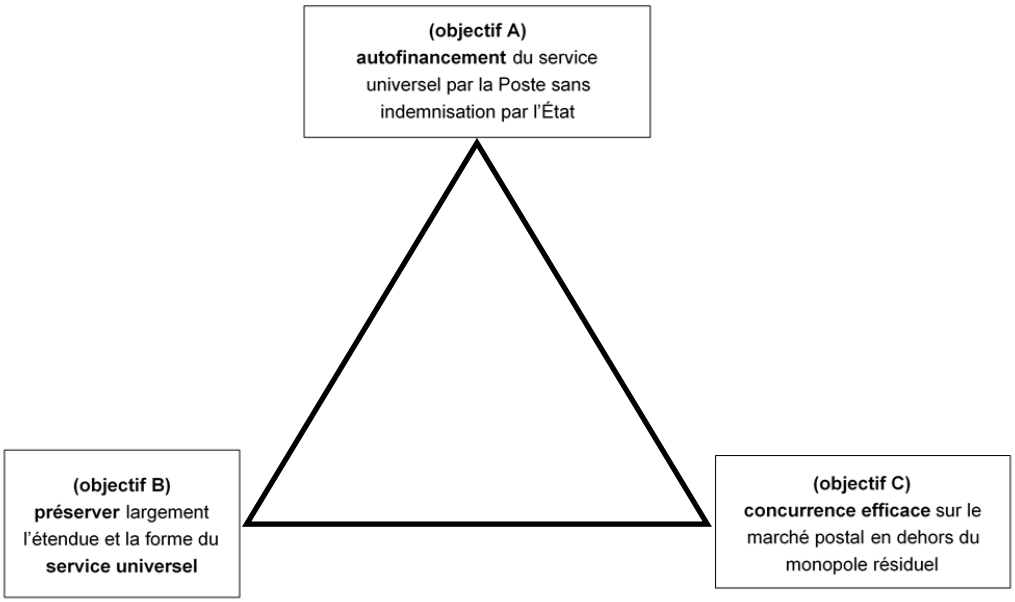


Illustration 30: Conflits d'objectifs de la politique de la Poste

En principe, le législateur a le choix entre trois solutions, tout en étant lié par les mandats de service universel selon l'art. 92, al. 2, Constitution fédérale (Cst.)[48]:

- **Compensation du service universel (redéfinition de l'objectif A):** La Poste n'est plus tenue de financer elle-même le service universel. Les pouvoirs publics prennent en charge les coûts nets, totalement ou partiellement. Un fonds pour le financement du service universel, qui provient des contributions de tous les prestataires de services postaux ou financiers, est aussi envisageable. Cette solution permet de maintenir le service universel dans son volume et sa forme actuels, tant que cela reste politiquement souhaitable.

[48] RS **101**

- **Modernisation du mandat de service universel (redéfinition de l'objectif B):** Dans le service universel, une solution pourrait par exemple être de mettre l'accent sur la disponibilité des prestations et non plus sur la forme dans laquelle elles sont fournies. En outre, en raison de la baisse du volume des lettres, les prescriptions sur les délais pourraient être assouplies, et une alternative numérique ajoutée au catalogue des prestations du service universel. Cette solution permettrait de réduire la charge financière du service universel à un niveau supportable à long terme pour la Poste. Il ne serait pas nécessaire de compenser les coûts nets.
- **Maintien du statu quo (redéfinition de l'objectif C):** A priori, il est possible de maintenir le statu quo, à savoir la fourniture du service universel par la Poste dans le cadre de son activité économique actuelle. La Poste devrait cependant faire face à d'énormes défis. Pour satisfaire aux exigences légales du législateur, elle serait peut-être contrainte de prendre des risques stratégiques ou concurrentiels considérables.

La variante "Compensation du service universel" a été examinée et rejetée. Les expériences d'autres pays avec des solutions impliquant des fonds montrent que des contributions économiques viables pour les prestataires de services postaux ne peuvent pas garantir le financement du service universel[49]. Une compensation financière supplémentaire par les pouvoirs publics serait donc nécessaire, ce qui doit être rejeté pour des raisons de politique financière. Dans le domaine du trafic des paiements, une solution impliquant des fonds devrait certes être économiquement supportable pour les établissements financiers, mais elle est rejetée pour d'autres raisons (voir ch. 4.3.6). L'option "Maintien du statu quo" n'a pas été retenue non plus car elle contraindrait la Poste à proposer une offre de service universel qui ne répondrait plus aux besoins de la population et des entreprises. A moyen ou long terme, l'entreprise se retrouverait inévitablement dans une situation financière difficile. Afin de l'éviter et de garantir un service universel moderne, la variante "Modernisation du mandat de service universel" est retenue. L'orientation et les points clés sont concrétisées dans les chapitres suivants.

2.4 Nécessité d'intervention d'un point de vue financier

Les avantages et les désavantages d'un mandat de service universel sont de plus en plus déséquilibrés. Le recul du nombre de lettres, de journaux et de paiements en espèces entraîne une hausse des coûts unitaires. La Poste ne peut pas réagir de manière optimale au niveau des coûts en raison des prescriptions réglementaires et des attentes politiques. Des mesures comme la transformation des offices de poste en agences, la distribution mixte de lettres et paquets ou la possibilité d'effectuer des paiements en espèces dans le cadre du service à domicile ne compensent que partiellement cet effet. La charge économique induite par le service universel pourrait augmenter dans les prochaines années. La Poste part du principe que les coûts nets s'élèveront à 450 millions de francs en 2030[50] (2022: 260 millions de francs); en revanche, la valeur économique du monopole diminuera (voir ch. 2.3.5). Sans marge de manœuvre entrepreneuriale dans l'exécution des deux mandats de service universel, l'autofinancement est menacé.

La Poste ne parvient plus à générer une valeur ajoutée positive pour l'entreprise depuis 2018. Elle a certes toujours réalisé des bénéfices d'exploitation, mais ceux-ci n'ont pas suffi à couvrir entièrement les coûts (calculés) des emprunts et des capitaux propres. D'une part, les revenus d'exploitation ont diminué en raison des baisses liées aux volumes et aux prescriptions réglementaires (p. ex. service universel, interdiction d'octroyer des crédits et des hypothèques pour PostFinance). D'autre part, les coûts du capital ont augmenté (p. ex. exigences plus élevées en matière de fonds propres pour PostFinance en tant que banque d'importance systémique, investissements dans la mise en place de nouveaux centres de tri). Par conséquent, la Confédération, en tant que propriétaire de la Poste, n'a pas obtenu un rendement du capital conforme au marché, ce qui a des conséquences financières pour les pouvoirs publics. Au vu des grands défis économiques et des adaptations stratégiques à venir, y compris des besoins d'investissement plus élevés, la Confédération a renoncé temporairement, à partir de 2020, à la plus grande partie du dividende versé jusqu'ici. Pour les années 2020 à 2025, le versement

[49] Office fédéral de la communication 2021: 69

[50] L'augmentation attendue des coûts nets s'explique essentiellement par le fait que, de l'avis de la Poste, le réseau d'offices de poste existant diffère de plus en plus du réseau hypothétique de succursales qu'une entreprise à but purement lucratif sans mandat de service universel maintiendrait.

(attendu) de bénéfices de la Poste à la Confédération se monte à 50 millions de francs par an, contre 200 millions de francs auparavant (voir Illustration 17). Il en résultera probablement pour la Confédération une diminution cumulée des recettes de l'ordre de 900 millions de francs.

Afin que la Poste puisse continuer à financer le service universel de manière autonome, elle doit pouvoir réaliser des bénéfices, un objectif possible à moyen terme selon la planification financière actuelle de l'entreprise. En 2030, un EBIT d'environ 1 milliard de francs est attendu au niveau du groupe. Il n'en reste pas moins que des mesures réglementaires s'imposent, pour plusieurs raisons.

- Premièrement, les perspectives de bénéfices avancées par PostFinance sont extrêmement optimistes: PostFinance devrait générer plus de la moitié du bénéfice d'exploitation du groupe (650 millions de francs). Sans tenir compte de PostFinance, la Poste prévoit un EBIT compris entre 350 et 400 millions de francs en 2030. Or, le résultat de PostFinance dépend fortement de la situation sur les marchés financiers, ce qui le rend difficilement prévisible. De plus, en tant que banque d'importance systémique, PostFinance doit remplir de prescriptions réglementaires strictes en matière de fonds propres. Du capital est donc immobilisé, ce qui entraîne des coûts supplémentaires. Enfin, le droit interdit à PostFinance d'entrer sur le marché hypothécaire, ce qui au final entraîne des incertitudes considérables. En 2021 encore, la Poste estimait par exemple que PostFinance devrait réaliser un bénéfice d'exploitation d'environ 200 millions de francs en 2030. Un an plus tard seulement, dans le cadre de la planification financière actualisée, elle a relevé ses prévisions d'EBIT pour PostFinance à 650 millions de francs en raison de la remontée des taux d'intérêt.
- Deuxièmement, la Poste entreprend une tentative de transformation du groupe en profondeur, alors que la pression s'accroît dans l'activité principale de la logistique. La stratégie "La Poste de demain" prévoit une forte croissance des revenus. Il faudra attendre quelques années pour savoir si la Poste parviendra ainsi à augmenter durablement son bénéfice d'exploitation. Dans un rapport commandé par la Confédération[51], les éléments de la stratégie de croissance de la Poste sont certes globalement compréhensibles, mais les acquisitions et développement de nouveaux secteurs d'activité restent liés à des opportunités et à des risques. La Poste réalise aujourd'hui plus de 86% de son chiffre d'affaires en dehors du monopole résiduel[52]. Sur le marché des paquets, elle est confrontée à un environnement compétitif. Le remplacement des lettres par des solutions électroniques pourrait en outre s'accélérer dès que les autorités proposeront plus fréquemment leurs services sous forme numérique.
- Troisièmement, en tant que propriétaire, la Confédération a intérêt à ce que la Poste soit économiquement stable et financièrement indépendante, et qu'elle garantisse le service universel de manière durable et pérenne. La Poste a besoin de réaliser des bénéfices raisonnables pour constituer des réserves et financer par ses propres moyens les investissements nécessaires à la poursuite et à la transformation de l'activité, y compris le service universel. Pour ce faire, elle doit disposer d'une marge de manœuvre entrepreneuriale qui lui permette de réagir de manière économique à la baisse des recettes liée au volume et à l'augmentation des charges, notamment en ce qui concerne le service universel. Une poste dont la situation financière n'est pas durable représente un risque financier considérable pour la Confédération et, en fin de compte, pour les contribuables.

3 Responsabilité de l'Etat dans le service postal universelMandat constitutionnel

En vertu de l'art. 92, al. 2, Cst., la Confédération est tenue de veiller à ce qu'un service postal universel suffisant soit assuré à des prix raisonnables dans toutes les régions du pays. Ce mandat de prestations doit être défini plus précisément au niveau politique. Le constituant laisse le soin au législateur de déterminer le contenu et l'étendue du service universel, tout en lui permettant de déléguer certaines compétences réglementaires au Conseil fédéral[53]. Le mandat confié à la Confédération constitue une responsabilité de garantie ("veille à"). L'Etat est contraint de veiller à ce que les prestations convenues démocratiquement soient effectivement fournies (par lui-même ou par une entreprise publique ou privée) selon les principes prescrits dans la Constitution. Le service universel vise à garantir que certaines prestations de base soient fournies de manière continue, dans une bonne qualité, dans toutes

[51] Roland Berger 2023: 47

[52] La Poste suisse 2022a: 6

[53] Voir Ehrenzeller 2014: réf. 1760–1770

les régions du pays, équitablement pour tous les groupes de la population et à des prix abordables. L'idée de ce qui doit être compris dans le service universel ("suffisant") évolue au fil du temps. Le mandat constitutionnel est formulé de manière suffisamment ouverte pour que le législateur puisse adapter le contenu et la forme de la fourniture du service universel à l'évolution des besoins de la société et de l'économie ainsi qu'à l'état de la technique, ou s'il doit le faire pour des raisons de proportionnalité. La pertinence des intérêts publics à poursuivre le service universel doit donc être constamment vérifiée dans le cadre de la législation[54].

