



Berne, le 9 décembre 2022

Acceptation de l'argent liquide en Suisse

Rapport du Conseil fédéral
en réponse au postulat 18.4399 Birrer-Heimo
du 14 décembre 2018

Table des matières

Résumé	3
1 Contexte	5
2 Bases légales relatives au numéraire	8
2.1 Bases légales existantes.....	8
2.2 Exigences légales si l'obligation d'accepter devenait une règle de droit impératif	10
3 Particularités et importance du numéraire	11
3.1 Caractéristiques et avantages individuels	11
3.2 Le numéraire présente-t-il un intérêt économique et social?	12
4 Évolution actuelle de l'utilisation et de l'acceptation du numéraire en Suisse	16
4.1 Utilisation du numéraire	16
4.2 Acceptation du numéraire et points de retrait d'espèces	17
5 Évolutions internationales	21
5.1 Utilisation du numéraire	21
5.2 Mesures contre l'utilisation décroissante du numéraire	23
6 Approches visant à maintenir la possibilité de payer en espèces	26
6.1 Imposer l'acceptation des paiements en espèces	26
6.2 Autres approches	28
7 Conclusions	32
8 Texte du postulat.....	33
9 Bibliographie.....	34

Résumé

Le Conseil fédéral rejette la proposition formulée dans le postulat, qui demande de transformer l'obligation en vigueur d'accepter de l'argent liquide, une règle de droit dispositif, en une règle de droit impératif. D'une part, l'argent liquide est encore très utilisé en Suisse, son accès est largement garanti et son acceptation n'est restreinte que ponctuellement. D'autre part, ce changement de paradigme porterait gravement atteinte à la liberté contractuelle. Il engendrerait dans certaines circonstances des coûts élevés pour les acteurs économiques et pourrait distordre la concurrence entre les entreprises. Le Conseil fédéral reconnaît toutefois que les espèces remplissent des fonctions importantes pour l'économie et la société, fonctions que les moyens de paiement sans numéraire ne peuvent pas encore assurer intégralement. Il charge donc le Département fédéral des finances (DFF) de l'informer régulièrement sur l'évolution de l'accès au numéraire, de l'acceptation et de l'utilisation de celui-ci ainsi que sur les innovations concernant les autres moyens de paiement, en particulier ceux qui pourraient remplacer l'argent liquide, et de lui présenter, si nécessaire, les actions envisageables. Il lui demande également d'établir un échange institutionnalisé (table ronde) entre les acteurs qui participent aux opérations en espèces.

Le présent rapport répond au postulat 18.4399 «Assurer l'acceptation de l'argent liquide à long terme», que la conseillère nationale Priska Birrer Heimo a déposé le 14 décembre 2018 et que le Conseil national a adopté le 17 décembre 2020.

Ce postulat charge le Conseil fédéral d'établir de quelle manière une large acceptation de l'argent liquide peut être garantie à long terme. Il convient en particulier d'étudier la possibilité de transformer la règle de droit dispositif concernant l'acceptation des paiements en espèces (art. 3 de la loi fédérale sur l'unité monétaire et les moyens de paiement [LUMMP; RS 941.10]) en une règle de droit impératif. Cette transformation (obligation impérative d'accepter du numéraire) inscrirait dans la loi un droit de payer en espèces. Les entreprises privées et les fournisseurs de prestations publiques ne pourraient alors plus exclure les paiements en espèces au nom de leur liberté contractuelle, comme le permet la règle de droit dispositif en vigueur. Selon le postulat, cette acceptation accrue du numéraire vise à lutter contre la disparition des espèces, qui est considérée comme problématique.

Le numéraire a des caractéristiques spécifiques: il est émis par l'État et est un moyen de paiement légal (contrairement à la monnaie scripturale des banques privées); il est en outre accessible à tous et revêt une forme physique. Le rapport montre qu'en raison de ces caractéristiques, non seulement le numéraire présente des avantages individuels (p. ex. utilisation facile, indépendance vis-à-vis des moyens de paiement numériques), mais qu'il remplit aussi des fonctions importantes pour l'économie et la société, fonctions que les options sans numéraire (cartes de débit et de crédit, applications de paiement, etc.) ne peuvent pas encore remplacer totalement. Par exemple, seul le numéraire permet actuellement au public d'accéder à la monnaie de banque centrale, ce qui est important pour que ce dernier fasse confiance à la monnaie scripturale des banques privées et donc pour garantir le bon fonctionnement du système monétaire (la monnaie de banque centrale assure l'ancrage monétaire). En outre, le numéraire renforce la résilience en cas de défaillance des systèmes de paiement électroniques (solution transitoire), garantit la protection de la sphère financière privée et permet l'inclusion financière (participation à la vie économique et sociale) des personnes qui ne disposent pas d'un compte bancaire ou n'ont pas accès à des moyens de paiement sans numéraire. La disparition à grande échelle de l'argent liquide présenterait des inconvénients pour l'ensemble de l'économie et de la société. Il convient donc de l'éviter, du moins tant qu'aucune solution équivalente sans numéraire n'est disponible.

Cet état des lieux empirique révèle que le numéraire revêt encore une grande importance en Suisse, en particulier en comparaison à ce qu'on observe dans de nombreux autres pays. La circulation des espèces a encore progressé ces dernières années tant en chiffres absolus qu'en relation avec la performance économique, notamment en raison d'une demande croissante de numéraire pour constituer

une réserve de valeur. En tant que moyen de paiement, l'argent liquide perd toutefois progressivement en importance par rapport aux moyens sans numéraire, y compris en Suisse, comme en témoignent plusieurs études et enquêtes. Cela tient en premier lieu à l'attrait croissant (convivialité, rapidité) des moyens de paiement sans numéraire (p. ex. cartes de paiement avec fonction sans contact). En revanche, les restrictions s'appliquant à l'acceptation du numéraire restent plutôt rares, malgré une tendance à la hausse au cours des dernières années, et l'accès aux espèces est garanti. Jusqu'à présent, la Suisse, contrairement à d'autres pays (p. ex. Suède), n'a pas connu de spirale négative découlant d'un accès réduit au numéraire ainsi que d'une acceptation et d'une utilisation décroissantes.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral estime que l'obligation impérative d'accepter du numéraire qui est proposée dans le postulat n'est ni nécessaire ni appropriée. L'obligation subséquente pour les entreprises d'accepter des espèces constituerait une atteinte massive à leur liberté contractuelle et au droit fondamental de la liberté économique. Dans certaines circonstances, elle engendrerait des coûts élevés pour certains acteurs économiques et pourrait distordre la concurrence entre les sociétés. Le Conseil fédéral considère que le choix du moyen de paiement (en espèces ou autres) doit en principe être laissé aux ménages privés et aux entreprises.

Eu égard aux importantes fonctions économiques et sociales du numéraire, le Conseil fédéral estime néanmoins nécessaire d'observer attentivement les développements en la matière afin d'identifier en temps opportun les éventuelles actions requises et de prendre des mesures appropriées, moins contraignantes qu'une obligation impérative d'accepter les espèces.

Il charge donc le DFF de l'informer régulièrement sur l'évolution de l'accès au numéraire, de l'acceptation et de l'utilisation de celui-ci ainsi que sur les innovations concernant les autres moyens de paiement, en particulier ceux qui pourraient remplacer l'argent liquide, et de lui présenter, si nécessaire, les actions envisageables. Il lui demande également d'établir un échange institutionnalisé (table ronde) entre les acteurs qui participent aux opérations en espèces (Banque nationale suisse, Confédération, banques, détaillants, fournisseurs de prestations, associations de consommateurs, etc.). Si elles le jugent nécessaire, les parties prenantes pourraient prendre sur une base volontaire des engagements à durée déterminée pour conserver la possibilité de payer en espèces.

Par ailleurs, le Conseil fédéral pense que le développement de solutions numériques capables de remplir les fonctions principales du numéraire se poursuivra ces prochaines années. Il suit attentivement les progrès réalisés dans ce domaine, en étroite collaboration avec la Banque nationale suisse et d'autres acteurs, notamment au sein de comités internationaux.

1 Contexte

Le postulat 18.4399 Birrer-Heimo «Assurer l'acceptation de l'argent liquide à long terme» (cf. texte déposé au chap. 8) charge le Conseil fédéral d'élaborer un rapport établissant de quelle manière une large acceptation de l'argent liquide peut être garantie à long terme. Le rapport étudiera en particulier la possibilité de transformer la règle de droit dispositif concernant l'acceptation des paiements en espèces (art. 3 LUMMP) en une règle de droit impératif. Il indiquera également les dérogations (p. ex. achats en ligne), les restrictions (découlant p. ex. des dispositions sur le blanchiment d'argent) ou les mesures d'accompagnement jugées nécessaires si une obligation d'accepter le numéraire est établie. Le Conseil national a transmis le postulat le 17 décembre 2020 par 145 voix contre 38 et 3 abstentions.

Motif du postulat: importance décroissante du numéraire comme moyen de paiement

Le postulat a été rédigé en raison d'un développement observé depuis un certain temps, à savoir la baisse d'importance du numéraire en tant que moyen de paiement par rapport aux moyens de paiement scripturaux (sans numéraire)¹ électroniques, tels que les cartes de débit et de crédit ou les applications de paiement. Ce changement s'est opéré très rapidement dans plusieurs pays comparables à la Suisse (p. ex. Suède, Danemark, Royaume-Uni et Pays-Bas). Dans ces États, l'utilisation du numéraire est désormais une exception: de nombreux commerces et prestataires de services n'acceptent plus les espèces. En Suisse et dans des pays comme l'Allemagne et l'Autriche, cette évolution est plus lente en comparaison et le numéraire joue encore un rôle majeur en tant que moyen de paiement et réserve de valeur. Son utilisation à des fins de paiement perd néanmoins peu à peu en importance, y compris en Suisse, comme le révèle l'enquête sur les moyens de paiement menée en 2020 par la Banque nationale suisse (BNS)².

Craintes relatives à la disparition du numéraire

Compte tenu du développement du numérique (commerce en ligne, confort du paiement sans numéraire) et de l'émergence de générations maîtrisant les outils numériques, on peut supposer que l'importance des espèces dans le trafic des paiements continuera de reculer. Il est toutefois difficile de prévoir l'ampleur et la rapidité de ce phénomène, car il dépend de nombreux facteurs (technologie, coûts et préférences de la population). Il est néanmoins envisageable que la société suisse délaisse elle aussi à terme le numéraire. Une partie de la population et des milieux politiques considère cependant ce scénario comme indésirable, estimant qu'il présenterait des inconvénients considérables. Le postulat 18.4399 cite les inconvénients suivants en cas de disparition du numéraire: dépendance technique (risque de pannes des systèmes), puissance des émetteurs de cartes sur le marché (coûts accrus pour les détaillants et les consommateurs), surendettement (hausse des achats à crédit) et atteinte à la protection des données et à la sphère privée.

