

Information sur les travaux législatifs (état au 27.11.24)

Haftungsausschluss

Dieser Text ist eine provisorische Fassung und stellt lediglich eine Arbeitsgrundlage dar. Massgebend wird nur die definitive Fassung sein, welche bei einer Inkraftsetzung unter www.fedlex.admin.ch veröffentlicht werden wird.

Exclusion de la responsabilité

Ce texte est une version provisoire et ne constitue qu'une base de travail.

La version définitive qui sera publiée en cas de mise en vigueur sous www.fedlex.admin.ch fait foi.

Esclusione di responsabilità

Questo testo è una versione provvisoria e rappresenta solo una base di lavoro.

La versione definitiva che sarà pubblicata in caso di entrata in vigore su www.fedlex.admin.ch è quella determinante.

Restriction du service universel dans le domaine des services postaux et de paiement dans une situation de pénurie grave d'électricité (état des travaux au 27.11.24)

Art. 1 Objet

La présente ordonnance régit les services relevant du service universel dans le domaine des services postaux et de paiement que la Poste suisse (poste) doit fournir dans une situation de pénurie grave d'électricité.

Art. 2 Ordre de priorité

¹ Dans une situation de pénurie grave d'électricité, la Poste doit donner la priorité aux offres relevant du service universel visées aux art. 29 et 43 de l'ordonnance du 29 août 2012 sur la poste (OPO) par rapport aux prestations qu'elle fournit en dehors du service universel, pour autant que la technique le permette.

² Si les mesures prises conformément à l'al. 1 ne suffisent pas, elle peut donner la priorité, lors de la réception et du traitement, aux envois des clients commerciaux par rapport à ceux des clients privés.

³ Les envois vitaux sont exceptés de l'ordre de priorité.

Art. 3 Fourniture du service universel en cas de contingentement immédiat, de contingentement ou de délestage de l'énergie électrique

Il peut être dérogé, si nécessaire, aux dispositions suivantes relatives aux mandats de service universel nationaux et internationaux de la Poste dans le domaine des services postaux et de paiement pendant toute la durée de validité de l'ordonnance du ... sur le contingentement immédiat de la consommation d'énergie électrique, de l'ordonnance du ... sur le contingentement de la consommation d'énergie électrique et de l'ordonnance du ... sur les délestages dans le réseau électrique pour garantir l'approvisionnement en électricité:

- a. art. 29, al. 1, 2, 3 et 4, OPO
- b. art. 31a, al. 1 et 3, OPO;
- c. art. 32, al. 1, OPO;
- d. art. 33, al. 3, 4 et 5^{bis}, OPO;
- e. art. 43, al. 1 et 2, OPO;
- f. art. 44, al. 1 et 1^{bis}, OPO.

Art. 4 Vérification et compétences

¹ La Poste informe chaque semaine le Conseil fédéral et les autorités de surveillance des restrictions.

² Elle informe la population et l'économie des restrictions sous une forme appropriée.

³ La Commission fédérale de la poste tient compte, lors de l'examen du respect des exigences relatives au service universel en matière de services postaux (art. 22, al. 2, let. e et g, LPO et 53, al. 3, OPO) des conséquences découlant des mesures prises en vertu de la présente ordonnance, notamment des facteurs que la Poste ne peut pas contrôler et qui sont susceptibles d'entraîner des restrictions supplémentaires du service universel.

⁴ L'al. 3 s'applique par analogie à l'Office fédéral de la communication en ce qui concerne le service universel en matière de services de paiement (art. 54, al. 3, OPO).

Art. 5 Dispositions non applicables d'autres actes

L'art. 32 LPO n'est pas applicable dans la mesure où il entre en contradiction avec la présente ordonnance.

Art. 6 Entrée en vigueur et durée de validité

¹ La présente ordonnance entre en vigueur le

² Elle a effet jusqu'au

Modification d'une disposition de la loi sur l'approvisionnement du pays

I

L'annexe 1 de la loi du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement du pays est modifiée comme suit:

Ch. ...

Le Conseil fédéral peut suspendre les dispositions suivantes:

... l'art. 32 de la loi du 17 décembre 2010 sur la poste.

II

¹ La présente ordonnance entre en vigueur le ...