3.2 Notion de secteur postal ou de services postaux

Le secteur postal comprend des prestations postales générales, y compris le trafic des paiements et le transport régulier de voyageurs. La LPO définit les services postaux comme la réception, la collecte, le tri, le transport et la distribution des envois postaux. Elle comprend également une définition de la notion d'envoi postal, dans laquelle figure une référence aux services postaux (art. 2, let. a, LPO). Un envoi postal est "un envoi portant une adresse et revêtant la forme définitive sous laquelle il doit être acheminé par le prestataire de services postaux, notamment les lettres, les colis, les journaux et les périodiques" (art. 2, al 2, let. b, LPO). La notion de trafic des paiements n'est pas définie plus précisément. Le législateur a décrit le champ d'activité autorisé de la Poste à l'art. 3 de la loi fédérale du 17 décembre 2010 sur l'organisation de la Poste Suisse (loi sur l'organisation de la Poste, LOP)[55]. En conséquence, la Poste est autorisée à fournir, en plus des services postaux classiques au sens de l'art. 2, let. a, LPO, des prestations liées à ces derniers. Grâce à cette disposition, la Poste peut étendre ses activités actuelles de manière judicieuse et appropriée, en tenant compte de l'évolution passée et dans la perspective de l'ouverture complète du marché. Elle doit respecter les limites fixées par la Constitution. La participation de la Confédération seule à des fins de placement n'est pas autorisée (art. 62, al. 2, de la loi fédérale du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération, LFC[56]). La condition selon laquelle tous les services de la Poste doivent être liés à son activité principale garantit le rattachement de ses activités à la loi[57].

La notion de service postal est donc, dans une certaine mesure, évolutive. Depuis la première version de la Constitution fédérale de 1848, les services que recouvre la notion de secteur postal ont été modifiés à plusieurs reprises. Ce processus de changement constant se poursuivra à l'avenir[58]. Mais cela n'affecte pas l'essence même de la notion de secteur postal: celui-ci comprend le transport public de lettres, de colis, d'argent et de personnes[59].

3.3 Politique du service universel

Avec le service universel, le législateur cherche à garantir des services postaux et de trafic des paiements de base. Les principes inhérents au service universel, tels que la continuité, l'accès, la couverture, la qualité et les prix (voir ch. 3.1), reposent sur des objectifs de régulation comme l'inclusion sociale et la cohésion régionale, ainsi que sur le respect des droits fondamentaux en matière de communication garantis par la Constitution et indispensables dans une société démocratique[60]. Le service universel est donc considéré comme un outil pour atteindre certains objectifs sociaux et politiques ou pour fournir certaines prestations considérées comme avantageuses par la société (biens dits méritoires). Outre la définition des services, le rôle de l'Etat comprend également la surveillance des objectifs, la réglementation et, le cas échéant, le financement des prestations[61].

[54] Hettich/Schöller 2021: 25

[55] RS **783.1**

[56] RS **611.0**

[57] Conseil fédéral 2009: 4755

[58] Hettich/Schöller 2021: 15

[59] Voir Markus Kern 2015: réf. 5

[60] Voir Ehrenzeller 2014: réf. 1767

[61] Conseil fédéral 2004: 11

3.3.1 Objectifs de desserte

Du point de vue de la politique régionale, le service universel doit garantir que la population et les entreprises des régions éloignées ou structurellement faibles puissent bénéficier de prestations de base de qualité et à des prix abordables au même titre que la population et les entreprises établies dans les villes ou les agglomérations. En vertu de la loi sur la poste, la Poste est tenue de fixer les prix des prestations du service universel indépendamment de la distance et selon des principes uniformes. Par conséquent, non seulement la valeur ajoutée postale, mais aussi l'offre d'emplois qui y est liée, se répartissent de manière décentralisée. Le service postal universel contribue ainsi à la qualité de vie et favorise la qualité et l'attractivité du site.

3.3.2 Objectifs du marché

La LPO doit créer les conditions propices à une concurrence efficace en matière de services postaux (art. 1, al. 3, let. b, LPO). Un marché qui fonctionne nécessite les mêmes conditions pour tous les acteurs, ce qui est possible en garantissant certaines normes relatives aux conditions de travail. Toutes les entreprises actives sur le marché postal sont soumises à la même organisation du marché. Il n'est dérogé au principe de l'égalité des droits et des obligations qu'en cas d'absolue nécessité pour la fourniture du service universel. Comme mesure d'accompagnement de l'ouverture du marché postal, tous les prestataires de services postaux sont soumis à l'obligation de négocier une convention collective de travail et tenus de respecter les conditions de travail usuelles dans la branche.

3.4 Nécessité d'un mandat légal de service universel

L'objectif premier de la politique en matière de service universel est d'assurer un service universel de qualité, fiable et finançable sur l'ensemble du territoire. Or, les principes de la liberté économique et de la subsidiarité de l'action de l'Etat s'opposent à cet objectif[62]. En effet, l'Etat peut fournir ou faire fournir uniquement les services que le marché libre ne produit de toute façon pas pour tous les groupes de la population et toutes les régions du pays selon les mêmes principes, dans la quantité et la qualité requises et à des prix raisonnables. Si le niveau de service universel politiquement défini n'est pas garanti par le marché, cela peut avoir des effets indésirables pour la collectivité et, en fin de compte, pour l'économie nationale. Le service universel constitue l'un des principaux intérêts publics pouvant justifier une intervention de l'Etat sur le marché. L'élément déterminant est de savoir si, au regard du niveau de desserte politiquement souhaité ou des prescriptions à définir par la loi en matière de service universel, certaines parties de la Suisse ou de la population seraient potentiellement insuffisamment desservies en l'absence de mandat étatique.

Dans l'ensemble, sur le maché des colis, la concurrence fonctionne. Sans mandat de service universel, on redoute cependant que toutes les zones ne puissent pas bénéficier des mêmes prestations, ou tout du moins pas avec la même qualité et aux mêmes prix. Le risque d'une disparité régionale dans le taux de desserte serait élevé et irait à l'encontre du principe constitutionnel d'une desserte uniforme. Pour être compétitives, les PME en particulier des régions périphériques, sont tributaires d'une bonne desserte pour la distribution des colis ainsi que des possibilités de distribution en temps réel sur tout le territoire.

L'essor de la numérisation est encore plus marqué dans le domaine du trafic des paiements que dans celui des services postaux. En raison du fort recul des transactions en espèces réalisées au guichet, la composante physique et les points d'accès physiques perdent toujours plus en importance. Certains groupes de la population, notamment les personnes âgées, celles sans affinités pour le monde numérique ou qui n'y ont pas accès, recourent encore aux prestations physiques. Les services en espèces jouent un rôle central pour les entreprises également, surtout pour les PME. Celles-ci sont tributaires du retrait et de la remise d'argent liquide (billets, pièces). Une partie de la population et de l'économie continuera donc à dépendre de ces services. La Poste devient toujours plus importante en ce qui concerne la mise à disposition de l'infrastructure destinée à l'approvisionnement en espèces et au retrait d'espèces (versements, retraits, virements) et contribue, grâce à son réseau de points d'accès (dont celui des offices de poste) à l'approvisionnement en espèces sur l'ensemble du territoire et à l'inclusion

[62] Art. 5, al. 2, Cst.

financière en Suisse. Les prestations en espèces n'apportent pas uniquement un avantage personnel (p. ex. utilisation facile, indépendance vis-à-vis des moyens de paiement numériques), mais remplissent également une fonction essentielle pour l'économie et la société, que ne peuvent actuellement pas remplacer complètement les alternatives sans espèces (cartes de débit et de crédit, applications de paiement, etc.)[63]. L'argent liquide constitue ainsi un moyen pour la collectivité d'accéder aux fonds de la banque centrale, renforce la résilience en cas de crise face aux défaillances des systèmes de paiement électroniques, préserve la sphère privée et permet également aux personnes sans compte bancaire ou sans accès aux autres moyens de paiement de participer à la vie économique (inclusion financière). Il faut partir du principe que les espèces demeureront importantes à certaines fins, et que les transactions par leur intermédiaire continueront à répondre à un besoin de la collectivité, notamment pour des raisons de résilience face aux crises[64].

Le marché fournit aujourd'hui dans une large mesure les prestations liées au trafic des paiements. On peut donc se demander si, compte tenu de la situation du marché et du fait que l'argent liquide est un moyen de paiement accepté en Suisse et que l'accès à l'argent liquide est garanti - malgré le recul des points de retrait -, il est vraiment nécessaire que l'Etat garantisse activement les services de paiement au moyen d'un mandat de service universel.

Dans le domaine des paiements en espèces, il n'existe jusqu'à présent certes pas de défaillance économique classique du marché, mais sans mandat de service universel, le marché ne fournirait pas tous les services en espèces politiquement souhaités. Ainsi, aujourd'hui seule la Poste ou PostFinance est tenue d'exécuter des ordres de virement d'espèces sur le compte d'un tiers (règlement de factures) et d'assurer l'accessibilité de cette prestation sur l'ensemble du territoire. Elle doit notamment aussi traiter les ordres de paiement des clients occasionnels, à savoir des personnes qui ne disposent pas d'un compte auprès de PostFinance. Les banques n'offrent plus cette possibilité en raison des prescriptions strictes découlant de la législation sur le blanchiment d'argent et des coûts élevés qui en découlent pour le respect des obligations de diligence ainsi que des coûts d'infrastructure considérables.

S'agissant du domaine des paiements sans numéraire, il existe également des secteurs dans lesquels le marché n'offre pas le résultat escompté. Certaines personnes ou certains groupes se voient refuser l'ouverture d'un compte pour divers motifs (chômage, pas de revenu régulier, statut de droit des étrangers, absence de domicile [sans-papiers], etc.), raison pour laquelle une obligation légale de pouvoir contracter pour un compte de paiement reste nécessaire. Le maintien d'un mandat de service universel en espèces et sans numéraire s'impose également, en raison du lien étroit entre les paiements en espèces et sans numéraire. Ainsi, l'ordre de virement d'espèces sur le compte d'un tiers suppose l'existence d'un compte de la personne recevant. De même, les retraits et les versements d'espèces ne sont possibles que par le biais d'un compte existant.

En résumé, après 2030, il faudra continuer à garantir des services postaux et de trafic des paiements de bonne qualité, finançables et fiables sur l'ensemble du territoire. Sans mandat de service universel, le résultat du marché serait fort probablement insatisfaisant, notamment dans les régions à faible demande ou pour certains groupes de la population. Par conséquent, un mandat de service universel clairement défini en termes d'étendue, d'accessibilité, de qualité et de prix reste nécessaire après 2030. Une suppression pure et simple des mandats de service universel ne serait pas compatible avec les exigences constitutionnelles de l'art. 92, al. 2, Cst. Le cadre constitutionnel permet toutefois de faire évoluer les prescriptions en fonction des besoins de la population et de l'économie ainsi que des possibilités techniques. Dans ce sens, différentes formes de fourniture sont conformes à la Constitution, pour autant qu'elles réalisent les objectifs visés par le service universel (voir ch. 3.2).

[63] Conseil fédéral 2018: 32

[64] Banque nationale suisse 2023: 12

4 Propositions pour le futur service universel

4.1 Grandes lignes

4.1.1 Autofinancement

Le modèle d'un service universel autofinancé a fait ses preuves. La Poste doit continuer à fournir le service universel défini par la loi avec ses propres moyens financiers. Pour faire face à l'augmentation des coûts logistiques, notamment en raison de la faible utilisation des capacités due à la baisse des volumes (lettres, journaux, opérations au guichet) et à la forte augmentation des volumes de colis, de nouveaux modèles et de nouvelles mesures sont nécessaires. Depuis des années, la Poste investit beaucoup pour augmenter l'efficacité de la distribution et en minimiser les coûts. Elle a développé des stratégies pour adapter son réseau de points d'accès aux changements de volume et pour mieux l'exploiter. Ces mesures contribuent à optimiser les processus et donc à augmenter l'efficacité des coûts.