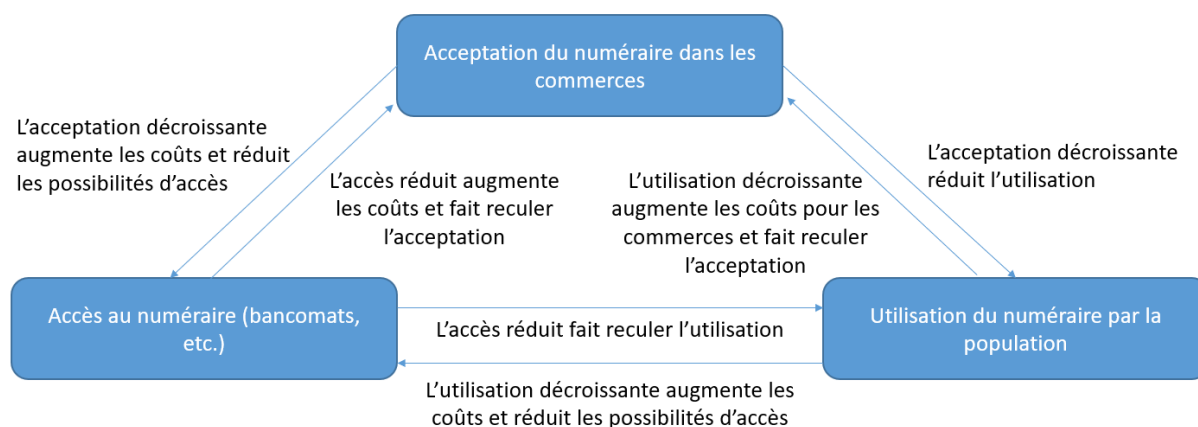
Risque de «spirale négative»

Le fait que l'utilisation décroissante du numéraire comme moyen de paiement puisse déclencher un cercle vicieux alimente également ces craintes. Ces «spirales négatives» ont été observées dans les pays nordiques, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni: les commerces et les entreprises de services y proposent davantage de formes de paiement scripturales/sans numéraire à leur clientèle, limitant simultanément la possibilité d'un règlement en espèces. Constatant qu'ils peuvent de moins en moins utiliser le numéraire, les clients se tournent naturellement vers les moyens de paiement scripturaux, ce qui réduit encore plus le recours aux espèces. Un accès difficile au numéraire peut également déclencher ces spirales négatives, car il diminue à la fois l'utilisation de l'argent liquide par la population et l'acceptation de ce dernier par les entreprises. Le schéma de la figure 1 présente ces interactions.

¹ Dans le présent rapport, les expressions «moyens de paiement scripturaux» et «moyens de paiement sans numéraire» sont utilisées comme synonymes. Cela vaut également pour les moyens de paiement numériques ou électroniques.

² Cf. Banque nationale suisse (2021).

Figure 1: Possible spirale négative dans l'utilisation du numéraire



Source: propre représentation

En Suisse, les restrictions s'appliquant à l'acceptation du numéraire sont rares par rapport à ce qu'on observe dans d'autres pays. Elles ont toutefois progressé ces dernières années, notamment en raison de la pandémie de coronavirus. Une partie de la population et des milieux politiques craint donc que cette acceptation diminue encore à l'avenir.

Une autre inquiétude souvent formulée lors des débats sur l'avenir du numéraire est que les gouvernements et les banques centrales œuvrent activement à la suppression des espèces ou à la limitation de leur utilisation à des fins politiques, telles que la lutte contre le blanchiment d'argent, le passage intégral aux systèmes de paiement numériques ou un élargissement de la marge de manœuvre de la politique monétaire en relation avec les taux d'intérêt négatifs. Lorsqu'on les examine de plus près, les arguments en faveur d'une suppression du numéraire sont toutefois peu convaincants³. En Suisse, ni le Conseil fédéral ni la BNS n'entendent faire disparaître le numéraire. Par conséquent, la suppression des espèces par l'État ne sera pas examinée plus avant dans le présent rapport.

Mesures de l'État réclamées pour conserver le numéraire

Diverses voix s'élèvent pour demander à l'État de prendre des mesures visant à protéger le numéraire afin d'éviter sa disparition à large échelle et les inconvénients subséquents. Le postulat 18.4399 réclame comme mesure concrète le renforcement de l'obligation d'accepter des espèces en transformant cette règle de droit dispositif en une règle de droit impératif.

Une motion de 2020, que le Conseil national a rejetée à la session de printemps 2022 (par 130 voix contre 58 et 5 abstentions), allait encore plus loin et souhaitait ancrer dans la Constitution fédérale (Cst.) le droit de payer en espèces (motion 20.3365 Addor «La Suisse, un pays de cash qui doit le rester»). Les motifs cités étaient similaires à ceux du postulat 18.4399. Déposée en août 2021, l'initiative populaire «Oui à une monnaie suisse libre et indépendante sous forme de pièces ou de billets (l'argent liquide, c'est la liberté)» entend elle aussi inscrire le numéraire dans la Cst. en complétant son art. 99 afin que, d'une part, la Confédération veille à ce que les pièces de monnaie ou billets de banque soient toujours disponibles en quantité suffisante et que, d'autre part, le remplacement du franc suisse par une autre monnaie soit soumis au vote du peuple et des cantons.

Structure du rapport

Le présent rapport est structuré comme suit: les bases légales pertinentes relatives au numéraire sont exposées au chap. 2. Le chap. 3 examine les aspects économiques et sociaux du numéraire, et notamment ses caractéristiques et particularités par rapport aux autres moyens de paiement. Ce faisant, il cherche à répondre à la question – centrale pour ce rapport – de savoir s'il existe un intérêt public à conserver le numéraire comme moyen de paiement. Les chap. 4 et 5 dressent un état des lieux empirique de l'utilisation du numéraire, de son acceptation et de l'accès à l'argent liquide en Suisse et dans

³ Cf. p. ex. Krueger, Malte & Seitz, Franz (2017) ou Schäfer, Guido (2018) pour un aperçu des arguments pour et contre.

d'autres pays sélectionnés. Les différentes approches pour conserver l'utilisation du numéraire figurent au chap. 6, qui se penche notamment sur la transformation de la règle de droit dispositif concernant l'acceptation des paiements en espèces en une règle de droit impératif («obligation impérative d'accepter le numéraire»), comme le propose le postulat. Les conclusions sont formulées au chap. 7.

2 Bases légales relatives au numéraire

2.1 Bases légales existantes

Le numéraire en tant que moyen de paiement légal; pouvoir libératoire

Les moyens de paiement ayant cours légal sont définis à l'art. 2 LUMMP. Il s'agit du numéraire, c'est-à-dire des pièces de monnaie et des billets de banque, et des avoirs à vue détenus en francs auprès de la BNS. Ces avoirs à vue ne sont toutefois pas accessibles à tous, mais uniquement à un cercle restreint, à savoir les banques commerciales et d'autres acteurs sélectionnés du marché financier.

L'art. 3 LUMMP établit que les moyens de paiement légaux doivent être acceptés «en paiement». Il atteste ainsi leur pouvoir libératoire légal. En d'autres termes, ces moyens de paiement peuvent être utilisés directement pour s'acquitter d'une dette (cf. en matière de droit privé l'art. 84 en relation avec l'art. 114, al. 1, du code des obligations [CO]). Il convient d'opérer une distinction entre le pouvoir libératoire des moyens de paiement légaux et l'obligation de les accepter (cf. ch. 2.2.3).

Encadré 1

Monnaie scripturale

La monnaie scripturale, qui englobe les dépôts des ménages et des entreprises auprès des banques commerciales, ne fait en revanche pas partie des moyens de paiement ayant cours légal. Non émise par l'État, cette monnaie privée a été créée par les banques commerciales. La monnaie scripturale constitue une créance sur une banque, dont celle-ci doit s'acquitter sous la forme de moyens de paiement légaux (art. 84, al. 1, CO). Dans ce contexte, la monnaie scripturale implique donc – tout en tenant compte de la nature dispositive de l'art. 84 CO – un droit à de l'argent liquide. Contrairement aux moyens de paiement légaux, la monnaie scripturale est soumise au risque de débiteur. Si une banque commerciale est insolvable, le client ne pourra pas forcément obtenir l'intégralité de ses prétentions en monnaie de banque centrale.

Malgré cette caractéristique, la monnaie scripturale joue un rôle majeur dans le trafic des paiements, car elle peut être utilisée de différentes façons pour les paiements sans numéraire. Par exemple, les cartes de crédit et de débit sont utilisées depuis longtemps pour payer sans espèces. Les progrès technologiques ont permis ces dernières années l'apparition d'autres modes de paiement sans numéraire, dont les applications de paiement sur les téléphones portables. Tous ces modes de paiement électroniques ou numériques reposent en Suisse sur des comptes d'émetteurs privés, et donc en général sur de la monnaie scripturale.

Émission du numéraire et approvisionnement en espèces

En vertu de l'art. 99, al. 1, Cst., seule la Confédération a le droit d'émettre du numéraire sous la forme de pièces de monnaie et de billets de banque (monopole de l'argent liquide). On parle de droit de battre monnaie (ou de régalie des monnaies) pour les pièces et de monopole d'émission pour les billets. Ce dernier a été confié à la BNS dans le cadre de l'art. 4 de la loi sur la Banque nationale (LBN), tandis que le droit de battre monnaie appartient à la Confédération, qui l'exerce par l'intermédiaire de l'institut de la monnaie fédérale Swissmint (art. 4, al. 1, LUMMP). La LUMMP précise que la Confédération émet les pièces de monnaie (art. 4, al. 2, LUMMP), la BNS mettant en circulation les pièces de monnaies courantes nécessaires (art. 5, al. 1, LUMMP).

Conformément à l'art. 5, al. 2, let. b, LBN, la Banque nationale a pour tâche d'assurer l'approvisionnement de la Suisse en numéraire. Concrètement, elle est tenue d'entretenir un réseau de services de caisse capable d'absorber les fluctuations des opérations en numéraire (p. ex. en raison de la demande des milieux économiques)⁴.

⁴ Cf. message du 26 juin 2002 concernant la révision de la loi sur la Banque nationale («message LBN»), p. 5736, ch. 2.1.5.3.2.

Cet approvisionnement en numéraire par la BNS comprend aussi bien les pièces de monnaie (art. 5, al. 1, LUMMP) que les billets de banque. La Banque nationale est l'office central d'approvisionnement en monnaie. Elle est secondée en la matière par les caisses publiques de la Confédération, soit La Poste Suisse (bureaux de poste) et les Chemins de fer fédéraux (CFF; guichets de gare), qui fournissent leurs prestations sans être indemnisées (art. 5 de l'ordonnance sur la monnaie [O sur la monnaie])⁵.

Accès au numéraire

Le numéraire doit être disponible et accessible afin que la population et les entreprises puissent couvrir leurs besoins à cet égard. L'approvisionnement est assuré de manière décentralisée, par les distributeurs de billets, les guichets bancaires, la Poste (PostFinance), les CFF ou d'autres services permettant d'obtenir des espèces.

L'étendue des prestations en numéraire (p. ex. versements et paiements) proposées par ces intermédiaires financiers relève en principe de leur décision entrepreneuriale. Il existe toutefois une restriction essentielle: le service universel dans le trafic des paiements, dont le mandat figure à l'art. 92, al. 2, Cst. Ce mandat est concrétisé dans une loi et une ordonnance (art. 32 de la loi sur la poste [LPO] et art. 43 de l'ordonnance sur la poste [OPO]), son exécution incombant à PostFinance⁶.

Encadré 2

Contenu du mandat de service universel dans le trafic des paiements

Dans l'OPO, le Conseil fédéral indique que le service universel comprend, pour les personnes physiques ou morales ayant leur domicile, leur siège ou leur établissement en Suisse, au moins une offre pour les services de paiement nationaux en francs suisses suivants (art. 43, al. 1, OPO):

- a) ouverture et gestion d'un compte pour le trafic des paiements;
- b) virement du propre compte pour le trafic des paiements sur le compte d'un tiers;
- c) virement d'espèces sur le compte d'un tiers;
- d) versement en espèces sur le propre compte pour le trafic des paiements;
- e) retrait d'espèces du propre compte pour le trafic des paiements, à condition que le montant soit disponible au point de retrait.

L'accès au numéraire fait partie intégrante du mandat de service universel dans le trafic des paiements. L'accès aux services de paiement est approprié lorsque 90 % de la population résidente permanente d'un canton peut accéder en vingt minutes, à pied ou par les transports publics, aux services susmentionnés (art. 44, al. 1, en relation avec l'art. 43, al. 1, let. c à e, OPO).

L'Office fédéral de la communication (OFCOM) est chargé de la surveillance des services de paiement relevant du service universel (art. 33 LPO en relation avec l'art. 64 OPO). Il veille à garantir le service universel et vérifie le respect des obligations concernant l'accès aux services de paiement en espèces. Chaque année, la Poste présente au Conseil fédéral un rapport sur la fourniture des services de paiement relevant du service universel.