² Elle a effet jusqu'au

Commentaire sur la restriction du service universel dans le domaine des services postaux et de paiement dans une situation de pénurie grave d'électricité

1. Contexte

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

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

Dans une situation de pénurie grave d'électricité, déclarée ou imminente, à laquelle l'économie ne peut pas elle-même faire face, le Conseil fédéral peut prendre des mesures temporaires pour gérer l'approvisionnement en électricité en se basant sur la loi du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement du pays (LAP ; RS 531). Le Conseil fédéral a élaboré des mesures de gestion réglementée susceptibles à la fois d'encadrer la demande et de réduire la consommation. Les mesures de contingentement et de contingentement immédiat s'adressent aux gros consommateurs ayant une consommation annuelle d'au moins 100 MWh. En cas d'application de ces mesures, ceux-ci ne pourront acquérir qu'un certain pourcentage de leur consommation électrique habituelle pendant une période déterminée. Avec 130 GWh (2021), la Poste suisse fait partie des 20 plus gros consommateurs du pays. Elle exploite près de 120 sites ayant une consommation annuelle d'au moins 100 MWh. Ces sites seraient aussi concernés par les règles de contingentement de la Confédération. Au sein du groupe, les plus gros consommateurs d'électricité sont les services liés à la logistique (centres de tri des lettres et des colis) et à l'informatique/technologie (centres de données, y compris PostFinance). Les centres de données sont nécessaires au maintien de l'activité opérationnelle et de la communication interne. De surcroît, la Poste dépend fortement de services de télécommunication externes pour assurer la communication entre les centres informatiques et de production. Si ces derniers ne sont disponibles que de manière restreinte ou ne fonctionnent plus, la production de la Poste est réduite dans la même mesure ou est à l'arrêt. La connexion au réseau fixe est exclue des mesures de gestion réglementée que sont le contingentement et le contingentement immédiat, et donc aussi permise dans une situation de pénurie grave d'électricité. Par contre, l'ordonnance sur les mesures prévues en cas de pénurie d'électricité dans le domaine des télécommunications peut s'appliquer à la radio-communication mobile et avoir un impact sur la disponibilité de ces réseaux.

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

Si une situation de pénurie grave d'électricité survient, des mesures de gestion réglementée, notamment un contingentement immédiat ou un contingentement, peuvent être appliquées. L'approche multisites prévue, répartie sur plusieurs réseaux de distribution, permet à la Poste, qui compte plusieurs gros consommateurs dans différentes zones de desserte, de

considérer ses divers contingents globalement et de les gérer de manière autonome dans toute la Suisse. Les sites critiques de la Poste peuvent ainsi être suffisamment alimentés en électricité en diminuant la consommation sur d'autres sites. La Poste peut donc maintenir ses services avec quelques restrictions pendant un certain temps. Même si l'exploitation opérationnelle pourra être poursuivie en cas de contingentement, des restrictions dans la fourniture du service universel postal seront toutefois inévitables. De même, les services de paiement seraient aussi impactés. La Poste devra réduire rapidement ses services relevant du service universel, risquant de ne plus pouvoir remplir complètement son mandat légal. Elle devrait donc pouvoir déroger aux exigences de qualité fixées dans la LPO et l'OPO, sans avoir à craindre des sanctions de la part des autorités de surveillance (PostCom, OFCOM).

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

2. Commentaire des dispositions

Art. 1 Objet

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

Art. 2 Priorités

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 4 Vérification et compétences

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

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

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

Les deux autorités de surveillance ont aussi besoin des informations relatives aux restrictions des services postaux et de paiement relevant du service universel pour exercer leurs tâches de surveillance. La PostCom utilise ces informations pour vérifier le respect des exigences applicables aux services postaux relevant du service universel définies à l'art. 22,

al. 2, let. e et g, LPO et 53, al. 3, OPO, et l'OFCOM pour procéder au même contrôle s'agissant des exigences définies à l'art. 54, al. 3, OPO en matière de services de paiement relevant du service universel. Lorsqu'elles examinent le rapport annuel, les deux autorités tiennent compte de la durée d'application de la présente ordonnance et des répercussions sur la fourniture des offres et sur la qualité du service universel. Elles doivent aussi tenir compte de facteurs que la Poste ne peut pas influencer. Ceux-ci comprennent par exemple la disponibilité des réseaux de télécommunication et de l'informatique, les restrictions de transport sur la route et le rail ou la disponibilité des données qui sont stockées dans des clouds à l'étranger. Aucune sanction ne devrait pouvoir être infligée à la Poste en cas de non-respect des exigences de qualité.