Les coûts fixes du réseau d'offices de poste restent toutefois élevés malgré l'exploitation des potentiels d'efficacité, et ils ne peuvent guère être réduits davantage si le cadre juridique et les attentes politiques restent inchangés (voir ch. 2.3.3 et 2.3.5). Pour pouvoir maintenir son autonomie financière après 2030, la Poste a besoin d'une plus grande flexibilité entrepreneuriale dans la fourniture des services de base. Jusqu'à présent, le résultat des lettres jusqu'à 50g a contribué de manière déterminante au financement du service universel. En raison du remplacement électronique croissant et des baisses de volume correspondantes, le monopole résiduel a perdu de son importance (voir ch. 2.3.5). Il convient toutefois de le maintenir, faute de quoi la Poste pourrait perdre des parts de marché dans le secteur des lettres particulièrement attractif sur le plan commercial, ce qui rendrait le financement du service universel plus difficile. Compte tenu des perspectives financières incertaines (voir ch. 2.4), ce risque ne devrait pas être pris en considération.

4.1.2 Pertinence

Même dans un environnement de plus en plus numérique, les services postaux et de trafic des paiements jouent un rôle important. Le futur service universel doit refléter l'évolution observée de la demande ainsi que les besoins effectifs de l'économie et de la population de disposer d'un service universel suffisant. Il doit donc être modernisé et adapté à l'évolution des besoins de la population et des entreprises (voir ch. 2.1 et 2.2). A noter que la demande et les besoins réels peuvent différer sensiblement des attentes de l'économie, de la population et des milieux politiques. Les besoins peuvent être très divers. Ils dépendent de facteurs géographiques, démographiques et autres, que l'organisation future du service universel doit prendre en compte.

Si le service universel doit continuer à être fourni en autofinancement, il faut également tenir compte de considérations de proportionnalité (voir ch. 2.4 et 4.5). Les prestations ne devraient être maintenues à leur niveau actuel que si elles jouent encore un rôle important pour une part significative de la population, et donc pour l'ensemble de la société. Cependant, le fait de considérer une prestation comme politiquement souhaitable ne signifie pas nécessairement qu'elle doit être rendue accessible de la même manière pour toujours, ce qui impliquerait notamment de maintenir une infrastructure coûteuse qui ne correspondrait plus aux habitudes et aux besoins réels de la majeure partie de la population et des entreprises, et dont l'exploitation deviendrait de plus en plus déficitaire en raison de la diminution de son utilisation. Si les directives restent les mêmes sans flexibilité, il faudrait logiquement envisager d'autres mécanismes de financement, comme des indemnisations par l'Etat, ce qui équivaudrait à maintenir artificiellement et aux frais de la collectivité un service universel qui n'est plus pertinent pour la majorité. Pour éviter cette situation, les services doivent pouvoir être développés en fonction de la demande. Les technologies, les besoins de la population et des entreprises, mais aussi les conditions économiques et politiques évoluent en permanence. D'ici à l'entrée en vigueur d'une législation postale révisée, les changements décrits (voir ch. 2.1) se seront encore accentués. Dans ce contexte, il convient de veiller à une conception aussi prévoyante et adaptable que possible.

4.1.3 Accent sur la prestation (output)

Comme expliqué précédemment, ces dernières années, la numérisation en particulier a modifié le comportement des utilisateurs et leur manière de recourir aux services. La gestion de l'évolution technologique constitue un défi majeur pour la législation. Typiquement, les adaptations du système juridique sont en retard sur les progrès technologiques. Pour compenser ce désavantage systémique, on s'efforce d'élaborer des normes technologiquement neutres, qui doivent garantir l'efficacité du droit même dans un environnement technologique dynamique. Les évolutions technologiques peuvent contribuer à des changements de valeurs qui nécessitent une interprétation moderne de la norme, sa modification, voire un changement de paradigme[65]. Compte tenu de la dynamique des changements technologiques et de la complexité des rapports sociaux, il n'est pas possible d'anticiper tous les éventuels problèmes, ce qui est d'autant plus vrai dans les domaines particulièrement exposés à ces changements. Afin que le droit n'entrave pas ces évolutions, les directives doivent être formulées de la manière la plus neutre possible.

Sur le marché postal en particulier, marqué par des évolutions disruptives, les attentes vis-à-vis des services postaux ont fortement évolué ces dernières années. La numérisation s'immisce dans un nombre croissant de domaines de la vie de la population et de l'économie. Les directives actuelles relatives à l'accessibilité des services postaux, selon lesquelles 90% de la population résidant en permanence dans un canton doit pouvoir atteindre un office de poste ou une agence en 20 minutes à pied ou par les transports publics (art. 33, al. 4, de l'ordonnance du 29 août 2012 sur la poste [OPO][66]), sont définies exclusivement en termes physiques et liées à une infrastructure spécifique (office de poste ou agence).

Certes, s'agissant du trafic des paiements, le mandat de service universel en vigueur est déjà formulé de manière technologiquement neutre. La LPO prescrit simplement à la Poste que les services de paiement en espèces doivent être accessibles de manière appropriée à tous les groupes de population et dans toutes les régions (art. 32, LPO). Le législateur voulait ainsi permettre à PostFinance de s'organiser de manière flexible et de couvrir ses coûts. Avec les prescriptions d'accessibilité édictées au niveau de l'ordonnance, la neutralité technologique a toutefois été relativisée puisque l'exécution est liée à l'exploitation d'une certaine infrastructure et a donc été marquée de manière déterminante par l'aspect physique.

A l'avenir, il sera déterminant que les services soient mis à disposition de manière appropriée et qu'ils soient accessibles à tous les groupes de la population à un coût raisonnable. Le fait qu'ils soient fournis dans des locaux appartenant à la Poste, dans des filiales partenaires ou à un point d'accès mobile non desservi ne doit pas avoir d'importance.

4.2 Aménagement de l'accès

Comme indiqué plus haut, les critères d'accessibilité obligent aujourd'hui la Poste à exploiter un réseau très coûteux de points d'accès desservis, qui répond de moins en moins aux besoins d'une société dynamique et mobile. De plus en plus de prestations de la Poste sont consommées par la clientèle hors du réseau des offices de poste. Ainsi, selon les données de la Poste de 2022, seulement 8% de toutes les lettres ont été affranchies dans le réseau des offices de poste et seulement 6% de toutes les transactions de paiement ont été effectuées au guichet. Avec la baisse de la demande, les coûts moyens des différents services augmentent. Les directives liées à l'infrastructure empêchent une réaction adéquate à la baisse de la demande. De plus, la Poste dépasse aujourd'hui les exigences en matière d'accessibilité (voir ch. 2.3.3).

Pour que le service universel puisse continuer à être proposé sans indemnisation par l'Etat, il faut impérativement réduire les coûts. Pour ce faire, certaines modifications de la forme d'accès sont inévitables. En effet, l'accent ne devra plus être mis sur une forme particulière de prestation, mais sur l'accès à un service (neutralité de la forme) et donc à son utilité pour les clients. Ainsi, les formats mobiles,

[65] Hoffmann-Riem 2016: 698

[66] RS **783.01**

non desservis ou automatisés (service à domicile ou versement en espèces au domicile, distributeurs automatiques d'argent, automates My Post 24) doivent notamment pouvoir être intégrés.

Si les exigences d'accessibilité liées à l'infrastructure étaient supprimées, la Poste disposerait d'une plus grande marge de manœuvre pour proposer des services adaptés au comportement réel des clients et donc moins chers. Malgré l'assouplissement de la forme, les points d'accès desservis conserveraient leur importance. Par exemple, les ordres de virement d'espèces sur le compte d'un tiers devraient toujours être effectués via un point d'accès desservi, mais contrairement à aujourd'hui, ne devrait plus obligatoirement être réalisé auprès d'un office de poste. Des prescriptions neutres sur le plan formel permettraient par exemple de développer l'offre de paiement en espèces au porte-à-porte. Les services de paiement en espèces couverts par le service universel seraient fournis par le facteur dans le cadre de sa tournée ordinaire de distribution des lettres, des colis et des journaux, ce qui permettrait de réaliser des synergies de coûts.

Différentes approches sont envisagées pour garantir la couverture de l'ensemble du territoire en matière de services:

- Remplacer le temps d'accès (actuellement, pour 90% de la population, 20 minutes à pied ou par les transports publics [TP] ou 30 minutes avec le service à domicile) par une distance en kilomètres: Cette réglementation aurait l'avantage de supprimer la dépendance aux horaires des transports publics, sur lesquels la Poste n'a qu'une influence limitée[67]. Par ailleurs, le transport individuel motorisé pourrait être pris en compte pour l'accessibilité.
- Alternativement, l'accessibilité pourrait être calculée par zone (p. ex. commune, arrondissement administratif, district, etc.), ce qui simplifierait la mesure et faciliterait le respect des objectifs d'accessibilité dans les zones d'habitat dispersé. Pour la définition, il faudrait notamment tenir compte du fait que la Suisse compte 2136 communes (état au 1er janvier 2023) de tailles très différentes. Il conviendrait également d'examiner si le dialogue sur la planification déjà établi entre la Poste et les cantons devrait être étendu.
- Augmenter le temps d'accès de 20 minutes à 30 ou 45 minutes: En combinaison avec les prescriptions neutres en matière d'accès, il s'agirait d'une nouveauté dans la mesure où le temps d'accès ne se réfèrerait plus à une infrastructure déterminée (offices de poste, agences), mais à un service à atteindre dans un délai imparti.

Selon l'approche adoptée, il conviendra de se demander s'il est judicieux de fixer des objectifs d'accessibilité différents pour les services postaux et pour les services de paiement. Concernant le trafic des paiements, les possibilités de traitement numérique et leur utilisation effective sont encore plus marquées que pour les services postaux, ce qui peut justifier une conception différenciée du réseau d'accès. En outre, à des fins de sécurité, il convient d'ancrer dans la loi un montant maximum pour les services de paiement en espèces à domicile. Il faudra déterminer si et dans quelle mesure l'assouplissement du mode d'accès doit tenir compte des obligations imposées à la Poste pour la distribution fine des espèces.

4.3 Etendue du service universel

4.3.1 Lettres

Le secteur des lettres continuera à se rétracter dans les prochaines années et passera d'un marché de masse à un marché de niche (voir ch. 2.1.1). Cette transformation prendra du temps et par conséquent, une obligation de service universel pour les lettres physiques reste nécessaire. La Poste part du principe que leur volume reculera de 34% supplémentaires d'ici 2030, et même de 39% si l'on tient compte de la croissance de la population. Le volume par personne se situera probablement seulement à 115 lettres (2021: 220), soit en moyenne moins d'une lettre tous les deux jours, ce qui correspond au niveau de 1929.

[67] Ainsi, récemment, la Poste a eu du mal à respecter les critères d'accessibilité dans la région d'Appenzell, simplement parce que l'horaire des bus avait été modifié.

En raison du fort recul de la demande, il est indispensable d'adapter l'étendue des prestations. Comme la quantité de lettres envoyées ne cesse de diminuer, le courrier A pourrait fortement perdre en importance d'ici 2030. C'est pourquoi les courriers A et B dans leur forme actuelle doivent être supprimés du service universel et remplacés par une lettre standard E+2. La fréquence de distribution durant la semaine doit également passer de 5 à 3 jours ouvrables.

La vaste majorité des particuliers et des entreprises pourraient à peine remarquer ces modifications. Le processus de numérisation se fait aussi dans les régions périphériques, raison pour laquelle un assouplissement des directives sur l'ensemble du territoire est justifié[68].