Acceptation du numéraire

Conformément à l'art. 3 LUMMP, les pièces suisses courantes doivent être acceptées en paiement jusqu'à 100 pièces (al. 1) et les billets de banque, sans limitation de la somme (al. 2)⁷. Cet article relève du droit dispositif. En d'autres termes, l'obligation d'accepter qu'il établit s'applique uniquement lorsque les parties au contrat n'ont rien convenu d'autre. Les accords contraires entre les parties

⁵ Pour ce qui est des caisses publiques de la Confédération, cf. message du 26 mai 1999 concernant une loi fédérale sur l'unité monétaire et les moyens de paiement (LUMMP), FF 1999 6536, p. 6548 (citation: «message LUMMP»).

⁶ Réglementée à l'art. 32 de la loi sur la poste (LPO) et à l'art. 2, al. 2, en relation avec l'art. 43 de l'ordonnance sur la poste (OPO)

⁷ Les caisses publiques sont tenues d'accepter les pièces suisses courantes en nombre illimité. On entend par caisses publiques de la Confédération (art. 3, al. 1, 2^e phrase, LUMMP) les caisses accessibles publiquement, à savoir les services de caisse de la BNS, les CFF (guichets de gare) et les caisses de La Poste Suisse (guichets de poste; message LUMMP, p. 6551; art. 5, al. 1, 2^e phrase, O sur la monnaie).

(p. ex. vendeurs et acheteurs) priment donc cette disposition légale⁸. Ainsi, une affiche portant la mention « Paiements sans numéraire uniquement » apposée de manière bien visible à l'entrée d'un magasin exclut l'obligation d'accepter.

La nature dispositive de cette obligation d'accepter vaut également pour l'exécution de tâches publiques⁹. Cependant, quiconque assume une tâche de l'État et fournit par conséquent des prestations étatiques est en outre tenu de respecter les droits fondamentaux (art. 35, al. 2, Cst.). L'interdiction de discriminer (art. 8, al. 1, Cst.) est au cœur des débats sur l'obligation d'accepter du numéraire. Lorsqu'ils assument des tâches publiques, les prestataires doivent veiller à l'absence de discrimination. Par conséquent, la nature dispositive de cette obligation d'accepter des espèces ne doit pas donner lieu, lors de l'exécution de tâches publiques, à une discrimination directe ou indirecte d'un groupe de population (ou d'un groupe présentant l'une des caractéristiques visées à l'art. 8, al. 2, Cst.), auquel on aurait compliqué, voire rendu impossible, de manière illicite l'accès aux biens ou aux services correspondants.

2.2 Exigences légales si l'obligation d'accepter devenait une règle de droit impératif

La transformation de la règle de droit dispositif en vigueur concernant l'obligation d'accepter du numéraire en une règle de droit impératif relève de la protection de la liberté économique (art. 27 Cst.). Une obligation d'accepter impérative devrait dès lors être définie de telle sorte que le principe de la liberté économique (art. 94 Cst.) soit conservé. En d'autres termes, cette mesure devrait être neutre en ce qui concerne la concurrence et ne devrait pas entraîner de distorsions de cette dernière.

Les atteintes aux droits fondamentaux – en l'espèce le droit fondamental de la liberté économique (art. 27 Cst.) – doivent respecter des exigences strictes (art. 36 Cst.). L'inscription de l'obligation d'accepter dans le droit impératif devrait être réglementée dans une loi. Il faudrait ensuite démontrer que cette disposition légale et donc, en particulier, la lutte contre les inconvénients de la réglementation dispositive en vigueur présentent un intérêt public. Enfin, il faudrait prouver que l'inscription de l'obligation d'accepter dans le droit impératif est proportionnée. Cette nouvelle disposition légale devrait être appropriée pour pallier efficacement les inconvénients de la réglementation dispositive. Elle devrait donc être nécessaire et acceptable. Il conviendrait de privilégier les mesures plus souples, qui porteraient moins atteinte au droit fondamental. La restriction de la liberté économique devrait être conçue de telle sorte qu'elle préserve le principe de la neutralité concurrentielle et celui de l'égalité de traitement des concurrents.

⁸ NBG/WZG Komm. Zellweger-Gutknecht, art. 3, al. 2, LUMMP (avec renvois)

⁹ Les tâches publiques (également appelées tâches de l'État) sont des tâches qui doivent être remplies sur mandat du constituant ou du législateur. En d'autres termes, elles doivent se fonder sur la Cst. ou une loi. Il importe peu qu'elles soient assumées par des personnes de droit public ou privé, exécutées sous forme de contrat, de décision, etc. ou que leur réalisation s'appuie sur le droit public ou privé. Le service universel fait partie des tâches publiques. Il englobe des prestations de base (biens et services) définies sur le plan politique qui doivent être mises à la disposition de tous les groupes de population et dans toutes les régions du pays selon les mêmes principes, avec un bon niveau de qualité et à des prix appropriés. Cela ressort également de l'art. 43a, al. 4, Cst., qui précise au sens d'une ligne directrice (ne pouvant pas être invoquée devant les tribunaux) que les prestations de base doivent être accessibles à tous dans une mesure comparable. Par conséquent, il convient de veiller, en matière de service universel, à un approvisionnement similaire en prestations dans toutes les régions du pays.

3 Particularités et importance du numéraire

3.1 Caractéristiques et avantages individuels

Argent émis sous une forme physique par l'État, le numéraire présente les principales caractéristiques suivantes:

- **Émission étatique:** émis par l'État (les billets par la BNS et les pièces par la Confédération), le numéraire constitue un engagement de la Banque nationale (billets de banque) et de la Confédération (pièces). Les espèces en francs ne sont pas exposées au risque de crédit, car la BNS (ou la Confédération) peut toujours en émettre de nouvelles.
- **Accès pour tous:** le numéraire est la seule forme d'argent émis par l'État (monnaie de banque centrale) qui soit accessible à tous, c'est-à-dire tant aux particuliers qu'à l'ensemble des entreprises¹⁰.
- **Moyen de paiement légal:** le numéraire est un moyen de paiement ayant cours légal. Ce statut s'accompagne d'un pouvoir libératoire et d'une obligation d'accepter (cf. chap. 2.1).
- **Matérialité:** contrairement aux moyens de paiement numériques sans numéraire, les espèces constituent un moyen de paiement physique.

Le numéraire assure trois fonctions essentielles de la monnaie: il sert de moyen de paiement, de réserve de valeur et de mesure de valeur (fonction d'unité arithmétique). D'autres formes de monnaie sans numéraire (monnaie scripturale, p. ex.) peuvent également remplir ces trois fonctions principales. Eu égard aux caractéristiques susmentionnées, le numéraire présente toutefois des propriétés spécifiques, de sorte que son utilisation ou sa disponibilité à titre d'option par rapport aux autres formes de monnaie peuvent conférer un avantage supplémentaire à la population. Les ouvrages économiques citent notamment les atouts suivants¹¹:

- **Simplicité d'utilisation:** largement accepté, le numéraire est facile à manier et peut donc être utilisé par tous de la même manière et «sans entrave». Il peut être échangé entre deux personnes (*peer-to-peer*) sans que cette transaction nécessite un tiers (banque, Poste, système de paiement, etc.).
- **Fiabilité technique:** contrairement aux moyens de paiement numériques, les paiements en espèces ne dépendent pas d'une infrastructure technique opérationnelle (système de paiement sans numéraire). De plus, ils sont exempts d'erreurs de comptabilisation.
- **Protection des données:** le numéraire permet de protéger la sphère financière privée. Une personne qui règle ses achats en espèces peut partir du principe que ni l'État ni des tiers ne pourront identifier ses habitudes de consommation. Un vol ou une utilisation abusive des données personnelles est impossible, car aucune donnée relative à la transaction n'est collectée, comme c'est le cas avec les moyens de paiement électroniques, qui sont en outre exposés à la cybercriminalité.
- **Monnaie «sûre»:** contrairement à la monnaie scripturale, le numéraire n'est pas soumis au risque de débiteur. Cette différence n'a guère d'importance dans une période économique ordinaire, car la population accorde une confiance élevée à la sécurité de la monnaie scripturale. Cela peut toutefois changer en cas de crise financière, les inquiétudes croissantes sur la stabilité des banques se traduisant par une demande accrue d'espèces (p. ex. à la suite de la crise financière mondiale de 2008).

¹⁰ La monnaie de banque centrale englobe également les avoirs en compte de virement auprès de la BNS, qui ne sont toutefois pas accessibles à tous, mais sont limités à un cercle restreint d'acteurs du marché financier.

¹¹ Pour obtenir un aperçu de ces avantages, cf. Groupe interdépartemental de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF, 2018) ou Mersch, Yves (2018). Schäfer, Guido (2018) les expose aussi en détail.

- **Contrôle budgétaire:** les personnes interrogées lors des enquêtes sur les motifs de l'utilisation du numéraire indiquent souvent que celui-ci convient particulièrement pour contrôler son budget personnel¹². Elles affirment que grâce à leur forme physique, les espèces permettent de mieux se rendre compte des dépenses effectuées, contrairement aux moyens de paiement numériques¹³. D'un point de vue pédagogique, il est parfois précisé que les enfants apprennent plus facilement à gérer leur argent grâce au numéraire, car ils peuvent le toucher¹⁴.

Dans quelle mesure ces atouts du numéraire incitent-ils la population à utiliser les espèces? Cela dépend notamment des autres options (moyens de paiement sans numéraire) et de la situation concrète. L'un ou l'autre moyen de paiement peut être plus approprié selon la situation. Par exemple, dans certains canaux de distribution tels que le commerce en ligne, en forte croissance, l'utilisation d'espèces est impossible ou compliquée¹⁵, ce qui renforce l'attrait des moyens de paiement sans numéraire, plus conviviaux en l'occurrence. En revanche, la demande de numéraire tend à croître lors de périodes de grande incertitude économique telles que les crises financières ou la pandémie de coronavirus, car on apprécie alors particulièrement la sécurité des espèces, qui est considérée comme supérieure à celle de la monnaie scripturale. Enfin, les valeurs et les préférences personnelles influent sur le choix des moyens de paiement.

3.2 Le numéraire présente-t-il un intérêt économique et social?

Au-delà des avantages individuels du numéraire se pose la question de son importance pour l'économie et la société. Les principales fonctions du numéraire sont examinées à la lumière de la littérature économique. Les points mentionnés dans le postulat sont également abordés.

La monnaie de banque centrale, l'ancrage du système monétaire

Le numéraire permet à tous d'accéder à la monnaie de banque centrale. Cet accès à une monnaie émise par l'État revêt une importance capitale pour le fonctionnement du système monétaire¹⁶. La monnaie de banque centrale est l'«ancrage monétaire» de ce système. La confiance que le public accorde à une monnaie privée (p. ex. monnaie scripturale) exposée au risque de débiteur tient surtout au fait qu'elle puisse être convertie en monnaie de banque centrale de valeur équivalente. Cette convertibilité et les réglementations contribuent à ce que les banques ne prennent pas des risques excessifs, qui, dans un cas extrême, pourraient les mener à la faillite. Lorsque la confiance dans la convertibilité d'une monnaie scripturale privée en monnaie de banque centrale s'érode (p. ex. pendant les crises financières), on trouve refuge dans des formes de monnaie plus sûres telles que le numéraire ou la monnaie scripturale des banques bénéficiant d'une garantie de l'État. Une monnaie de banque centrale accessible à tous incite donc les banques à prendre moins de risques, renforçant ainsi la confiance témoignée à une monnaie privée en tant que moyen de paiement et réserve de valeur. Il est cependant indispensable que la monnaie de banque centrale soit stable pour pouvoir assurer sa fonction d'ancrage monétaire.

Si l'utilisation des moyens de paiement numériques privés continuait d'augmenter jusqu'à ce que l'on assiste à une disparition à large échelle du numéraire, l'accès général à la monnaie de banque centrale pourrait progressivement disparaître, ce qui engendrerait à son tour des incertitudes et menacerait le bon fonctionnement du système monétaire. Ces risques et incertitudes ne se concrétiseraient

¹² P. ex. enquête de la BNS sur les moyens de paiement (2021), p. 15. En matière de contrôle des dépenses, le numéraire est mieux noté que les autres moyens de paiement.

¹³ Il existe toutefois des avis contraires, selon lesquels certaines personnes contrôlèrent mieux leurs dépenses avec les paiements sans numéraire, notamment grâce à la clarté des relevés de paiement et de compte. Pour une analyse plus détaillée, cf. Krueger, Malte et Seitz, Franz (2017), p. 35 s. et les ouvrages qui y sont référencés.

¹⁴ Cf. Weidmann, Jens (2021).

¹⁵ Il est parfois possible de commander sur facture et de payer ensuite au guichet de la Poste.

¹⁶ Concernant les commentaires suivants, cf. notamment Panetta, Fabio (2021).

pas directement en périodes ordinaires, mais ils pourraient affecter la stabilité financière et saper la confiance dans la monnaie en cas de crises.

Étant donné que de nombreux pays assistent à un abandon des espèces au profit des moyens de paiement sans numéraire, la question d'un éventuel accès à la monnaie de banque centrale sous forme numérique se pose pour l'avenir. Le public disposerait alors d'une monnaie de banque centrale même en l'absence de numéraire physique. De nombreuses banques centrales étudient des concepts de monnaie numérique de banque centrale, mais ces travaux n'en sont qu'à leurs balbutiements. Outre les avantages, des risques (pour la stabilité financière, p. ex.) ont été identifiés; ils doivent être examinés en détail¹⁷, y compris en Suisse, comme l'a indiqué le Conseil fédéral dans un rapport de 2019¹⁸.

Résilience en cas de défaillance des systèmes de paiement électroniques

Les paiements en espèces sont toujours possibles, car ils ne dépendent pas d'une infrastructure technique opérationnelle. Lorsque les systèmes de paiement électroniques sont défaillants, par exemple en cas de panne d'électricité, d'Internet ou encore du logiciel ou du matériel destiné aux moyens de paiement sans numéraire¹⁹, les règlements en espèces restent possibles, du moins tant que la population dispose de suffisamment d'argent liquide. Celui-ci n'offre certes pas une protection absolue (p. ex. retraits d'argent impossibles aux distributeurs en cas de panne générale des infrastructures énergétiques ou de télécommunication), mais il contribue néanmoins à surmonter des dysfonctionnements de courte durée, augmentant dès lors la résilience de la société dans les situations de crise. D'ailleurs, certains pays, dont la Suisse, recommandent de détenir des espèces en cas de crise²⁰. Si le numéraire disparaissait, plus aucun paiement ne serait possible dans de telles situations. Pour que le numéraire offre une véritable solution de secours en cas de crise, il doit également être utilisé en temps normal²¹. Ainsi seulement disposera-t-on de l'infrastructure requise (caisse, change) en situation de crise.

Inclusion financière

Le numéraire permet à tous de participer à la vie en société. Même les personnes qui n'ont aucun compte bancaire ou postal ou qui, pour d'autres motifs, ne peuvent ou ne veulent pas avoir des moyens de paiement numériques tels qu'une carte de débit ou de crédit ou une application de paiement peuvent exécuter des règlements en espèces. Si ces dernières disparaissent du quotidien, ces personnes auront davantage de difficultés à participer à la vie économique.

En l'état actuel des choses, les formes de monnaie numérique ne sauraient remplacer totalement l'inclusion par le numéraire en raison de l'utilisation simple et de la disponibilité de ce dernier. Des dispositions étatiques pourraient toutefois atténuer les effets négatifs d'une acceptation ou d'une utilisation décroissantes du numéraire, par exemple en garantissant à tous un accès aux moyens de paiement numériques et en tenant particulièrement compte des besoins spécifiques afin de garantir une utilisation conviviale. Dans le cadre de son mandat de service universel, PostFinance est d'ores et déjà tenue de proposer à tous un compte bancaire permettant d'exécuter des opérations sans numéraire sous forme de virements. La Commission d'experts sur le service postal universel suggère notamment d'ajouter l'accès aux moyens de paiement sans numéraire (p. ex. cartes de débit) au compte de base²².

¹⁷ Cf. Banque du Canada et al. (2020) ou Nagel, Joachim (2022).

¹⁸ Cf. Conseil fédéral (2019): p. 42.

¹⁹ Récurrenentes par le passé, ces pannes résultaient généralement d'une défaillance des réseaux ou d'une mise à jour logicielle des terminaux de paiement.

²⁰ En Suisse, une réserve minimale d'argent liquide en petites coupures est recommandée (cf. <https://www.bwl.admin.ch/bwl/fr/home/themen/not-vorrat.html>). La banque nationale d'Autriche conseille, p. ex., de conserver l'équivalent de deux semaines de courses en petites coupures (ou jusqu'à 100 euros par membre du ménage) afin de pouvoir effectuer des règlements même en cas de défaillance prolongée des systèmes de paiement électroniques. Cf. <https://www.oenb.at/Bargeld.html>.

²¹ Cf. Sveriges Riksbank (2021): p. 32 s.

²² Cf. Commission d'experts sur le service postal universel (2022): p. 32 s.

Sphère financière privée

Le numéraire garantit le droit fondamental à la protection de la sphère privée ainsi qu'à la protection des données et de l'identité dans les questions financières. Il n'existe actuellement aucun substitut intégral au numéraire en la matière. Tous les moyens de paiement sans espèces laissent plus ou moins de traces numériques²³. Dans les nouvelles technologies, on étudie comment la sphère privée peut être protégée au mieux tout en respectant les exigences légales, notamment dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Il est également possible de renforcer la sphère financière privée en adoptant des mesures législatives sur la protection des données, par exemple.

Encouragement de la concurrence entre les moyens de paiement

Certaines personnes arguent également que les espèces favorisent la concurrence entre les moyens de paiement, étant donné qu'elles constituent une option par rapport aux moyens sans numéraire. Si les prix des moyens de paiement numériques étaient considérés comme trop élevés, par exemple à la suite d'une hausse des commissions prélevées sur les transactions par carte de crédit, les payeurs ou les destinataires des paiements (p. ex. commerce de détail) pourraient se tourner vers le numéraire. Si celui-ci disparaissait, cela ne serait plus possible. L'économie et la population seraient alors tributaires des seuls moyens de paiement numériques privés. Le numéraire contribue donc à la variété des moyens de paiement et à la concurrence entre eux.

La concurrence entre les options de paiement pourrait également être garantie par d'autres moyens que le numéraire. Si la disparition de ce dernier devait conduire les fournisseurs de moyens de paiement numériques à user de leur position pour fortement augmenter leurs prix, une réglementation étatique relevant de la politique de la concurrence pourrait être adoptée. Le numéraire est certes utile en la matière en tant qu'option supplémentaire, mais il n'est pas absolument nécessaire.

Prévention du surendettement des consommateurs

Dans le développement du postulat, l'argument suivant vient étayer l'avantage social du numéraire: les moyens de paiement numériques, en l'occurrence les cartes de crédit, accroîtraient les risques de surendettement des particuliers et donc les coûts en découlant pour la collectivité. Le maintien du numéraire ne changerait toutefois pas fondamentalement la donne dans ce domaine, car un endettement par l'intermédiaire de cartes de crédit ou d'autres moyens de paiement sans numéraire demeurerait possible. Par ailleurs, les moyens de paiement numériques s'accompagnent d'outils qui permettent de surveiller ses dépenses (p. ex. information immédiate de la banque concernant un débit et indication du solde du compte, applications budgétaires, etc.). Enfin, les banques commerciales ont tout intérêt à éviter un surendettement massif de leurs clients, qui augmente le risque de défaut de paiement.

Bilan

Il ressort du présent chapitre que non seulement le numéraire présente des avantages individuels, mais qu'il remplit aussi d'importantes fonctions économiques et sociales qui, en l'état actuel des choses, ne peuvent pas être entièrement assumées par les moyens de paiement sans numéraire. Cela concerne en particulier sa fonction de monnaie de banque centrale accessible à tous qui, en tant que telle, renforce la confiance accordée à la monnaie privée, sa résilience en cas de défaillance des systèmes de paiement électroniques, la protection de la sphère privée et sa capacité à garantir l'inclusion financière. Une disparition à large échelle de l'argent liquide aurait donc des inconvénients pour l'ensemble de l'économie et de la société, du moins tant qu'aucune option équivalente sans numéraire n'est disponible.

Cette dernière condition est importante: le numéraire n'est pas en soi digne d'être conservé; il l'est uniquement parce que certaines de ses fonctions ne peuvent actuellement pas être remplacées. À la suite de futurs développements, celles-ci pourraient toutefois être assumées progressivement par les

²³ P. ex. les cartes prépayées/cartes cadeaux, pour lesquelles seul l'achat du bon correspondant, mais pas les achats effectifs, est enregistré, offrent une meilleure protection de la sphère financière privée que les cartes de crédit, qui recensent chaque transaction.

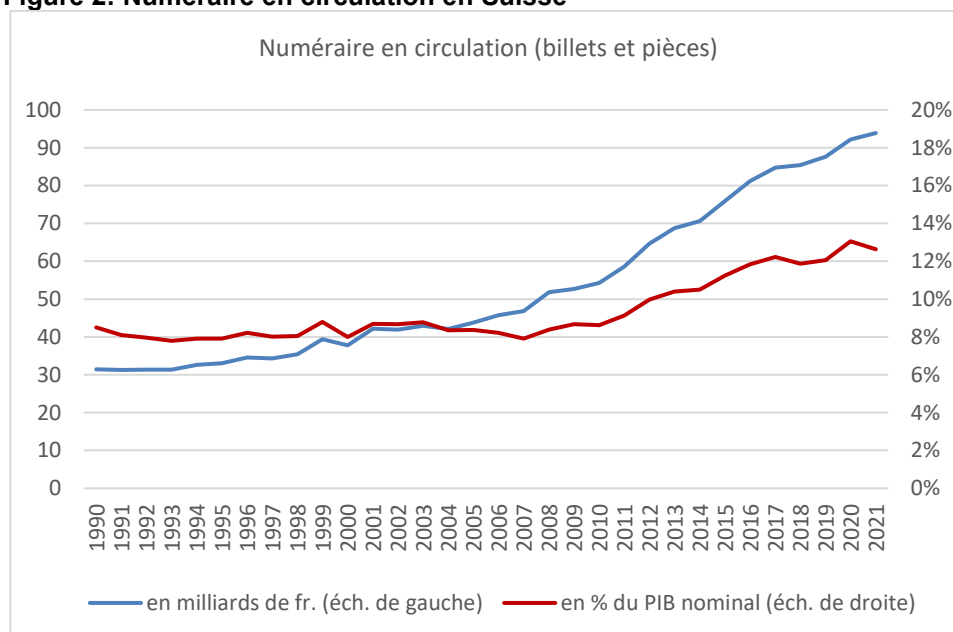
moyens de paiement numériques. Dans quelle mesure l'intérêt économique et social du numéraire requiert-il d'œuvrer à la préservation de l'acceptation des espèces et de l'accès à celles-ci? Cela dépend surtout de l'urgence d'agir, c'est-à-dire du rythme auquel l'utilisation de l'argent liquide diminue en Suisse (cf. chap. 4) et du risque éventuel d'une spirale négative.

4 Évolution actuelle de l'utilisation et de l'acceptation du numéraire en Suisse

4.1 Utilisation du numéraire

Depuis la crise financière de 2007 et 2008, la valeur du numéraire en circulation (pièces et billets) a presque doublé en Suisse, passant de quelque 45 milliards de francs à 90 milliards en 2021. Le numéraire en circulation a également progressé par rapport à la performance économique (produit intérieur brut [PIB] nominal): il en représentait 7 % en 2007 et dépasse désormais les 12 %²⁴ (figure 2).

Figure 2: Numéraire en circulation en Suisse



Source: Refinitiv Eikon, propres calculs

La hausse du numéraire reflète le souhait de disposer d'une réserve de valeur

Cette hausse du numéraire en circulation résulte essentiellement de l'envie de disposer d'une réserve de valeur. D'une part, le besoin de sécurité de la population s'est accru après la crise financière. D'autre part, la baisse des taux d'intérêt s'est traduite par une diminution des coûts d'opportunité de la détention de numéraire par rapport aux placements rémunérés. La demande croissante de grosses coupures (billets de 100, 200 et 1000 francs) a stimulé la croissance du numéraire en circulation ces dernières années, la plupart de ces billets servant à constituer une réserve de valeur²⁵.