Le regroupement des courriers A et B au profit de la nouvelle lettre standard E+2 se ressentirait dans la distribution. Sur une partie des tournées mixtes (distribution conjointe de lettres et de colis), les lettres standard ne seraient plus distribuées qu'un jour sur deux, ce qui réduirait également le nombre d'arrêts. Parallèlement, la Poste devrait investir dans des capacités de tri supplémentaires. La réduction des coûts de trajet dépasserait les coûts additionnels liés au tri: la Poste suppose que l'introduction d'une lettre standard E+2 en 2030 entraînerait une hausse du résultat de 28 millions de francs. En dehors du service universel, la Poste distribuerait toujours les lettres prioritaires quotidiennement.

Les coûts unitaires fixes notamment relatifs à la distribution augmentent proportionnellement à la baisse continue du nombre de lettres. Pour éviter qu'ils ne s'emballent encore davantage, les prescriptions de qualité liées au temps d'acheminement doivent être réduites de 97% à 90%, ce qui offrirait à la Poste une plus grande flexibilité pour les tournées de distributions mixtes. Cet assouplissement permet une distribution plus efficace et moins chère. La disposition liée au respect du temps d'acheminement ne concerne que les envois individuels (selon les informations de la Poste, moins de 10% du volume total). La diminution à 90% offrirait à la Poste un potentiel d'optimisation opérationnelle supplémentaire tout au long de la chaîne de processus (réception, transport, tri, distribution). Elle lui permettrait notamment de réduire les dépenses liées aux mesures de sauvetage en fonction de la situation (p. ex. lors des semaines de pointe ou dans des situations exceptionnelles dues à une maladie, à des perturbations du trafic ou à des incidents techniques), ce qui aurait un effet positif sur le résultat de la Poste (voir ch. 2.3).

Depuis le 1er janvier 2021, la Poste est tenue de distribuer les envois postaux à toutes les adresses habitées à l'année, alors qu'auparavant, le principe de la distribution à domicile dans toutes les zones habitées à l'année était en vigueur. Un retour à la notion de zone habitée représente un potentiel d'économie important. Par distribution à domicile, on entend la distribution d'envois postaux au domicile indiqué dans l'adresse. S'il n'y a pas d'obligation de distribution à domicile, la Poste doit proposer une solution de remplacement (p. ex. un autre point de distribution). Selon la Poste, la possibilité de desservir des points de distribution alternatifs sur l'itinéraire du facteur, pour les ménages situés en dehors des zones, correspondent à une amélioration de 34 millions de francs par an sur les résultats jusqu'en 2030. Si l'on considère qu'environ 60'000 des 1'808'190 adresses habitées à l'année en Suisse (3.3%) sont concernées par cette adaptation, le potentiel d'économie est élevé.

Pour une grande majorité, les conséquences d'un abandon du courrier A dans le service universel ne devraient pas être radicales et pourraient être compensées par une lettre numérique. La Poste propose déjà un tel produit en dehors du service universel[69]. Un envoi peut ainsi être expédié depuis une plateforme électronique et distribué numériquement en temps réel (E+0) ou physiquement au plus tard deux jours après, si le destinataire ne souhaite pas de distribution électronique. S'il s'avère qu'une telle offre numérique, en plus des plateformes de transmission électroniques existantes[70], répond à un besoin encore non couvert, elle devrait intégrer le service universel et être mise à la disposition de la population et des entreprises en Suisse aux mêmes conditions. Sur les plans technique et régulatoire, elle soulève toutefois un nouveau genre de questions complexes. En outre, l'inclusion de l'envoi de

[68] Commission d'experts 2022: 19f

[69] La Poste Suisse 2023d

[70] Appartiennent notamment aux offres existantes: IncaMail (produit de la Poste) et PrivaSphere.

courrier numérique par la Poste dans le service universel pourrait désavantager les autres fournisseurs de plateformes de distribution électronique.

Avant de décider de l'inclusion dans le service universel, il faut non seulement évaluer les besoins, mais aussi vérifier si les bases juridiques en vigueur sont suffisantes pour intégrer une offre numérique de la Poste.

4.3.2 Paquets

A l'inverse du marché des lettres, celui des colis profite de la progression numérique de la société et de la forte croissance du commerce en ligne (voir ch. 2.1.3). Il ne fait aucun doute que cette évolution va se poursuivre, mais son ampleur et la vitesse à laquelle elle le fera restent floues. La Poste estime que le volume de paquets envoyés augmentera de 40% d'ici 2030, en comparaison avec 2021, pour se situer à 281 millions d'envois par année, ce qui équivaut à environ 30 colis par habitant et par année (2021: 23), et ce malgré la forte hausse déjà observée durant la pandémie (2019-2021: +35%). Cette évolution explique également les changements dans les attentes de la clientèle. D'ici 2030, la société deviendra toujours plus mobile et voudra s'organiser de manière encore plus individuelle que maintenant. Les clients attendent une distribution rapide et fiable de la marchandise commandée. Des solutions concernant la gestion de l'heure et du lieu de réception des envois gagneront en importance. Les destinataires veulent suivre le processus de distribution – de la commande jusqu'au dernier kilomètre – et pouvoir le gérer seuls.

Pour prendre ces besoins en compte, à l'avenir l'envoi rapide de paquets (Priority, E+1) constitue le noyau du service universel. Celui-ci ne doit plus comprendre les envois de colis non prioritaires (Economy, E+3). La distribution doit continuer à se faire durant les 5 jours ouvrables. La disposition relative au temps d'acheminement doit diminuer de 95% à 90% (comme pour les lettres), ce qui offre à la Poste une plus grande flexibilité durant les semaines de pointe et autres situations exceptionnelles. La Poste part du principe que la diminution et l'uniformisation de la durée d'acheminement des lettres et des colis à 90% en 2030 aurait un effet positif global de 12 millions de francs sur le résultat.

Selon la Poste, l'effet d'un canal standard de paquets E+1 sur le résultat se situera à 20 millions de francs en 2030. La Poste distribue déjà la majorité des colis le jour ouvrable suivant, indépendamment leur niveau de priorité, en raison des coûts élevés du stockage intermédiaire. Par conséquent, la suppression des colis non prioritaires dans le service universel équivaudrait à une augmentation implicite des prix. Comme la clientèle n'a guère de possibilités de substitution, il ne faut pas compter sur un fort recul des quantités. En revanche, la dynamique entre les quantités de colis prioritaires et non prioritaires pourrait changer. Afin d'atténuer la charge de sa production, la Poste proposerait toujours à certains groupes de clients une distribution des paquets non prioritaires en dehors du service universel.

4.3.3 Distribution des journaux et quotidiens en abonnement

Les médias continueront à remplir une fonction étatique et démocratique importante. En 2030, la demande en informations quotidiennes passera probablement encore plus qu'aujourd'hui par les canaux électroniques, au détriment des médias imprimés. Tant que l'Etat juge la desserte de tout le territoire en quotidiens et hebdomadaires essentielle pour la formation de l'opinion, la distribution des journaux et quotidiens en abonnement doit persister.

En revanche, afin de maintenir les coûts à un niveau proportionné, il faut supprimer le délai de distribution de 12h30 pour les journaux et quotidiens en abonnement dans les régions sans distribution matinale. Actuellement, ces journaux et quotidiens sont distribués en même temps que les lettres, et il est envisageable qu'ils le soient pendant la tournée des paquets. Selon la Poste, environ 15 à 20% de toutes les tournées sont concernées par le délai de distribution. Avec la diminution du nombre de journaux, la distribution matinale perd progressivement son attractivité pour les organisations spécialisée dans ce domaine, ce qui entraîne une baisse de la couverture territoriale. Pour la Poste, cette situation signifie que le nombre de zones auxquelles s'applique le délai de distribution augmentera dans les années à venir et qu'une heure limite de distribution allant jusqu'à 12h30 s'appliquera donc de facto à

tous les envois postaux (lettres, journaux et colis) en conséquence de la distribution mixte. Cette directive limite déjà la Poste sur le plan opérationnel.

La suppression du délai de distribution permettrait à la Poste de diminuer le nombre de tournées en les agençant avec plus de souplesse. Le maintien d'une distribution quotidienne sur six jours de la semaine lui offre notamment la possibilité d'optimiser les trajets des tournées et de planifier des tournées plus longues. La Poste estime l'effet sur le résultat des temps de trajets économisés à 4 millions de francs en 2030. En plus des temps de trajet, les tournées plus longues réduisent également les frais généraux de 3.5 millions de francs par an. Les goulets d'étranglement dans le tri, qui entraînent chaque année des investissements récurrents dans l'extension des capacités à hauteur de 5 millions de francs, sont également dus au délai de distribution. Enfin, le délai de distribution nécessite des trajets séparés pour vider les boîtes aux lettres jusqu'à 15 heures. Cela représente un potentiel d'économie de 1 million de francs par an. Le potentiel d'économie réel dépend de facteurs les plus divers (en particulier l'évolution des zones de distribution matinale). La Poste estime l'effet sur le résultat de la suppression du délai de distribution à 13.5 millions de francs en 2030.

Selon une estimation de la Poste, si aucune modification n'est apportée, le déficit du compte Journaux atteindra quelque 65 millions de francs en 2030, car les tarifs de distribution ne couvrent pas les coûts (voir ch. 2.3.2). La Poste doit fixer les tarifs de distribution des journaux et périodiques en abonnement indépendamment de la distance. En outre, les prix doivent correspondre à ceux habituellement pratiqués dans les grandes agglomérations (art. 16, al. 3, 2e phrase, LPO). La disposition relative aux agglomérations empêchant ainsi de fixer des prix couvrant les coûts, elle doit être supprimée.

Le délai de distribution se répercute également sur les conditions de travail et menace le modèle de travail à temps plein appliqué à la distribution, car les tournées doivent être terminées à 12h30. Sans délai de distribution, la Poste pourrait proposer des conditions de travail plus attractives. Etant donné que près de 46% des employés de la distribution ont 50 ans ou plus, la Poste est d'avis qu'il faut favoriser cette option.

Depuis des années, la Confédération accorde un rabais par exemplaire pour la distribution des journaux et périodiques en abonnement de la presse locale et régionale ainsi que de la presse associative et des fondations. Elle contribue pour cela à hauteur de 50 millions de francs annuellement. Si la distribution régulière se voyait rayée du service universel, le modèle de soutien devrait être adapté.

4.3.4 Trafic des paiements

Comme expliqué au chapitre 3.3.1, un mandat de service universel pour les personnes morales et physiques doit exister pour le trafic des paiements tant en espèces que sans numéraire. Pour le trafic des paiements en numéraire, le mandat de service universel doit comprendre, comme aujourd'hui, le versement en espèces, le retrait d'espèces ainsi que l'ordre de virement d'espèces sur le compte d'un tiers, indépendamment de l'existence d'une relation de compte avec PostFinance.

La suppression des exigences d'accessibilité liées à l'infrastructure permet par exemple de généraliser le dépôt d'espèces à domicile, déjà bien établi. Ce service est assuré par le facteur dans le cadre de sa tournée ordinaire de distribution des lettres, des colis et des journaux, ce qui permet de réaliser des synergies de coûts. Les utilisateurs doivent commander au préalable la prestation souhaitée, afin que le facteur puisse planifier sa tournée. Bien que le potentiel d'économie des effets de réseau dépende notamment des volumes de lettres et de paquets, il s'agit probablement d'une prestation plus rentable que le traitement au guichet.

Cependant, l'extension du dépôt d'espèces à domicile entraînerait de nouveaux défis. Bon nombre de processus devraient être repensés et, le cas échéant, les infrastructures d'approvisionnement en espèces devraient être adaptées. En outre, les questions de sécurité deviendraient nettement plus prégnantes dès lors que les espèces seraient acceptées à domicile dans les centres urbains à forte densité de population, et non plus seulement dans les zones rurales peu peuplées. Pour ces raisons, il est difficile d'estimer à ce stade les coûts supplémentaires qui résulteraient d'un développement de l'offre de paiement en espèces à domicile.