Utilisation décroissante du numéraire aux fins de paiement

Selon plusieurs études et enquêtes²⁶, le numéraire est de moins en moins utilisé comme moyen de paiement. L'enquête sur les moyens de paiement 2020 réalisée par la BNS²⁷ révèle que la proportion des paiements non récurrents²⁸ exécutés avec du numéraire a baissé, passant de 70 % en 2017 à 43 % en 2020. Les parts correspondantes des paiements par carte de débit ou de crédit ont quant à elles augmenté pour s'établir respectivement à 33 % (2017: 22 %) et à 13 % (2017: 5 %). La part des

²⁴ Sur cette période, le niveau des prix est demeuré quasiment inchangé, de sorte que l'augmentation du numéraire en circulation ne découle pas d'une hausse des prix.

²⁵ Cf. Assenmacher Katrin, Seitz Franz et Tenhofen Jörn (2019) 155: p. 14.

²⁶ Outre les enquêtes sur les moyens de paiement sur lesquelles s'appuie le présent chapitre, il convient de mentionner le Swiss Payment Monitor de l'Université de Saint-Gall et de la Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW, haute école des sciences appliquées de Zurich), qui se fonde aussi sur une enquête régulière sur les moyens de paiement et est publié deux fois par année. www.swisspaymentmonitor.ch

²⁷ Après une première édition en 2017, la BNS a mené à l'automne 2020 une deuxième enquête représentative sur les moyens de paiement. Cf. Banque nationale suisse (2021).

²⁸ Ces paiements englobent les dépenses courantes de tous types (p. ex. denrées alimentaires, habillement, restauration, activités de loisirs), qu'elles soient effectuées dans un point de vente physique ou à distance (p. ex. achats en ligne).

applications de paiement (5 %) affiche elle aussi une progression notable, puisque celles-ci n'étaient guère utilisées en 2017. Les espèces restent le moyen de paiement le plus utilisé pour les dépenses courantes, mais leur avance par rapport aux moyens de paiement sans numéraire s'est fortement réduite²⁹. Si l'on se base sur le montant des transactions pour les paiements non récurrents, la carte de débit a supplanté le numéraire comme moyen de paiement affichant la part la plus élevée: 33 % pour la carte de débit (2017: 29 %) contre 24 % pour le numéraire (2017: 45 %).

La pandémie de coronavirus a encore accéléré les changements dans l'utilisation des moyens de paiement. Un tiers des personnes interrogées pour l'enquête sur les moyens de paiement 2020 ont indiqué avoir modifié durablement leurs habitudes de paiement et payer davantage par carte à cause de la pandémie.

Moyens de paiement numériques de plus en plus appréciés

Les innovations et les changements dans les habitudes de consommation contribuent à une utilisation accrue des moyens de paiement numériques. La population apprécie ceux-ci de plus en plus en raison de leur convivialité et de leur rapidité. Dans l'enquête de la BNS sur les moyens de paiement 2020, la carte de débit est considérée comme plus conviviale et plus rapide que le numéraire, qu'elle a remplacé comme moyen de paiement préféré dans les points de vente fréquentés régulièrement. Cela s'explique notamment par la détention et l'utilisation plus étendues des cartes de paiement dotées d'une fonction sans contact. Désormais, près d'un tiers des dépenses courantes est réglé sans contact à l'aide d'une carte.

Le numéraire reste fréquemment utilisé dans certains lieux de paiement et pour de faibles montants. En 2017, les paiements jusqu'à 50 francs étaient principalement réglés en argent liquide, tandis qu'en 2020, ce montant est tombé à 20 francs. La part des règlements en numéraire demeure élevée dans des lieux de paiement spécifiques tels que les restaurants ou les distributeurs automatiques ou lors d'activités de loisirs. En revanche, les paiements par carte ont remplacé les espèces comme moyen de paiement préféré dans les magasins vendant des biens de consommation courante.

Rôle majeur des facteurs sociodémographiques dans le choix du moyen de paiement

Les facteurs sociodémographiques jouent un rôle déterminant dans le choix des moyens de paiement. Certains groupes de population, tels que les personnes âgées, les habitants de Suisse italienne ou les personnes à faible revenu, utilisent beaucoup plus fréquemment le numéraire. Celui-ci est de loin le moyen de paiement privilégié (plus de 50 % des paiements) par la population âgée (plus de 55 ans), tandis que les plus jeunes (moins de 35 ans) recourent aux outils numériques pour près des trois quarts de leurs paiements et aux espèces pour un quart seulement. Même si l'utilisation du numéraire recule pour tous les types de paiements et dans tous les groupes de population et si cette tendance va certainement se poursuivre à l'avenir, on peut supposer que la demande pour les moyens de paiement en espèces restera élevée dans des groupes et des segments spécifiques.

4.2 Acceptation du numéraire et points de retrait d'espèces

Pour que le numéraire puisse être utilisé comme moyen de paiement, il faut pouvoir le retirer (accès au numéraire) et l'employer au point de vente (acceptation du numéraire). Comme le montre la figure 1 au chap. 1, les deux aspects ont tendance à se soutenir mutuellement: plus l'accès aux espèces est facile, plus le nombre de personnes souhaitant les utiliser dans les points de vente est élevé et plus il est dans l'intérêt des entreprises de les accepter, ce qui à son tour encourage le recours aux espèces. À l'inverse, une spirale négative peut se mettre en place si l'accès au numéraire et son acceptation baissent en même temps.

²⁹ Les habitudes de paiement pour les dépenses récurrentes (p. ex. loyer, primes de caisse-maladie et d'assurance) diffèrent fondamentalement de celles qui concernent les dépenses courantes. En l'espèce, les canaux sans numéraire (p. ex. banque en ligne ou virements bancaires) sont prédominants.

Restrictions ponctuelles de l'acceptation du numéraire

Il ressort de l'enquête de la BNS sur les moyens de paiement menée en 2020 que les particuliers interrogés considèrent majoritairement l'acceptation du numéraire comme bonne, mais relèvent dans le même temps certaines restrictions dans son acceptation. En 2020, les personnes interrogées ont constaté de telles restrictions pour 20 % des paiements quotidiens.³⁰ Cette acceptation restreinte de l'argent liquide ne concerne pas uniquement les achats en ligne ou par correspondance. Les espèces semblent aussi moins acceptées pour les paiements dans des points de vente physiques, tels que les magasins vendant des biens de consommation courante (restriction mentionnée pour 20 % des transactions) ou des biens de consommation durable (34 %), ainsi que pour les repas et boissons consommés à l'extérieur (17 %). Ces lieux de paiement étant les trois points de vente les plus fréquentés par le public, ils représentent la majeure partie des paiements pour lesquels le numéraire est accepté de manière limitée.

L'acceptation restreinte des espèces pourrait au moins partiellement s'expliquer par la pandémie de coronavirus – de nombreux magasins et restaurants ayant alors privilégié les moyens de paiement sans numéraire – et être temporaire. Toutefois, il est encore difficile d'estimer dans quelle mesure la préférence accordée aux moyens de paiement scripturaux dans les magasins en raison de la pandémie influera à long terme sur l'acceptation du numéraire.

Concernant l'acceptation de l'argent liquide, il est aussi intéressant d'avoir le point de vue des entreprises, qui ressort de l'enquête de la BNS sur les moyens de paiement, menée au printemps 2021 auprès des entreprises suisses³¹. Environ 10 % des entreprises y indiquent avoir restreint l'acceptation des espèces depuis le début de la pandémie, tandis que 16 % affirment accepter davantage les moyens de paiement sans numéraire. Les principales raisons mentionnées de ce changement étaient de répondre à un besoin de la clientèle ou à des considérations en matière d'hygiène.

Divers prestataires dans le domaine des transports publics ont aussi restreint l'acceptation de l'argent liquide ou au moins mené des réflexions allant dans ce sens. Par exemple, pendant une phase pilote, qui a commencé en juin 2022, seuls les moyens de paiement sans numéraire et sans contact permettent d'accéder aux toilettes exploitées par les CFF à la gare de Lucerne. Selon les CFF, un grand nombre de clients apprécie cet accès sans numéraire et sans contact. Dans le même temps, l'absence d'autres options de paiement est l'un des points les plus critiqués. Les clients souhaitent aussi pouvoir accéder aux toilettes sans carte bancaire ni smartphone. C'est pourquoi les CFF examinent la possibilité d'une carte d'accès qu'on pourrait acheter avec des espèces afin que tout le monde puisse utiliser les toilettes, même les personnes qui ne possèdent ni carte bancaire ni smartphone³². CarPostal Suisse envisage d'installer des distributeurs automatiques sans numéraire dans ses véhicules. L'entreprise fait valoir que, d'une part, le paiement en espèces dans les cars postaux représente une charge pour les conducteurs et, d'autre part, que la manipulation d'argent liquide entraîne des pertes au vu de la faible demande de la part de la clientèle³³. En 2021, le groupe BLS a mené un projet pilote avec des distributeurs automatiques de billets sans numéraire sur quatre sites de la région bernoise. Il ne sait pas encore s'il les installera à large échelle³⁴.

L'acceptation du numéraire reste importante pour la population

Malgré l'utilisation en hausse des moyens de paiement numériques, la population suisse semble continuer à montrer une nette préférence pour le maintien du numéraire comme moyen de paiement. En dehors des enquêtes, des expériences anecdotiques le montrent: des entreprises ou des organisateurs d'événements qui souhaitent abandonner la possibilité de payer en espèces pour des raisons

³⁰ La question de l'acceptation du numéraire n'ayant pas été posée en 2017 lors de l'enquête précédente, aucune comparaison n'est possible.

³¹ Une enquête sur les moyens de paiement a été menée pour la première fois auprès des entreprises en 2021 afin de compléter les résultats de l'enquête menée auprès des ménages. Cf. Banque nationale suisse (2022).

³² Cf. communiqué de presse des CFF du 4 mai 2022, disponible sous: <https://news.sbb.ch/medien/artikel/111402/sbb-testet-neue-wc-anlagen-an-den-bahnhofen> (en allemand)

³³ <https://www.tagesanzeiger.ch/gegen-die-abschaffung-der-barzahlung-in-postautos-waechst-kritik-115991814730> (en allemand)

³⁴ Communiqué de presse des BLS du 3 septembre 2021, disponible sous: <https://www.bls.ch/de/unternehmen/medien/medienmitteilungen/2021/09-03-abschluss-test-bargeidlose-automaten> (en allemand)

d'efficacité ont fait face à des réactions très négatives de la part de la clientèle et ont finalement décidé de continuer à accepter le numéraire pour éviter de perdre des clients ou de ternir leur image³⁵. Les restrictions envisagées ou mises en œuvre dans les transports publics comme mentionné ci-avant ont aussi provoqué des controverses et des oppositions.

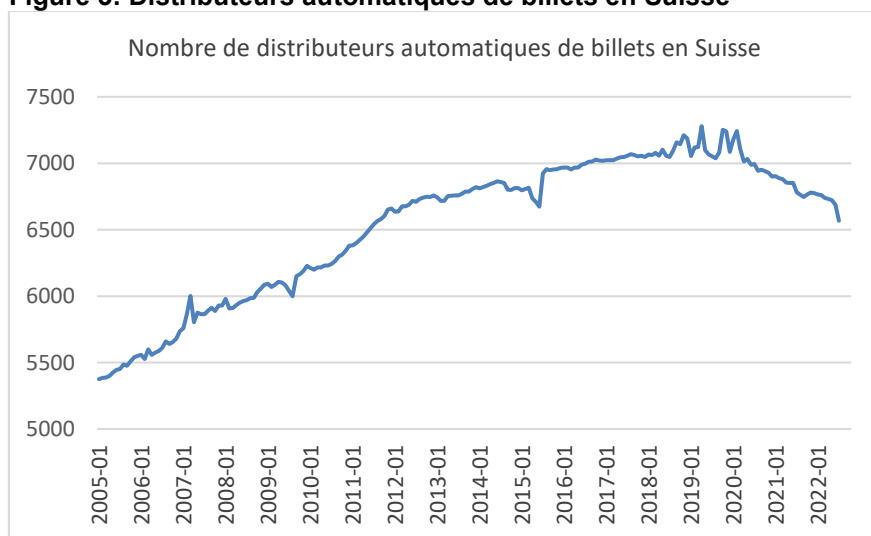
Accès au numéraire bien assuré jusqu'ici

Selon l'enquête 2020 de la BNS sur les moyens de paiement, la population est satisfaite du réseau de points de retrait d'espèces. Environ 90 % des personnes interrogées ont indiqué que les possibilités en la matière sont actuellement suffisantes. Les distributeurs automatiques sont la source d'approvisionnement en argent liquide la plus fréquente. Quelque 90 % des personnes interrogées y recourent pour la plupart de leurs retraits³⁶. L'utilisation des distributeurs automatiques est soutenue en Suisse par un réseau d'environ deux appareils par km² de surface d'habitat³⁷.

Nombre de points de retrait en recul

Le nombre de points de retrait d'espèces connaît toutefois un recul en Suisse, comme dans de nombreux pays. Depuis longtemps déjà, les banques réduisent le nombre de leurs filiales (qui a baissé d'environ 17 % depuis 2008)³⁸. Étant donné que les filiales avec service à la clientèle ont souvent été remplacées par des distributeurs automatiques, cela s'est traduit durant de nombreuses années par une augmentation de ces appareils, qui s'est toutefois progressivement atténuée (figure 3). Depuis début 2020, le nombre de distributeurs automatiques est en recul: il est passé de 7200 – son maximum – à 6600 en juillet 2022. Par conséquent, l'accès de la population au numéraire diminue globalement. Cette tendance devrait d'ailleurs s'accroître.

Figure 3: Distributeurs automatiques de billets en Suisse



Source: BNS

La cause principale de cette tendance au recul du nombre de points de retrait est souvent leur manque de rentabilité. Les banques ont toujours plus de difficultés à rentabiliser leurs distributeurs automatiques, qui impliquent des coûts d'investissement et d'entretien élevés, en fonction de leur emplacement et de leurs fonctionnalités. Un distributeur automatique, installation comprise, engendre un coût unique pouvant aller de 40 000 à 90 000 francs selon ses fonctions. Ensuite, son entretien occasionne des coûts récurrents allant de 15 000 à 40 000 francs par an³⁹. En outre, le nombre de transactions par appareil est en recul depuis des années à cause de la baisse de la demande. Au vu des frais

³⁵ Par exemple la fête de la ville de Lucerne en 2022: <https://www.zentralplus.ch/freizeit/bargeldloses-stadtfest-luzern-ok-rudert-zurueck-2366189/>

³⁶ Cf. Banque nationale suisse (2021).

³⁷ Verbeck, Alexander 2020: *Braucht es noch Innovation im Cash Bereich?* Présentation lors du Swiss Banking Services Forum le 22 septembre 2020 (https://www.six-group.com/dam/download/company/events/swiss-banking-forum/5_Verbeck_Web_de.pdf).

³⁸ Cf. <https://data.snb.ch/fr>

³⁹ Cf. Dietrich, Andreas (2021).

fixes élevés requis pour maintenir une infrastructure pour le numéraire, les volumes de transaction en baisse font augmenter les coûts opérationnels par transaction.

L'approvisionnement en numéraire et la gestion de l'argent liquide entraînent des coûts aussi bien pour les banques que pour les branches qui utilisent beaucoup les espèces comme le commerce de détail ou la restauration. Il s'agit des frais liés aux distributeurs automatiques, mais aussi au transport du numéraire, à son stockage, aux assurances, aux caisses de magasin, etc. La plupart de ces coûts surviennent, peu importe dans quelle mesure les espèces sont utilisées. Ils représentent des coûts fixes. Plus l'usage du numéraire recule, plus les coûts fixes pèsent lourd dans la balance et plus chaque paiement coûte cher. Il n'existe aucune donnée fiable sur le montant des coûts qu'engendre l'argent liquide pour les entreprises et sur ce qu'ils représentent par rapport aux frais liés aux moyens de paiement sans numéraire, tels que les taxes prélevées par les émetteurs de cartes⁴⁰.

Risque de spirale négative découlant d'un accès réduit au numéraire et de l'acceptation décroissante de celui-ci

Au vu de la charge que représentent ces coûts, la spirale négative, déjà mentionnée, découlant d'un accès réduit au numéraire et de l'acceptation décroissante de celui-ci pourrait se mettre en place. Elle ouvrirait la voie à un recul du recours à l'argent liquide dans le trafic de paiement: si par souci d'économie, les banques réduisent leur infrastructure permettant le retrait d'espèces, par exemple en supprimant des guichets et des distributeurs automatiques, la population aura plus difficilement accès au numéraire et la gestion des réserves d'argent liquide (obtention et retour de celui-ci) coûtera davantage aux commerces. Cela peut ainsi amener les commerces à moins accepter le numéraire et, par la force des choses, la population à moins l'utiliser. Si l'utilisation et la demande de numéraire baissent, l'approvisionnement par les banques et d'autres prestataires reculera aussi. Dès lors, l'accès réduit aux espèces et l'acceptation décroissante de celles-ci par les entreprises vont se renforcer l'un l'autre et contribuer à la disparition de l'argent liquide comme moyen de paiement (comme présenté dans la figure 1 du chap. 1). De tels effets ont joué un rôle important dans différents pays qui ont connu une forte baisse du recours au numéraire, tels que la Suède (cf. chap. 5).

On n'avait pas encore constaté une telle tendance en Suisse. Toutefois, l'enquête sur les moyens de paiement menée auprès des entreprises par la BNS pour la première fois en 2021 montre que certaines d'entre elles nourrissent des inquiétudes à cet égard. Les entreprises interrogées recourent le plus souvent à l'infrastructure des banques pour s'approvisionner en numéraire et retourner celui-ci. Près d'un tiers des entreprises concernées s'attendent, dans les années à venir, à une diminution des infrastructures locales en matière de numéraire, c'est-à-dire à une baisse du nombre de succursales bancaires, d'offices postaux et de distributeurs automatiques à leur disposition. Plus de la moitié des entreprises interrogées à ce sujet considèrent un tel recul comme négatif. Environ 30 % d'entre elles réduiraient alors leur utilisation du numéraire⁴¹.

⁴⁰ En ce qui concerne les frais engendrés par le numéraire, on se réfère en divers endroits à un livre blanc («The Future of Money») de l'exploitant boursier SIX, dans lequel les coûts annuels de l'approvisionnement en numéraire et de sa gestion sont estimés à quelque 900 millions de francs pour le secteur bancaire et à 1,3 milliard de francs pour le commerce de détail. Ce document n'indique toutefois pas sur quelles hypothèses se basent ces estimations de coûts et ce que ces derniers représentent par rapport aux coûts des moyens de paiement sans numéraire.

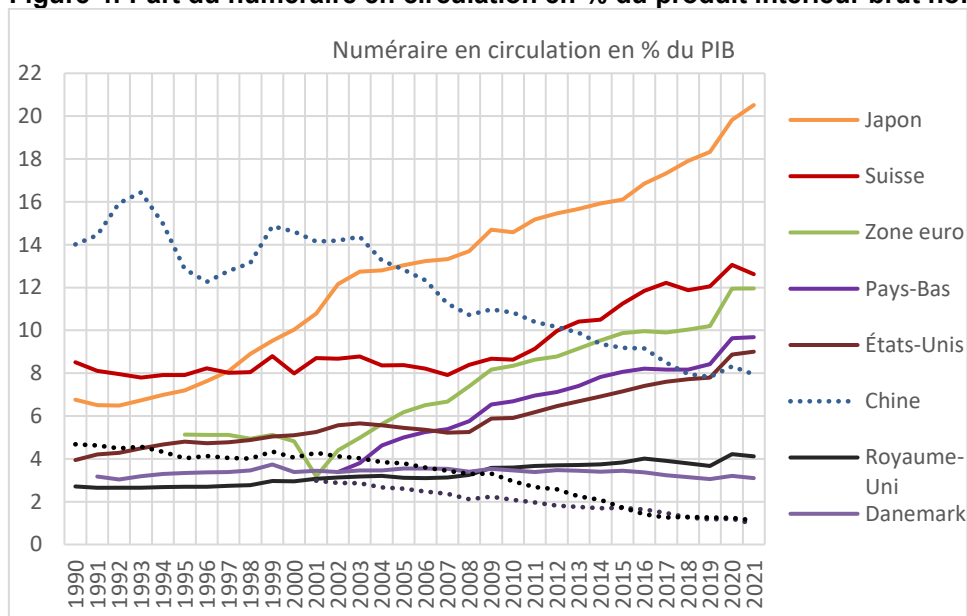
⁴¹ Cf. Banque nationale suisse (2022).

5 Évolutions internationales

5.1 Utilisation du numéraire

Sur le plan international, l'utilisation des pièces et des billets de banque n'est pas homogène. Dans certains pays, notamment en Suisse, les espèces en circulation augmentent par rapport à la performance économique (exprimée par le PIB), tandis que dans d'autres pays elles stagnent, ou diminuent même progressivement (cf. figure 4). Le numéraire est en train de disparaître en Suède et en Norvège (1 % en 2021). L'évolution en Chine est frappante: dans les années 1990, le numéraire en circulation, rapporté au PIB, était encore très élevé en comparaison internationale. Depuis, cette valeur a diminué de moitié, passant de 16 à 8 %. Cela s'explique notamment par la propagation rapide des applications mobiles de paiement telles que WeChat Pay et Alipay. Au Royaume-Uni et au Danemark, on n'observe encore aucune tendance particulière. Dans ces deux pays, la part du numéraire par rapport au PIB stagne à un bas niveau.

Figure 4: Part du numéraire en circulation en % du produit intérieur brut nominal



Source: Refinitiv Eikon, propres calculs

Dans le troisième groupe de pays – les États-Unis, la zone euro, la Suisse et le Japon –, le numéraire en circulation rapporté au PIB a augmenté, parfois de manière très marquée. Cette augmentation s'observe au Japon depuis le début des années 1990. Jusqu'à ce jour, détenir des espèces a conservé tout son attrait dans ce pays en raison du niveau très bas des taux d'intérêt. De manière générale, la demande de numéraire, et en particulier de grosses coupures faciles à stocker, augmente lorsque les taux d'intérêt baissent. Dans la zone euro, la quantité d'argent liquide dépensé au regard du PIB a connu une hausse encore plus forte, de quelque 6 % par an (depuis 2001). On observe des taux de croissance supérieurs à la moyenne durant les années de crise de 2007 et 2008 et durant la pandémie de coronavirus. Comme expliqué au chap. 4 ci-avant, la crise financière et la persistance des taux faibles ont stoppé en Suisse le recul du numéraire en circulation par rapport au PIB et suscité une demande croissante, qui se maintient à ce jour et a encore été renforcée par la pandémie. Les États-Unis connaissent une évolution similaire, bien que moins marquée. La crise financière et ses conséquences (p. ex. les taux bas) semblent aussi être à l'origine de ce tournant.

Recul du numéraire comme moyen de paiement accéléré par la pandémie

Malgré une demande de numéraire élevée et même en hausse dans certains pays, on note un schéma clair dans l'évolution des habitudes de paiement⁴²: la tendance est au recul, et la proportion des paiements en espèces baisse progressivement. La pandémie a favorisé le recours aux paiements numériques et sans contact et accéléré le recul des paiements en espèces. C'est ce que démontrent diverses études et enquêtes sur les habitudes de paiement.

L'étude de McKinsey⁴³ compare les années de référence 2010 et 2020 et constate une baisse de la préférence pour le numéraire aussi bien dans les économies émergentes que dans les économies développées (cf. figure 4). Dans ces dernières, la part du numéraire sur l'ensemble des transactions de paiement a tendance à diminuer plus fortement que dans les pays émergents. En Suède, la proportion d'achats payés en espèces est passée de 56 % à 9 % en dix ans. En Chine, cette proportion est passée de presque 100 % (2010) à 41 % (2020).