S'agissant du trafic des paiements sans numéraire, le mandat de service universel comprend aujourd'hui le droit à l'ouverture et à la gestion d'un compte (appelé compte créditeur). Pour que, dans un quotidien de plus en plus marqué par le numérique et où les points d'accès physiques ont tendance à diminuer, des groupes de personnes vulnérables ne perdent pas le contact et puissent participer à la vie économique, l'obligation de contracter actuellement en vigueur doit être étendue à l'accès numérique pour le traitement des transactions sur compte (trafic de paiements par internet) et à un moyen de paiement non numéraire avec fonction de paiement en ligne (p. ex. carte de débit ou application de paiement). En outre, la carte de débit permet déjà aujourd'hui de régler les factures auprès des agences et donc à un point d'accès desservi, ce qui répond aux besoins des personnes préférant encore les points d'accès avec service ou n'ayant pas accès à une infrastructure numérique ou à un terminal mobile.

4.3.5 Excursus: Approvisionnement en numéraire

Le service universel dans le domaine du trafic des paiements représente une interface pour l'approvisionnement en espèces. La mise en œuvre concrète des dispositions sur l'accès aux services de paiements en espèces ne peut donc pas se faire sans tenir compte des répercussions sur l'acceptation du numéraire en Suisse. Une large disparition des espèces impliquerait des inconvénients économiques et sociaux et devrait donc être évitée, tout du moins tant qu'aucune alternative sans numéraire équivalente n'est disponible[71]. Il incombe à la BNS d'assurer l'approvisionnement en numéraire (art. 5, al. 2, let. b, de la loi fédérale sur la Banque nationale suisse, LBN[72]). Cette obligation de garantie prescrit que la BNS doit entretenir un réseau de distribution adapté, capable d'absorber les fluctuations des mouvements de liquidités (p. ex. en raison de la demande de l'économie)[73].

L'approvisionnement en espèces se fait aux caisses de la BNS, à ses sièges de Berne et Zurich. La distribution de détail est le fruit d'une collaboration[74]. Elle se poursuit jusqu'aux clients finaux (ménages, entreprises) par l'intermédiaire de participants au marché financier qui détiennent des avoirs à vue auprès de la BNS (banques d'importance systémique, entreprises de traitement du numéraire, etc.) et de 13 agences, gérées par les banques cantonales sur mandat de la BNS. Pour l'approvisionnement en pièces, la BNS est soutenue par les caisses publiques de la Confédération (Poste, CFF) dans le cadre de la distribution de détail (art. 5 de l'ordonnance sur la monnaie, OMéd[75]). La Poste et les CFF doivent donc accepter des pièces de monnaie ou les changer.

Comme les banques abandonnent de plus en plus les opérations en espèces (fermeture de guichets, suppression de distributeurs automatiques de billets), la distribution de détail en numéraire en tant que prestation commune devient plus difficile. Dans ce contexte, le mandat de service universel pourrait gagner en importance par rapport à d'autres canaux en assurant, par ce biais, la distribution de détail d'espèces. Cependant, cette activité entraînerait des coûts plus élevés pour la Poste ou PostFinance (p. ex. transport, logistique, assurance) et pourrait entraver la transformation du réseau d'accès de la Poste. La Poste ou PostFinance doit jusqu'à présent assumer seule les coûts liés aux services de paiement en espèces, qui ont tendance à augmenter, c'est-à-dire qu'elle doit les financer de manière croisée, notamment par d'autres secteurs de l'entreprise, et les répercuter en partie sur les utilisateurs. Il convient d'examiner de manière approfondie si la Poste ou PostFinance doit continuer à prendre en charge les coûts tendanciellement croissants et, le cas échéant, à quelles conditions.

4.3.6 Solutions envisagées pour le trafic des paiements

L'introduction d'un droit à un compte de base, proposé par toutes les banques d'importance systémique, est examinée. La Poste, donc PostFinance, n'assumerait plus seule le mandat de service universel dans le domaine du trafic des paiements sans numéraire, mais UBS, la Banque cantonale de Zurich et la Raiffeisen devraient proposer à tous les groupes de la population un compte pour le trafic

[71] Conseil fédéral 2022d: ch. 7

[72] RS **951.11**

[73] Conseil fédéral 2002: 5736, ch. 2.1.5.3.2

[74] La Banque nationale en bref 2023 : 22

[75] RS **941.101**

des paiements comprenant une carte de débit et le trafic de paiements par internet. Même si les banques susmentionnées étaient autorisées à prélever des frais couvrant les coûts pour le compte de base, cette obligation faite à des entreprises privées équivaudrait à une atteinte à la liberté économique. Elle pourrait éventuellement être justifiée légalement par la problématique du "too big to fail" (TBTF)[76].

D'un point de vue économique, il est toutefois déconseillé de poursuivre deux objectifs économiques et politiques différents avec le même instrument. Ce serait en l'occurrence le cas: d'une part, le compte de base garantit l'inclusion financière et, d'autre part, il répond à la problématique TBTF. Afin d'éviter un conflit d'objectifs, l'Etat devrait recourir à plusieurs instruments pour atteindre ses divers objectifs, ce qu'il fait actuellement: la Poste, à savoir PostFinance, assure l'inclusion financière en remplissant le mandat de service universel dans le domaine du trafic des paiements. La problématique du TBTF est abordée au moyen d'une réglementation créée spécialement à cet effet et qui fixe notamment pour les banques d'importance systémique des exigences plus élevées en matière de capital et de liquidités.

Des raisons pratiques s'opposent également à cette variante. L'évaluation par la BNS quant à savoir si une institution est considérée comme d'importance systémique peut évoluer dans le temps. Si une banque perdait ce statut, elle pourrait mettre fin à ses relations avec les clients titulaires d'un compte de base. Du point de vue des consommateurs, la solution actuelle, avec la Poste comme organisation responsable, veille à la transparence et à la continuité. En outre, les points d'accès desservis jouent un rôle central précisément pour la partie de la population dépourvue d'affinités avec le numérique. La Poste peut en tenir compte grâce à son réseau d'accès dense et à ses services à domicile. En outre, si toutes les banques d'importance systémique étaient obligées de proposer le compte de base, des efforts législatifs et réglementaires considérables devraient probablement être fournis pour garantir que les établissements financiers privés le proposent à des conditions appropriées. En tant que propriétaire de la Poste, la Confédération contrôle aussi indirectement PostFinance. La raison d'être de cette constellation découle du rôle de PostFinance en tant que prestataire de services dans le domaine du service universel. Comme le trafic des paiements en numéraire fera encore partie du mandat de service universel et qu'il devra encore être fourni par la Poste, à savoir PostFinance, il n'est pas judicieux d'obliger les établissements financiers privés à remplir le mandat de service universel pour le trafic des paiements sans numéraire. Cette atteinte à la liberté économique ne serait pas nécessaire pour garantir l'inclusion financière et serait donc disproportionnée. C'est pourquoi, l'alternative consistant à imposer cette obligation à toutes les banques, ou du moins aux banques cantonales, ne s'avère pas non plus judicieuse. La variante d'un compte de base (voir ch. 4.5) ne sera donc pas poursuivie.

[76] Sont considérées comme TBTF les banques dont l'insolvabilité pourrait avoir des conséquences désastreuses pour l'économie nationale en raison de leur taille ou de leur interconnexion. Si un tel établissement est en difficulté, l'Etat se voit contraint d'agir. C'est pourquoi les banques TBTF peuvent répercuter une partie de leur risque commercial sur la collectivité. D'un point de vue économique, cela correspond à une externalité négative. L'obligation faite aux banques TBTF d'offrir un compte de paiement à tous les groupes de population pourrait donc être justifiée en tant que compensation indirecte.

4.4 Résumé du futur service universel

Domaine	Etendue actuelle	Etendue future
Accès	– Exploitation d'un réseau national de points d'accès (offices de poste, agences, boîtes aux lettres) – Accès en 20 minutes aux offices de poste, aux agences et aux services de paiement en espèces pour 90% de la population de chaque canton	– Garantie de l'accès aux prestations – Approche réglementaire à préciser
Lettres	– Courrier A (E+1) – Courrier B (E+3) – Distribution min. 5 jours ouvrables – Acheminement dans les délais 97% – Distribution à toutes les adresses habitées à l'année – Monopole des lettres jusqu'à 50g	– Lettre standard (E+2) – Lettre numérique (E+0) à préciser – Distribution min. 3 jours ouvrables – Acheminement dans les délais 90% – Distribution dans toutes les zones habitées à l'année – Monopole des lettres jusqu'à 50g
Paquets	– Paquet priority (E+1) – Paquet economy (E+3) – Distribution min. 5 jours ouvrables – Acheminement dans les délais 95% – Distribution à toutes les adresses habitées à l'année	– Paquet priority (E+1) – Distribution min. 5 jours ouvrables – Acheminement dans les délais 90% – Distribution dans toutes les zones habitées à l'année
Journaux	– Distribution des journaux et périodiques en abonnement 6 jours ouvrables – Distribution jusqu'à 12h30 dans les régions sans distribution matinale – Distribution à toutes les adresses habitées à l'année	– Distribution des journaux et périodiques en abonnement 6 jours ouvrables – Distribution dans toutes les zones habitées à l'année
Trafic des paiements	– Compte pour le trafic des paiements (ouverture/gestion du compte) – Ordre de virement du propre compte pour le trafic des paiements sur le compte d'un tiers – Versement d'espèces sur le propre compte – Retrait d'espèces du propre compte – Ordre de virement d'espèces sur le compte d'un tiers, indépendamment de l'existence d'une relation de compte	– Compte pour le trafic des paiements, assorti d'un moyen de paiement sans numéraire avec fonction de paiement en ligne et possibilité de trafic de paiements par internet – Ordre de virement du propre compte pour le trafic des paiements sur le compte d'un tiers – Versement d'espèces sur le propre compte – Retrait d'espèces du propre compte – Ordre de virement d'espèces sur le compte d'un tiers, indépendamment de l'existence d'une relation de compte

Tableau 9: Aperçu du service universel actuel et futur

4.5 Responsabilité

L'obligation de garantie ancrée à l'art. 92, al. 2, Cst. permet au législateur de choisir comment il entend assumer sa responsabilité. La Confédération peut soit fournir les prestations directement, au moyen d'un monopole ou d'une entreprise étatique, en octroyant pour cela une concession à un ou plusieurs fournisseurs, soit fournir (ou faire fournir) le service universel par un modèle de marché pur, à condition que celui-ci garantisse une desserte suffisante[77].

[77] Hettich/Schöller 2022: 24, réf. 37

En Suisse, les banques sont bien positionnées. Le service universel en matière de trafic des paiements peut en principe être fourni par d'autres banques. La Commission d'experts en a donc conclu qu'il pouvait faire l'objet d'un appel d'offres public et, si nécessaire, d'une compensation par l'Etat[78].

Des points d'accès desservis restent nécessaires pour maintenir les services de paiement en espèces. Aujourd'hui, ces services pour la clientèle courante (c'est-à-dire sans l'existence d'une relation de compte) peuvent être traités soit aux offices de poste, soit au domicile. Actuellement, le mandat de PostFinance visant à garantir le service universel couvrant tout le territoire en matière de services de paiement en espèces ne peut être rempli de manière efficace seulement parce que ces services peuvent être fournis par les points d'accès physiques (en particulier les guichets) et mobiles (en particulier le domicile) de la Poste.