Une étude de la Banque centrale européenne (BCE)⁴⁴ renseigne sur les changements d'habitudes de paiement des citoyens de la zone euro. Elle montre que la part de paiements en espèces représentait 73 % de toutes les transactions effectuées dans la zone euro en 2019, mais seulement 48 % du volume de ces transactions. On peut en conclure qu'on y effectue essentiellement les gros paiements avec des moyens non numéraire. Les cartes (crédit, débit, etc.) représentent le second moyen de paiement le plus utilisé dans l'Union européenne (UE). Leur part s'élève à 24 % des transactions, et à 41 % du volume. Comparativement, les autres méthodes de paiement, telles que les applications mobiles, ne représentent qu'une part peu significative dans la zone euro.

On constate néanmoins d'importantes différences au sein de la zone euro: selon l'étude de la BCE, la France (25 %) et les pays du nord tels que les Pays-Bas (22 %), le Luxembourg (24 %), la Finlande (27 %) et la Belgique (33 %) effectuent nettement moins de paiements en espèces que les pays germanophones et méridionaux. Ainsi, 73 % des achats sont payés en argent liquide à Malte et à Chypres, 66 % en Espagne, 58 % en Italie, 62 % en Grèce, 54 % au Portugal, 58 % en Autriche et 51 % en Allemagne⁴⁵. Bien que les préférences à l'égard du numéraire soient très différentes d'un pays européen à l'autre, comme on l'a exposé ci-avant, la tendance semble néanmoins être partout la même: la part d'argent liquide sur l'ensemble des paiements a baissé entre 2016 et 2019, du point de vue tant du nombre de transactions que des montants.

La BCE a également demandé aux participants à l'enquête si la pandémie avait influencé leurs habitudes de paiement. Plus de 40 % des personnes sondées ont indiqué qu'elles effectuaient moins de paiements en argent liquide depuis le début de la pandémie et 40 % ont dit payer davantage avec des cartes sans contact. La principale raison citée était le confort offert par les moyens de paiement sans numéraire, à savoir en particulier le nombre croissant de cartes et terminaux sans contact ainsi que le relèvement de la limite de paiement sans contact. Plus de 85 % des personnes sondées ont indiqué qu'à la fin de la pandémie, elles utiliseraient probablement, voire très certainement, moins le numéraire qu'avant. Seulement 13 % souhaitaient retourner à leurs anciennes habitudes de paiement. En ce qui concerne l'accès au numéraire et son acceptation, les participants à l'étude ont indiqué qu'en général, ils avaient encore facilement accès à l'argent liquide (89 % des personnes interrogées) et que les espèces étaient bien acceptées dans le commerce de détail (98 %). En revanche, les cartes et d'autres moyens de paiement n'étaient acceptés que dans 79 % des cas.

Importance croissante du numéraire en tant que réserve de valeur

Alors que le numéraire est moins utilisé comme moyen de paiement, la figure 3 montre que la quantité de numéraire a connu une hausse ces dernières années dans certains pays. Cela s'explique par le

⁴² BIS (2021): p. 1.

⁴³ McKinsey & Company (2020).

⁴⁴ BCE (2020).

⁴⁵ Selon l'étude la plus récente de la Banque fédérale d'Allemagne sur les habitudes de paiement dans le pays, la proportion de paiements en numéraire rapportée à l'ensemble des achats a baissé, passant à 30 % en 2020. Cette étude montre à quel point la pandémie a modifié les habitudes de paiement. Cf. Deutsche Bundesbank (2020).

fait que le numéraire ne sert pas seulement de moyen de paiement, mais aussi de réserve de valeur. En période de grandes incertitudes, le numéraire, considéré comme la forme de monnaie la plus sûre, fait l'objet d'une plus forte demande. Ce phénomène a été observé aussi bien pendant la crise financière que durant la pandémie de coronavirus. Une étude de la Banque des règlements internationaux (BRI) a révélé qu'en 2020⁴⁶, la valeur moyenne de retrait aux distributeurs automatiques avait augmenté à l'échelle mondiale et que davantage de grosses coupures étaient retirées. Ces deux constatations permettent de conclure que le numéraire est recherché à des fins de réserve de valeur.

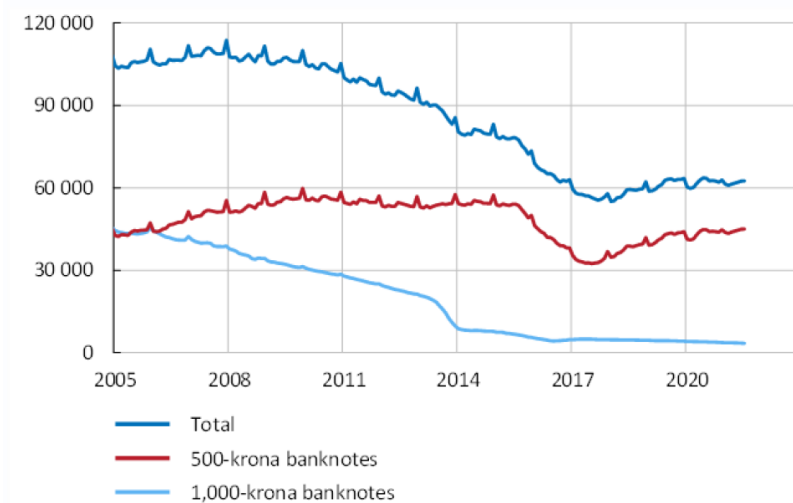
5.2 Mesures contre l'utilisation décroissante du numéraire

Suède

En Suède, l'utilisation mais aussi l'acceptation du numéraire ont fortement reculé ces dernières années. Les cartes et, dans une mesure toujours plus large, l'application mobile suédoise de paiement Swish le remplacent⁴⁷. En outre, l'argent liquide ne disparaît pas seulement comme moyen de paiement, mais aussi comme réserve de valeur. Ainsi, aussi bien le volume global d'espèces que le volume d'espèces en grosses coupures ont connu un recul en Suède (cf. figure 5). Le volume des billets de 1000 couronnes en circulation est resté stable à un très bas niveau, aussi pendant les périodes de crise. La Banque royale de Suède (Sveriges Riksbank) l'explique par le fait que le numéraire devient moins attrayant comme instrument d'épargne, si l'on doit partir du principe qu'il sera difficile à utiliser à l'avenir⁴⁸. Aujourd'hui, le numéraire est si peu utilisé en Suède qu'il est devenu compliqué de maintenir les infrastructures dont les ménages, les banques et les commerces de détail ont besoin pour obtenir et retourner l'argent liquide.

Figure 5: Évolution du numéraire en circulation en Suède

Banknotes and coins in circulation, SEK million



Source: Sveriges Riskbank, Payment Report 2021: p. 7

La Riksbank exprime son inquiétude à propos de la disparition du numéraire⁴⁹. Elle estime que sans contre-mesures, cette évolution conduira à une situation où la collectivité n'aura plus accès à un moyen de paiement ayant cours légal. Le gouvernement suédois est conscient de ce problème, raison pour laquelle il souhaite approfondir et élargir cette question. En décembre 2020, il a constitué un comité chargé notamment d'examiner à quoi pourrait ressembler le marché des paiements à l'avenir, quelle signification a encore la notion de «moyen de paiement ayant cours légal» dans un monde

⁴⁶ BIS (2021).

⁴⁷ Sveriges Riksbank (2021): p. 4.

⁴⁸ Sveriges Riksbank (2021): p. 7.

⁴⁹ Sveriges Riksbank (2021): p. 9.

sans numéraire et si la Riksbank devrait émettre une monnaie de banque centrale numérique destinée à la population (couronne numérique)⁵⁰. Tout comme le numéraire, la couronne numérique serait émise par la Riksbank et mise à disposition de la collectivité, et aurait, dans la mesure du possible, des propriétés analogues à celles du numéraire. À ce jour, aucune décision n'a encore été prise à propos de l'émission d'une couronne numérique⁵¹.

En parallèle, diverses mesures visant à ralentir l'évolution vers une société sans numéraire ont été mises en place en Suède. Ainsi, quelques-unes des plus grandes banques ont l'obligation légale depuis janvier 2022 de proposer des prestations en numéraire pour les retraits et les paiements. Un nombre minimum de lieux où ces prestations doivent être fournies a été défini.

En outre, des mesures ont été prises pour garantir l'approvisionnement en numéraire en cas de crise (panne de courant, cyberattaques, etc.). La Riksbank a l'obligation légale d'exploiter cinq dépôts d'argent liquide répartis dans le pays permettant de traiter le numéraire. Toutefois, elle juge problématique d'assurer l'approvisionnement en numéraire en cas de crise si celui-ci n'est pas utilisé en temps normal⁵².

De plus, la Riksbank estime qu'il faut renforcer le rôle du numéraire comme moyen de paiement légal. En Suède, comme en Suisse, les billets de banque et les pièces de monnaie sont des moyens de paiement ayant cours légal qui, à quelques exceptions près, doivent être acceptés en paiement par les particuliers et les entreprises⁵³. D'une part, cette obligation peut être exclue par voie de convention. Cela vaut aussi bien pour l'économie privée que le secteur public. D'autre part, il existe en Suède quelques dérogations légales, par exemple dans la législation fiscale, qui exclut les paiements en espèces. L'obligation d'accepter le numéraire est donc relativement limitée et ne s'applique qu'à de rares secteurs, par exemple au système de santé financé par les pouvoirs publics.

Dans sa prise de position sur la révision de la nouvelle loi qui la concerne⁵⁴, la Riksbank exige que les institutions publiques (p. ex. autorités, communes), les entreprises publiques qui fournissent des prestations importantes pour la société et les entreprises privées qui vendent des services et des biens de consommation courante aux particuliers soient tenues d'accepter les moyens de paiement qui ont cours légal. La Riksbank estime proportionné de restreindre la liberté contractuelle dans ce domaine (en particulier l'exclusion du numéraire comme moyen de paiement, convenue par contrat).

Zone euro

La Commission européenne a émis en 2010 une recommandation concernant l'obligation d'accepter le numéraire⁵⁵ dans la zone euro, car une incertitude juridique régnait à ce propos. Le document établit ce qui suit:

- Les commerçants ne peuvent refuser les paiements en espèces, sauf si les deux parties ont préalablement convenu d'utiliser un autre moyen de paiement.
- Une inscription ou une pancarte indiquant que le commerçant refuse les paiements en espèces ou certaines coupures n'est pas suffisante.
- Le commerçant doit fournir une raison légitime à ce refus, comme la difficulté à conserver des réserves suffisantes en espèces pour rendre la monnaie, ou les risques concrets que la présence de grandes quantités d'espèces ferait peser sur la sécurité physique.
- Les entités publiques fournissant des services essentiels ne peuvent ni restreindre ni tout simplement refuser les paiements en espèces sans raison suffisante.

Comme en Suisse, l'exclusion contractuelle d'un paiement en numéraire est en principe possible dans la zone euro. Toutefois, les «obstacles» fixés dans la recommandation de la Commission européenne

⁵⁰ Le rapport doit être publié le 30 novembre 2022.

⁵¹ Sveriges Riksbank (2021): p. 35.

⁵² Sveriges Riksbank (2021): p. 32.

⁵³ Sveriges Riksbank (2021): p. 34.

⁵⁴ https://www.riksbank.se/globalassets/media/remisser/riksbankens-remissvar/engelska/2020/consultation-response-regarding-a-new-sveriges-riksbank-act-sou_2019_46.pdf

⁵⁵ Recommandation de la Commission européenne 2010/191/EU. Cette recommandation s'appuie sur le rapport du groupe d'experts sur le cours légal de l'euro (Euro Legal Tender Expert Group – ELTEG) (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32010H0191>).

sont un peu plus importants. Ainsi, les commerçants doivent par exemple fournir une «raison légitime» à cette exclusion. Un simple accord des parties contractantes tel qu'il est possible en Suisse, par exemple sous la forme d'une mention à l'entrée du magasin, ne suffit pas.