Dans le système actuel, il existe d'étroites interdépendances opérationnelles et financières entre la Poste et PostFinance. La seconde n'exploite pas son propre réseau physique de points d'accès (guichets), mais effectue ses transactions de paiement via le réseau d'offices de poste et verse pour cela une indemnité à la Poste. Aucune autre banque ne dispose d'un réseau aussi dense. Avec le dépôt d'espèces à domicile, la Poste a en outre la possibilité de fournir des services de paiement en espèces indépendamment des points d'accès fixes. Les banques ont continuellement réduit leur réseau de succursales au cours des dernières années[79]. Pour traiter les services de paiement en espèces, elles devraient développer massivement leurs réseaux de succursales, car elles n'ont pas la possibilité de proposer des services de paiement en espèces à domicile.

Un appel d'offres n'a de sens que si le marché fonctionne et si l'on peut s'attendre à une participation suffisante. Or, la consultation de différentes parties prenantes, réalisée par la commission d'experts, a montré que seule une entreprise pourrait en principe s'imaginer reprendre le service universel, à condition que le versement en espèces sur des comptes de tiers n'en fasse plus partie. Ce service doit toutefois continuer à être proposé.

Dans le cas du trafic des paiements sans numéraire, il existe moins d'interdépendances entre la fourniture de la prestation et le réseau d'offices de poste. Des solutions alternatives telles que l'externalisation à d'autres banques sont donc en principe envisageables. Celle-ci pourrait se faire par le biais d'un appel d'offres suivi de l'attribution d'un mandat de prestations, ou directement par un mandat de prestations légal. Dans ce dernier cas, une solution comparable à celle du compte de base dans l'UE[80] serait envisageable (voir ch. 4.3.6).

Tant que le trafic des paiements en espèces fait encore partie du service postal de base, le transfert du trafic des paiements sans numéraires à des tiers s'avère toutefois peu judicieux. Une externalisation impliquerait une charge administrative considérable et des retards. Les travaux d'attribution ne pourraient être entrepris qu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle législation appropriée.

Le transfert à des tiers en dehors du groupe Poste nécessiterait des instruments de surveillance et de pilotage supplémentaires et entraînerait une charge de travail additionnelle importante pour les entreprises et les autorités mandatées. Si un appel d'offres était lancé, il ne faudrait guère compter sur des participants. On pourrait même envisager d'engager directement d'autres banques, c'est-à-dire sans appel d'offres. Il faut partir du principe que leurs dépenses devraient être indemnisées par l'Etat. Chiffrer les dépenses serait probablement difficile. Compte tenu du déséquilibre entre les charges et les avantages, obliger des tiers serait inefficace, et une intervention étatique ne semble pas appropriée.

[78] Commission d'experts 2022: 31

[79] Conseil fédéral 2021a: 11

[80] Directive 2014/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base: Le droit à un compte de base vise à garantir que toute personne résidant légalement dans l'UE puisse effectuer des opérations de base de la vie quotidienne, telles que des dépôts d'argent, des retraits d'argent et la réception et l'ordonnancement de paiements (comme les prélèvements et les paiements par carte). Le compte devrait également comprendre une carte de paiement pouvant être utilisée pour les retraits d'espèces aux distributeurs automatiques ainsi que pour les achats dans les magasins et en ligne. Si disponible, l'accès aux services bancaires en ligne devrait également être inclus dans les prestations.

En ce qui concerne les services postaux, il faut fondamentalement distinguer le secteur des lettres de celui des colis. S'agissant des lettres (y compris journaux et périodiques), le marché est en déclin et donc peu attractif, raison pour laquelle un appel d'offres n'est pas judicieux. Pour les colis, la concurrence joue au moins dans les villes et les agglomérations. En principe, des mandats de service universel régionaux seraient envisageables. Toutefois, les appels d'offres entraînent une charge administrative élevée. La Suisse est trop petite et ne se prête guère à l'attribution régionale de mandats de service universel dans le domaine postal, qui ferait perdre notamment des effets d'association et d'échelle, avec des conséquences négatives sur l'efficacité de la fourniture de prestations.

5 Mise en œuvre dans la législation

En vertu des prescriptions constitutionnelles, toutes les dispositions importantes fixant des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale (art. 164 Cst.). Le besoin de légitimité démocratique et la prévisibilité de l'Etat de droit constituent des critères déterminants pour l'évaluation de l'importance. L'organisation du service universel a des conséquences importantes pour la population et les entreprises. Elle fait l'objet d'une grande sensibilité politique et les exigences pour qu'elle soit légitimée démocratiquement sont très élevées. Par conséquent, les exigences de base relatives aux prestations d'un service universel postal adéquat doivent être réglées dans la LPO. Les adaptations fondamentales du contenu et de l'étendue du service universel nécessitent par conséquent une révision de la loi.

Le Conseil fédéral concrétise les prescriptions au niveau de l'ordonnance. Il tient ainsi compte du fait que les conditions technologiques, sociales, économiques et politiques sont en constante évolution. Les récents changements disruptifs montrent qu'ils peuvent se produire très rapidement. Le cadre réglementaire doit être adapté à cet environnement de marché très dynamique. Des prescriptions neutres sur le plan formel doivent permettre à la Poste de réagir avec souplesse et rapidité aux évolutions, dans le cadre légal.

En outre, il faut, comme cela se fait actuellement, vérifier périodiquement si les prescriptions sont encore appropriées. Compte tenu de la forte dynamique du marché postal, il est probable que les dispositions d'exécution au niveau de l'ordonnance nécessitent des adaptations ponctuelles, également après l'entrée en vigueur de la législation postale révisée, même si les principes régissant les prestations essentielles du service universel restent inchangés. Si les prescriptions ne correspondent pas à la demande, elles devront être adaptées dans des délais raisonnables. Afin de tenir compte de l'évolution rapide du marché postal, il est prévu d'introduire dans la LPO une norme de délégation qui charge le Conseil fédéral d'effectuer périodiquement une certaine actualisation du contenu du service universel aux besoins de la société.

6 Service universel numérique

6.1 Introduction

Comme expliqué précédemment, la numérisation et les besoins très différents qui en résultent exigent une modernisation du mandat de service universel physique actuel de la Poste dans les domaines des lettres, des paquets et du trafic des paiements. C'est pourquoi, dans le cadre d'une politique numérique complète, les questions de la responsabilité constitutionnelle de la Confédération, et enfin de l'importance d'un service universel numérique se posent. Il s'agit notamment de savoir dans quels domaines celui-ci serait nécessaire pour la population, comment les prestations doivent être définies et qui doit être chargé de leur fourniture (par accord de prestations ou par loi). La réponse à ces questions doit être apportée dans le cadre d'une politique numérique complète. C'est pourquoi les prochains chapitres portent sur les domaines dans lesquels la Poste est déjà active en tant qu'entreprise de services de communication, de logistique et de paiement, à savoir le vote électronique (ch. 6.2) et le dossier électronique du patient (ch. 6.3). Ils examinent également l'idée de la Poste de soutenir l'Etat dans l'amélioration des compétences numériques de la population (ch. 6.4).

La Poste agit aujourd'hui comme une sorte de plateforme dirigée conjointement par les livreurs de marchandise et la clientèle, et qui opère entre les mondes numérique et physique. En raison de son importance et de la confiance qu'elle inspire à la population, elle dispose de bonnes conditions pour

proposer des services numériques ayant un lien direct avec les activités postales classiques. Il convient donc d'examiner s'il existe un besoin de service universel pour des prestations telles que la santé électronique et le vote électronique et, le cas échéant, où il faudrait édicter une réglementation.

6.2 Vote électronique

En 2022 en Suisse, quelque 5.5 millions de personnes étaient autorisées à participer aux votations et aux élections. Sur le plan national, 3 scrutins ont eu lieu, pour 11 objets. Les votations demandent d'importants efforts logistiques. Le vote électronique (e-voting) pourrait réduire cette charge, et faciliter grandement l'exercice des droits politiques. Depuis 2004, la Confédération et les cantons recueillent des expériences sur le vote électronique. Selon des études, le vote en ligne fait partie des services électroniques les plus demandés par la population aux autorités[81]. Par conséquent, il convient d'encourager la possibilité de voter en ligne, en complément du vote par correspondance et du vote à l'urne. En raison de sa portée nationale, il convient de se demander si le vote électronique devrait représenter une prestation du service universel et si la Poste devrait être chargée de la fournir.

6.2.1 Bases légales

La Confédération réglemente la pratique du droit politique dans les affaires fédérales. Les cantons sont responsables des votations et élections cantonales et communales (art. 39 Cst.), de l'organisation des votations et élections fédérales ainsi que de l'adoption des dispositions nécessaires à cet effet.
L'art. 8a de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP)[82] prescrit les bases pour les essais relatifs au vote électronique. La mise en œuvre est définie à l'art. 27*a*-27*q* de l'ordonnance du 24 mai 1978 sur les droits politiques (ODP)[83]. Le Conseil fédéral peut par conséquent, en accord avec les cantons et les communes intéressés, autoriser des essais de vote électronique limités dans l'espace, le temps et à certains objets.

6.2.2 Estonie: exemple pour le vote électronique

S'agissant de vote en ligne, l'Estonie se positionne clairement en pionnière. Depuis 2005, elle a mis en place sur tout le territoire un système permettant de voter depuis un ordinateur privé. Les citoyens estoniens autorisés à voter reçoivent une carte d'identité dotée d'une fonction ID numérique et qui sert à la vérification de leur identité. Le peu d'habitants (seulement 1.3 million) ainsi que la faible densité de population ont contribué au succès de l'établissement du vote électronique. Celle-ci épargne aux gens le long déplacement jusqu'au bureau de vote. De plus, les Estoniens présentent de fortes affinités avec internet. Ils ont une grande confiance dans les nouvelles technologies et le niveau de pénétration du numérique est élevé. Pour preuve, près d'un tiers des votants recourent aujourd'hui au vote électronique.

6.2.3 Etat actuel

Début 2019, les cantons pouvaient choisir entre deux systèmes de vote électronique qui remplissaient les exigences du droit fédéral: celui du canton de Genève (depuis 2004) et celui de la Poste (depuis 2016). Les deux ont toutefois été abandonnés.

Le 26 juin 2019[84], le Conseil fédéral a décidé de renoncer provisoirement à introduire le vote électronique dans l'organisation ordinaire. Comme la majorité des cantons saluent toutefois l'introduction du vote en ligne, il a chargé la Chancellerie fédérale (ChF) de concevoir pour fin 2020, avec les cantons, un nouveau modèle d'essai et de le présenter dans un rapport. Le 25 mai 2022[85], sur la base de ce

[81] Buess/Amberg/Büchler 2022: 81

[82] RS **161.1**

[83] RS **161.11**

[84] Conseil fédéral 2019

[85] Conseil fédéral 2022b

rapport, le Conseil fédéral a fait entrer en vigueur l'ODP partiellement révisée. Parallèlement, l'ordonnance partiellement révisée de la ChF du 13 décembre 2013 sur le vote électronique (OVotE)[86] est entrée en vigueur. Les bases légales nécessaires pour un nouvel essai pilote ont ainsi été créées.

Le 3 mars 2023, le Conseil fédéral a octroyé aux cantons de Bâle-Ville, de St-Gall et de Thurgovie les autorisations pour essayer le vote électronique lors des votations fédérales[87]. Pour ce nouvel essai, la Poste a revu son système, qu'elle avait auparavant abandonné en raison de défaillances, et celui-ci a fait l'objet d'un examen approfondi, sur mandat de la ChF. Sa première utilisation pour les votations du 18 juin 2023 a été un succès, et il n'y a eu, selon la Poste, aucune tentative de cyberattaque sur la plateforme de vote en ligne.

Le 16 août 2023, après l'organisation concluante d'un test d'intrusion avec la participation de hackers éthiques, le Conseil fédéral a octroyé les autorisations générales pour un nouvel essai de vote électronique lors des élections du Conseil national, le 22 octobre 2023. Les autorisations s'appliquaient à un électorat limité, mettant le vote électronique à disposition de 65'000 personnes autorisées à voter (1.2% des électeurs)[88].

6.2.4 Nécessité d'une garantie législative par la Confédération

La motion Wehrli du 13 décembre 2018[89] réclamait déjà d'inscrire le vote électronique dans le mandat de service universel de la Poste. La motion Sommaruga du 14 décembre 2018[90] demandait la mise à disposition d'un système de vote en ligne par la Confédération et les cantons. Le système devait appartenir au secteur public et être open source.

Le Conseil fédéral a proposé le rejet des deux interventions, car la pratique des droits politiques repose sur une répartition fédéraliste des compétences. Les conditions sont déterminées au niveau fédéral pour les votations fédérales, mais les cantons sont chargés de leur organisation et responsables de la fiabilité de la procédure. La répartition des compétences vaut également dans le domaine du vote électronique et est inscrite dans les bases légales existantes pour les essais de vote en ligne. Les cantons décident si leurs électeurs doivent pouvoir voter électroniquement dans le cadre d'un essai, et s'ils exploitent leur propre système, ou préfèrent utiliser le système d'un autre canton ou d'une entreprise privée. Ils sont responsables de toutes les formes de vote. Confier à la Poste un mandat de service universel pour la mise à disposition d'un système de vote électronique à l'échelle nationale, irait à l'encontre de la répartition actuelle des compétences. Les deux interventions ont été retirées en juin 2019.

Ces principes s'appliquent aujourd'hui encore. Dans sa réponse à l'interpellation Jost du 4 mai 2023[91], le Conseil fédéral répète que la pratique des droits politiques repose sur la répartition fédéraliste des compétences, selon laquelle les cantons sont responsables de l'organisation des scrutins fédéraux. Il considère comme pertinent le fait que les cantons soient chargés de l'acquisition et de l'exploitation de systèmes de vote électronique. C'est pourquoi, dans le cadre de la révision des bases légales fédérales en mai 2022[92], il a maintenu la répartition des compétences. Les cantons sont libres de s'accorder sur un système commun et de se coordonner pour son acquisition. Pour un système disponible de manière centralisée, une autorisation par canton serait également nécessaire, car la sécurité du vote électronique ne dépend pas seulement du système lui-même, mais aussi des processus respectifs des cantons.

[86] RS **161.116**

[87] Conseil fédéral 2023a

[88] Conseil fédéral 2023b

[89] 18.4225 "Vote électronique dans le mandat de la Poste"

[90] 18.4375 "Vote électronique. Pour un engagement rapide et fort en faveur d'un système en main publique et en "open source"

[91] 23.3551 "Suisses de l'étranger et personnes handicapées. Quid du vote en ligne?"

[92] Conseil fédéral 2022b

La phase d'essai n'étant pas encore achevée, il n'est actuellement pas possible de déterminer dans quelle mesure une garantie légale par la Confédération, et donc une réglementation nationale, est nécessaire. Par ailleurs, il faudrait préalablement vérifier si l'adoption de bases légales pourrait s'appuyer sur une base constitutionnelle suffisante ou si une révision de la Cst. serait d'abord nécessaire.

6.3 Dossier électronique du patient (DEP)

Le DEP est un dossier virtuel qui permet aux professionnels de la santé impliqués dans le traitement d'un patient d'accéder, par une procédure d'appel, aux données pertinentes pour le traitement qui ont été stockées de manière décentralisée. L'ouverture d'un DEP est facultative. Son titulaire décide quels professionnels de la santé peuvent y accéder. Le DEP vise à renforcer et à améliorer la qualité du traitement médical, les processus de traitement, la sécurité du patient ainsi que l'efficacité du système de santé, et à promouvoir les compétences des patients en matière de santé[93].

6.3.1 Bases légales

La LDEP s'appuie sur l'art. 95, al. 1, et l'art. 122, al. 1, Cst., qui délèguent à la Confédération la compétence juridique dans le domaine des activités économiques lucratives privées. Il devra également être possible de s'appuyer sur l'art. 117 Cst. pour faire du DEP un instrument de l'assurance-maladie obligatoire. Les cantons sont responsables de garantir les soins de santé à la population. Pour la Confédération et les cantons, la numérisation représente un instrument essentiel afin d'atteindre les objectifs de politique sanitaire. Les objectifs pour les années 2018-2024 sont résumées dans la Stratégie Cybersanté Suisse 2.0[94], élaborée conjointement et qui encadre notamment la diffusion du DEP.

La loi fédérale du 19 juin 2015 sur le DEP (LDEP)[95] pose les conditions de la création et de la diffusion du DEP virtuel en Suisse. Les dispositions d'exécution se trouvent dans l'ordonnance du 22 mars 2017 sur le dossier électronique du patient (ODEP)[96].

6.3.2 Fonctionnement du DEP et rôles actuels de la Poste

Dans le cas d'un DEP, les professionnels de santé et leurs organisations s'articulent en un réseau technique et organisationnel (appelé communautés de référence ou communautés). Les patients peuvent ouvrir leur DEP personnel auprès d'une communauté de référence. L'organisation des communautés de référence se fait de manière décentralisée dans les zones de desserte, par exemple dans un ou plusieurs cantons. Actuellement, sept fournisseurs proposent le DEP à la population (CARA, Mon Dossier Santé, e-Health Ticino, eSANITA, Abilis, Sanela[97], emedo)[98].

La Poste met à disposition des communautés de référence qui offrent le DEP l'infrastructure nécessaire et certifiable. Actuellement, six communautés de référence travaillent avec la plateforme de la Poste[99].

6.3.3 Etat actuel

Le Conseil fédéral estime que pour une introduction réussie et la diffusion du DEP, il manque actuellement une répartition claire des tâches et des compétences entre la Confédération et les cantons, ainsi qu'un financement durable[100]. En conséquence, le 27 avril 2022, il a chargé le Département fédéral de l'intérieur (DFI) d'élaborer deux projets de consultation. La LDEP doit être entièrement révisée, et le

[93] Office fédéral de la santé publique 2015

[94] Office fédéral de la santé publique 2018

[95] RS **816.1**

[96] RS **816.11**

[97] Le 30 septembre 2022, la Poste a acquis la majorité de Post Sanela Health AG (anciennement Axsana AG).

[98] www.e-health-suisse.ch > Coordination > Le dossier électronique du patient > Communautés DEP

[99] https://digital-solutions.post.ch/fr > Digital Health > Solutions numérisation > Post E-Health plateforme

[100] Conseil fédéral 2021b

financement transitoire garanti jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision[101]. Le DEP devra être considéré comme un outil de l'assurance maladie obligatoire. En vertu de l'art. 117 Cst., la Confédération dispose désormais d'une compétence réglementaire étendue. Comme la révision devrait durer plusieurs années et que le financement des communautés de base qui proposent le DEP ne serait pas assuré, le développement du DEP se fera en deux étapes[102]. Le financement de la transition ainsi qu'une ouverture facilitée du DEP sont avancés. Le projet, adopté par le Parlement le 15 mars 2024, devrait être mis en vigueur par le Conseil fédéral à l'automne 2024.

Dans le cadre d'une révision complète de la LDEP, dont la consultation s'est achevée le 19 octobre 2023, il s'agira dans un deuxième temps de définir clairement les rôles de la Confédération et des cantons, d'assurer définitivement le financement et de définir la structure du modèle d'opt-out, comme l'applique par exemple l'Autriche[103]. En outre, différentes mesures doivent être prises pour développer le DPE et augmenter son utilité pour tous les participants.

6.3.4 Nécessité d'une garantie législative de la Confédération

Au vu de la compétence réglementaire relative au DEP, la question se pose de savoir si celui-ci doit être inscrit en tant que prestation du service universel. La révision de la LDEP et les dispositions d'exécution permettront d'en simplifier l'accès pour le grand public et d'assurer le financement des communautés de référence. L'ouverture d'un DEP présuppose actuellement une initiative personnelle de la population, raison pour laquelle l'établissement du DEP dans toute la Suisse prend du temps. Si un modèle d'opt-out était introduit, un DEP serait automatiquement ouvert auprès de la communauté de référence active dans le canton pour toute personne résidant en Suisse. Quiconque souhaiterait y renoncer devrait le faire savoir activement. Ainsi, l'accès à un DEP pour l'ensemble de la population suisse serait garanti. Pour le moment, réglementer un mandat de service universel dans la loi n'est donc pas une priorité.

6.4 Compétences numériques (Digital Enabling)

La société recourt toujours plus au numérique, qui fait désormais partie du quotidien. Il est donc important que chacun dispose non seulement d'un raccordement et de l'équipement nécessaire pour l'accès à internet, mais aussi des capacités adéquates en matière de technologies de l'information et de la communication (TIC). Ainsi, l'un des principaux objectifs de la Stratégie Suisse numérique est de continuer à renforcer les compétences de la population suisse afin qu'elle puisse participer activement et de manière aussi autonome que possible à la vie numérique[104]. Selon une enquête menée par l'Office fédéral de la statistique en 2019, environ 20% de la population n'avait que peu, voire pas de compétences numériques[105].

Afin d'éviter qu'un fossé numérique ne se creuse, la population doit devenir numériquement compétente. La Poste souhaite y contribuer. Grâce à une offre de base pour l'autonomie numérique, elle aimerait garantir que l'ensemble de la population puisse faire partie du monde numérique. Dans le cadre d'un projet pilote, elle propose des conseils gratuits dans trois filiales. Elle aide ainsi sa clientèle pour toutes les questions relatives par exemple aux téléphones mobiles, aux applications ou aux services en ligne. Selon elle, il faut un mandat étatique comprenant un soutien financier pour introduire ces prestations sur tout le territoire. Celles-ci devraient se limiter aux domaines dans lesquels la Confédération dispose d'une compétence constitutionnelle.

L'offre de la Poste relative aux compétences numériques de la population est louable. Toutefois, les prestations de conseils correspondantes ne peuvent pas intégrer le mandat de service universel. Une telle offre pourrait certes contribuer à augmenter le taux d'occupation, et donc le taux de couverture

[101] Conseil fédéral 2022c

[102] Conseil fédéral 2023c

[103] La loi ELGA (loi sur les dossiers médicaux électroniques) est en vigueur en Autriche depuis le 1er janvier 2013. Elle vise à garantir, grâce à un meilleur flux d'informations, l'aide au traitement et au suivi médicaux, sanitaires et thérapeutiques.

[104] Conseil fédéral 2024: 5

[105] Office fédéral de la statistique 2021a: 3

des coûts des filiales de la Poste. Cependant, cet argument ne doit pas être mis au premier plan lorsqu'il s'agit de déterminer si l'Etat doit assumer une nouvelle tâche, ou en confier l'exécution à des tiers et la financer. Dans un premier temps, il convient plutôt de vérifier de manière approfondie s'il existe une défaillance du marché ou un degré d'inégalité justifiant une intervention étatique. Si tel était le cas, il faudrait alors examiner dans un deuxième temps comment atteindre, de la manière la plus appropriée et la moins coûteuse possible, l'objectif de l’autonomie numérique de la population[106].

Avec son réseau dense de filiales, la Poste pourrait certes être un prestataire potentiel, mais d'autres organisations et entreprises pourraient également entrer en ligne de compte. L'inclusion dans le service postal universel de prestations destinées à améliorer les compétences numériques de la population ou l'attribution d'un mandat exclusif à la Poste ne permettrait pas d'atteindre l'objectif visé en utilisant le moins de ressources possible. Si la nécessité d'une intervention étatique pour promouvoir les compétences numériques de la population était avérée, il serait préférable de recourir à une procédure d'adjudication concurrentielle ou à un financement des personnes, par exemple en distribuant des bons à la population pour qu'elle puisse bénéficier des offres.

7 Résumé et suite

La mise en œuvre des propositions pour un service postal universel modernisé implique une révision totale de la loi sur la poste. Les recommandations mentionnées concernant le futur service universel sont axées sur l'horizon 2030. Avant l’entrée en vigueur, la Poste a besoin d'un délai raisonnable pour prendre les dispositions nécessaires en matière d'exploitation et d'organisation ainsi que pour mettre en œuvre les directives de manière socialement acceptable. Un projet de consultation doit donc être élaboré rapidement, afin que les décisions parlementaires puissent être prises en 2025/2026.

[106] Administration fédérale des finances 2019: 29

Abréviations

BNS	Banque nationale suisse
CEO	Chief Officer
COMCO	Commission de la concurrence
Cst.	Constitution fédérale
DEP	Dossier électronique du patient
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
EBIT	Earnings before Interests and Taxes (benefice d'exploitation)
ELGA	Loi sur les dossiers médicaux électroniques (*Elektronische-Gesundheitsakte-Gesetz*)
LDEP	Loi fédérale sur le dossier électronique du patient
LDP	Loi fédérale sur les droits politiques
LOP	Loi sur l'organisation de la Poste
LPO	Loi sur la poste
ODEP	Ordonnance sur le dossier électronique du patient
ODP	Ordonnance sur les droits politiques
OFCOM	Office fédéral de la communication
OFDEP	Ordonnance sur les aides financières pour le dossier électronique du patient
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OPO	Ordonnance sur la poste
OVotE	Ordonnance de la Chancellerie fédérale sur le vote électronique
PF	PostFinance
PostCom	Commission fédérale de la poste
QR	Quick Response
RS	Recueil systématique
PME	Entreprises marchandes employant moins de 250 collaborateurs
UE	Union européenne

Bibliographie

Administration fédérale des finances (2019): Principes directeurs régissant la politique des dépenses, septembre 2019. A consulter sous: www.efv.admin.ch > Thèmes > Politique budgétaire, Bases > Principes directeurs régissant la politique des dépenses (25.10.2023)

Banque Nationale Suisse (2023): Enquête 2022 sur l'utilisation des moyens de paiement par les particuliers en Suisse. Enquête sur les habitudes de paiement et l'utilisation du numéraire en Suisse. A consulter sous: www.snb.ch/fr > trafic des paiements (12.09.2023)

Banque Nationale Suisse (2022): Enquête sur les moyens de paiement auprès des entreprises suisses 2021. A consulter sous: www.snb.ch/fr > médias (12.09.2023)

Buess, M.; Amberg, H.; Büchler, C. (2022): Étude nationale sur la cyberadministration 2021. La cyberadministration en Suisse selon le point de vue de la population, des entreprises et des administrations. DemoSCOPE AG/Interface Politikstudien Forschung Beratung GmbH, Adligenswil/Lucerne

Canton de Berne (2023): Une boîte aux lettres numériques pour recevoir les courriers de l'administration bernoise, communiqué de presse conjoint de la Direction des finances et de La Poste Suisse SA du 5 avril 2023. A consulter sous: www.sta.be.ch > Thèmes > Administration numérique (25.07.2023)

CHANCE**5G** (2022): L'importance de la téléphonie mobile pour la société, publié le 26 avril 2022. A consulter sous: https://chance5g.ch/fr > articles (12.09.2023)

Commission d'experts (2022): Commission d'experts du service universel de la Poste. Rapport final du 24 février 2022. A consulter sous: www.bakom.admin.ch > Poste et aide à la presse > Commission d'experts du service universel de la Poste (10.07.2023)

Commission de la concurrence (2024): La COMCO interdit le rachat de Quickmail par la Poste, communiqués de presse du 19 janvier 2024. A consulter sous: www.weko.admin.ch > Médias > Communiqués de presse > nsb-news (27.05.2024)

Conseil fédéral (2002): Message du 26 juin 2002 concernant la révision de la loi sur la Banque nationale (FF 2002 5645)

Conseil fédéral (2004): Le service public dans le domaine des infrastructures: Rapport du Conseil fédéral du 23 juin 2004. A consulter sous: www.admin.ch > Documentation > Communiqués (18.01.2024)

Conseil fédéral (2009): Message du 20 mai 2009 relatif à la loi fédérale sur l'organisation de l'entreprise fédérale de la poste (FF 2009 4731)

Conseil fédéral (2019): Vote électronique: le Conseil fédéral restructure la phase d'essai et renonce pour l'instant à en faire un canal de vote ordinaire, communiqué de presse du 27 juin 2019. A consulter sous: www.bk.admin.ch > Droits politiques > Vote électronique (18.08.2023)

Conseil fédéral (2021a): Développement à long terme de l'accès aux services postaux relevant du service universel. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 19.3532 de la CTT-N du 14 mai 2019. A consulter sous: www.bakom.admin.ch > poste et aide à la presse > politique postale (31.07.2023)

Conseil fédéral (2021b): Dossier électronique du patient. Que faire pour qu'il soit pleinement utilisé? Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 18.4328 Wehrli du 14 décembre 2018. A consulter sous: www.bag.admin.ch > Stratégie & politique > Stratégies nationales en matière de santé > eHealth > Mise en œuvre et exécution LDEP > Diffusion et utilisation du DEP (16.01.2024)

Conseil fédéral (2022a): Le Conseil fédéral examine des adaptations du service universel et étudie la possibilité d'un service public numérique, communiqué de presse du 22 juin 2022. A consulter sous www.bakom.admin.ch > Poste et aide à la presse > Commission d'experts du service universel de la Poste (18.08.2023)

Conseil fédéral (2022b): Vote électronique: entrée en vigueur des nouvelles bases légales, communiqué de presse du 25 mai 2022. A consulter sous www.bk.admin.ch > Droits politiques > Vote électronique (18.08.2023)

Conseil fédéral (2022c): Le Conseil fédéral veut développer davantage le dossier électronique du patient, communiqué de presse du 27 avril 2022. A consulter sous www.bag.admin.ch > Stratégie & politique > eHealth (30.11.2023).

Conseil fédéral (2022d): L'acceptation du numéraire en Suisse, Rapport du Conseil fédéral du 9 décembre 2022 en réponse au postulat 18.4399, Birrer-Heimo, du 14.12.2018. A consulter sous: www.admin.ch > Conseil fédéral > Communiqués (30.11.2023)

Conseil fédéral (2023a): Le Conseil fédéral autorise la reprise des essais de vote électronique, communiqué de presse du 3 mars 2023. A consulter sous: www.bk.admin.ch > Droits politiques > Vote électronique (16.08.2023)

Conseil fédéral (2023b): Le Conseil fédéral autorise le recours au vote électronique pour l'élection 2023 du Conseil national, communiqué de presse du 16 août 2023. A consulter sous www.bk.admin.ch > Droits politiques > Vote électronique (16.08.2023)

Conseil fédéral (2023c): Développement du dossier électronique du patient: A consulter sous www.bag.admin.ch > Stratégie & politique > Stratégies nationales en matière de santé > eHealth > Mise en œuvre et exécution LDEP > Développement du DEP (30.11.2023)

Conseil fédéral (2024): Stratégie numérique Suisse. A consulter sous: www.bk.admin.ch > Transformation numérique et gouvernance de l'informatique > Suisse numérique (28.05.2023)

Contrôle fédéral des finances (2022): Audit transversal de la surveillance sur le service universel – PostCom, ComCom, OFCOM du 14 janvier 2022. A consulter sous: www.efk.admin.ch > Publications > Energie & communication (24.08.2023)

Copenhagen Economics (2022): Main developments in the postal sector (2017-2021), volume 1: Main report, November 2022. A consulter sous: www.copenhageneconomics.com > publication > postal & delivery (12.09.2023)

Ehrenzeller (2014): Die Schweizerische Bundesverfassung: Ehrenzeller et. al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar, 3e édition., St. Gallen/Zürich.

Hettich/Schöller (2021): Gutachten Grundversorgungsauftrag im Zahlungsverkehr du 23 juillet 2021, sur mandat de l'Office fédéral de la communication. A consulter sous: www.bakom.admin.ch > poste et aide à la presse > évaluation

Hoffmann-Riem Wolfgang (2016): Innovation und Recht, Recht und Innovation, Recht im Ensemble seiner Kontexte, Tübingen, Mohr Siebeck

La BNS en bref (2023). A consulter sous: www.snb.ch > La Banque nationale suisse en bref (18e édition, juillet 2023) (30.11.2023)

La Poste Suisse (2021a): La Poste augmente modérément le prix des lettres pour la première fois en 18 ans tout en apportant son soutien aux entreprises, Communiqué de presse du 26 août 2021. A consulter sous: www.post.ch/fr > médias (12.09.2023)

La Poste Suisse (2021b): Rapport financier 2021. A consulter sous: https://geschaeftsbericht.post.ch > Rapport annuel 2021 (12.09.2023)

La Poste Suisse (2022a): Rapport financier 2022. A consulter sous: https://geschaeftsbericht.post.ch > Rapport financier (12.09.2023)

La Poste Suisse (2022b): Parfaitement armés pour le trafic des fêtes, publié le 28 novembre 2022. A consulter sous: www.logistikpunkt.ch

La Poste Suisse (2023a): La Poste augmentera les prix des lettres et des colis début 2024, Communiqué de presse du 6 juillet 2023. A consulter sous: www.post.ch/fr > médias (12.09.2023)

La Poste Suisse (2023b): La Poste prévoit le rachat de Quickmail et Quickpac, Communiqué de presse du 27 juillet 2023. A consulter sous: www.post.ch/fr > médias (12.09.2023)

La Poste Suisse (2023c): Renchérissement, climat de consommation morose et revirement des taux pèsent sur le résultat trimestriel de la Poste, Communiqué de presse du 16 mai 2023. A consulter sous: www.post.ch/fr > médias (12.09.203)

La Poste Suisse (2023d): Découvrez l'application ePost! A consulter sous: www.epost.ch/de-ch > médias (12.09.203)

Le Temps 2023a: Vers la fin de la gratuité aux bancomats, communiqué publié le 6 mars 2023. A consulter sous: www.letemps.ch > économie (12.09.2023)

Le Temps 2023b: Twint coûte cher aux commerçants, communiqué publié le 16 juin 2023. A consulter sous: www.letemps.ch > économie (12.09.2023)

Markus Kern (2015): Kommentar Art. 92, in: Waldemann et. Al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung: Basler Kommentar, 1e édition, Bâle

Office fédéral de la santé publique (2015): Fiche d'information sur le dossier électronique du patient accessible sous: www.bag.admin.ch > Stratégie & politique > Stratégies nationales en matière de santé > eHealth > Loi fédérale sur le dossier électronique du patient (18.08.2023)

Office fédéral de la santé publique (2018): Stratégie Cybersanté Suisse 2.0 accessible sous: www.bag.admin.ch > Stratégie & politique > Stratégies nationales en matière de santé > eHealth (21.08.2023)

Office fédéral de la statistique (2021a): Profil des utilisateurs d'internet en 2019. A consulter sous: www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Catalogues et banques de données > Publications (13.10.2023)

Office fédéral de la statistique (2021b): Utilisation d'Internet par les ménages et les individus en 2021: données personnelles en ligne, publié en novembre 2022. A consulter sous: www.bfs.admin.ch > culture, médias, société de l'information, sport (12.09.2023)

Office fédéral de la communication (2021): Défis actuels dans le domaine des services postaux et des services de paiement relevant du service universel. A consulter sous: www.bakom.admin.ch > Poste et aide à la presse > Évaluation (10.07.2023)

Peter Hettich/Thomas Steiner (2014), Kommentar zu Art. 92, in: Ehrenzeller et. al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar, 3. Aufl., St. Gallen/Zürich

PostCom (2022): Commission fédérale de la poste (2022): Rapport annuel 2022. A consulter sous: www.postcom.admin.ch > Documentation > Rapports annuels (12.09.2022)

Roland Berger (2023): Plausibilisierung des Strategieumsetzungsreview-Berichts der Schweizerischen Post. Abschlussbericht z.Hd. der Eidgenössischen Finanzverwaltung und des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation du 21 juin 2023. A consulter sous: www.admin.ch/gov/de/start.html > Documentation > Communiqués > Die Schweizerische Post ist mit ihrer Strategie auf Kurs (24.08.2023)