En septembre 2020, le Conseil des gouverneurs de la BCE a arrêté une stratégie fiduciaire qui « vise à garantir que les espèces restent largement accessibles et acceptées, aussi bien comme moyen de paiement que comme réserve de valeur ». La BCE souligne que « l'économie a besoin d'une certaine quantité d'espèces pour fonctionner ». Pour cela, les banques doivent offrir « des services de caisse appropriés, notamment des retraits d'espèces gratuits ou d'un coût raisonnable ». La BCE soutient « les commerçants proposant des services de caisse complémentaires ». Selon elle, assurer que les espèces « sont acceptées partout constitue une part essentielle du système de paiement, conformément à leur statut de monnaie légale ». La stratégie fiduciaire mentionne la possibilité d'exclure le numéraire comme moyen de paiement d'un commun accord, mais ne la remet pas en question.

La stratégie ne contient aucune mesure concrète visant à favoriser l'utilisation et l'acceptation du numéraire. Elle propose avant tout de lancer une campagne d'information sur l'importance des espèces et sur leurs fonctions et avantages non négligeables. Certains pays, tels que les Pays-Bas, ont toutefois pris de premières mesures concrètes (cf. encadré 3).⁵⁶

En outre, la BCE examine la possibilité d'introduire l'euro numérique. Les modalités relatives à une telle monnaie sont encore vagues. Sur le principe, on l'envisage comme un complément aux espèces. Cependant, si l'évolution vers une société sans numéraire se poursuit, l'euro numérique – s'il est introduit – permettrait aux citoyens d'accéder à une monnaie émise par l'État même dans un monde sans numéraire⁵⁷.

Encadré 3

Pays-Bas: accord sur le numéraire

Aux Pays-Bas, vingt-trois organisations ayant un lien étroit avec le système de paiement néerlandais ont signé en avril 2022 un accord sur le numéraire (*cash covenant*). L'idée de cet accord est née de l'intention du ministère des finances d'introduire des dispositions légales visant à assurer le fonctionnement du numéraire aux Pays-Bas. L'accord a pour objectif de garantir, d'une manière simple, que les espèces continuent à être acceptées à large échelle comme moyen de paiement dans les commerces au vu de l'augmentation constante des paiements électroniques.

Cet accord a été signé par les grandes banques et l'association des trafics de paiement néerlandaise, par des organismes représentant les consommateurs, le commerce de détail, l'hôtellerie et la restauration et les stations-services, par des fournisseurs de prestations en numéraire et par la banque centrale néerlandaise. L'accord porte sur l'engagement volontaire des parties d'assurer en permanence la disponibilité du numéraire et l'accès à celui-ci. Il précise notamment le nombre de distributeurs automatiques de billets et les mesures de lutte contre le blanchiment d'argent. Concrètement, les banques se sont engagées à ne pas modifier leurs tarifs pour les services liés aux espèces jusqu'à l'été 2023. L'accord sur le numéraire a une durée de validité de cinq ans.

⁵⁶ <https://www.dnb.nl/en/general-news/2022/new-covenant-lays-down-agreements-on-proper-functioning-of-cash/>

⁵⁷ Weidmann, Jens (2021).

6 Approches visant à maintenir la possibilité de payer en espèces

Comme le montre le chap. 3, le numéraire remplit des fonctions importantes pour l'économie et la société, fonctions que les moyens de paiement sans numéraire ne sont pas en mesure de garantir totalement pour l'instant. Il y a donc un intérêt à la fois économique et social à maintenir l'accès à l'argent liquide et l'acceptation de celui-ci pour qu'il puisse continuer à être utilisé lorsqu'on le souhaite, du moins jusqu'à ce qu'une solution (numérique) équivalente soit disponible.

L'état des lieux réalisé en Suisse et dans d'autres pays (cf. chap. 4 et 5) révèle qu'actuellement, l'accès à l'argent liquide et son acceptation sont largement garantis et que l'utilisation de numéraire comme moyen de paiement est supérieure à la moyenne internationale, malgré une tendance à la baisse. En outre, rien n'indique une spirale négative en Suisse (sous la forme d'un recul de l'utilisation de l'argent liquide, d'une diminution de l'acceptation des paiements en espèces ou d'un accès réduit aux pièces et aux billets, cf. figure 1).

Même s'il faut s'attendre à ce que la Suisse voie aussi à l'avenir croître l'importance des moyens de paiement numériques par rapport aux paiements en espèces, cela ne doit pas obligatoirement conduire à un abandon à grande échelle de l'argent liquide. L'un des arguments en faveur du maintien du numéraire comme moyen de paiement est que l'argent liquide et la monnaie scripturale ne sont pas de parfaits substituts: leurs propriétés ne sont pas totalement identiques et ils doivent par conséquent continuer de coexister dans le futur⁵⁸. L'expérience des pays nordiques montre cependant qu'un recul initialement modéré de l'utilisation du numéraire peut entraîner une spirale négative rapide, qu'il est ensuite difficile d'arrêter. C'est la raison pour laquelle il semble opportun de discuter, à titre préventif, d'approches possibles pour maintenir l'utilisation des pièces et des billets, notamment en garantissant l'acceptation des espèces et l'accès à l'argent liquide, et d'en faire l'analyse.

6.1 Imposer l'acceptation des paiements en espèces

La modification de l'art. 3 LUMMP comme demandé par l'auteur du postulat établirait un droit à payer en espèces, obligeant les vendeurs à accepter le numéraire. Cette restriction à la liberté contractuelle aurait pour effet d'empêcher les entreprises privées ou les fournisseurs de services publics d'exclure l'option du paiement en espèces dans le cadre de leur liberté contractuelle. Les exigences juridiques fondamentales à remplir pour transposer l'obligation d'accepter les espèces dans le droit impératif sont présentées au chap. 2.2.

Des mesures potentiellement efficaces...

Une obligation d'accepter les paiements en espèces garantirait que tous les commerces et fournisseurs de services publics acceptent l'argent liquide, ce qui inclurait dans les échanges financiers les personnes ne disposant pas de relation bancaire ni de moyen de paiement numérique. La résilience face aux crises s'en trouverait renforcée, étant donné que l'infrastructure liée au numéraire devrait impérativement être conservée afin de pouvoir aussi servir en situation de crise. Les effets d'une obligation d'accepter les paiements en espèces sur l'utilisation effective de l'argent liquide ne peuvent néanmoins pas être déterminés avec certitude, puisque, comme mentionné précédemment, celle-ci dépend des facteurs combinés de l'accès à l'argent liquide, de son acceptation et des préférences de la population. Ainsi, l'obligation d'accepter les paiements en espèces n'induit pas forcément une augmentation effective de l'utilisation du numéraire (p. ex. si la population privilégie les moyens de paie-

⁵⁸ Cf. p. ex. Schäfer, Guido (2018), p. 44 ss ou Zurbrügg, Fritz (2017), p. 4.

ment numériques), mais peut aider à éviter une éventuelle spirale négative. À cet égard, elle contribuerait à maintenir le numéraire comme point d'ancrage monétaire dans le système financier à deux niveaux.

... mais actuellement superflues

Sur le principe, l'obligation d'accepter des paiements en espèces est une mesure potentiellement efficace, mais qui ne semble pas nécessaire vu la situation actuelle. Comme l'a montré l'état des lieux empirique au chap. 4, l'accès au numéraire et son acceptation en Suisse peuvent être considérés comme bons malgré certaines restrictions. En effet, bien que certains établissements hôteliers ou autres fournisseurs de prestations n'acceptent pas de paiements en espèces, les clients disposent de suffisamment d'autres solutions. Jusqu'ici, rien n'indique que la Suisse soit sous la menace d'une spirale négative alliant un accès réduit à l'argent liquide, une diminution de son acceptation comme moyen de paiement et une utilisation en baisse.

Par ailleurs, les prestataires qui effectuent des mandats pour le compte de l'État ont déjà des exigences supplémentaires à remplir dans le cadre des règles actuelles de droit dispositif concernant les paiements en espèces. Concrètement, une limitation de l'obligation d'accepter l'argent liquide ne doit pas entraîner la discrimination directe ou indirecte d'un groupe de la population (ou d'un groupe possédant certaines caractéristiques visées à l'art. 8, al. 2, Cst.) en lui rendant difficile, voire impossible, l'accès aux biens ou prestations convoités. Dans le contexte des services publics (comme les transports publics, cf. chap. 4.2), si le fournisseur n'accepte pas les paiements en espèces, il doit fournir une autre solution de paiement qui évite la discrimination de ces groupes d'utilisateurs protégés par le droit constitutionnel.

D'autres approches qui interfèrent moins dans la vie économique et seraient donc à privilégier en cas de besoin sont envisageables pour maintenir la possibilité d'utiliser du numéraire. On y reviendra au chap. 6.2.

Ingérence dans la liberté contractuelle avec conséquences financières

Obliger les destinataires de paiements à accepter le numéraire pour certaines offres constituerait une ingérence dans la liberté contractuelle et une telle disposition tomberait dans le domaine protégé de la liberté économique. L'obligation d'accepter les paiements en espèces aurait des conséquences financières pour les parties concernées (entreprises ou fournisseurs de prestations), puisqu'elle les contraindrait à disposer d'une certaine infrastructure pour le traitement de l'argent liquide (monnaie, caisse, dispositif de sécurité, système de transfert de l'argent). Suivant les entreprises, l'exploitation de cette infrastructure peut représenter un facteur de coûts considérable, notamment si l'infrastructure répond de moins en moins aux besoins des clients et que le rapport coût-bénéfice de l'infrastructure en pâtit.

En Suisse, les entreprises qui n'acceptent pas d'argent liquide peuvent très bien avoir pris cette décision après avoir étudié les coûts et l'utilité et être arrivées à la conclusion que pour elles, accepter le numéraire comme moyen de paiement n'est pas rentable. Leur imposer d'accepter les paiements en espèces pourrait nuire à leur rentabilité, du moins si les coûts de l'infrastructure destinée à la gestion du numéraire ne peuvent pas être totalement répercutés sur la clientèle.

Par ailleurs, les conséquences seraient problématiques quant aux distorsions de concurrence entre les entreprises contraintes à accepter l'argent liquide et celles qui n'y seraient pas obligées (p. ex. entre un point de vente physique et un site de vente en ligne, cf. encadré Encadré 4). Les répercussions financières seraient encore plus importantes si l'obligation d'accepter les paiements en espèces ne se limitait pas aux points de vente physiques, mais englobaient également les sites de vente virtuels comme les magasins en ligne. La mise en œuvre d'une telle obligation aurait sans doute un coût disproportionné et serait difficilement réalisable. Elle ne correspondrait en outre pas du tout aux besoins des clients, qui souhaitent que les transactions soient effectuées aussi rapidement que possible.

D'une manière générale, on peut donc dire que plus l'obligation d'accepter les paiements en espèces envisagée est globale, plus les coûts de sa mise en œuvre sont élevés.

Encadré 4

Champs d'application possibles

L'un des principaux aspects de l'obligation d'accepter les paiements en espèces concerne son champ d'application, c'est-à-dire les domaines économiques et les activités qui y seraient soumis ou, au contraire, qui en seraient dispensés. Sur le principe, différentes formes sont envisageables:

- Soumettre tous les points de vente physiques (p. ex. magasins, restaurants, cinémas, salons de coiffure, transports publics, etc.) à l'obligation d'accepter les espèces. Une exception devrait être prévue pour le commerce en ligne, car une obligation d'accepter les paiements en liquide serait presque impossible à mettre en œuvre. Cette option verrait émerger des questions relatives à la distorsion de la concurrence entre activités physiques et activités numériques.
- Soumettre à l'obligation d'accepter des espèces certains domaines d'activité seulement. Il serait ici envisageable d'imposer l'acceptation des paiements en espèces d'une part aux commerces vendant des biens de consommation courante (p. ex. denrées alimentaires ou pharmacies) et d'autre part aux fournisseurs de services étatiques dans le domaine des prestations de base, comme les transports publics. Définir un champ d'application précis pour l'obligation d'accepter le numéraire se justifierait par le fait que tous les groupes de la population doivent avoir accès sans discrimination aux biens de consommation courante et aux prestations de base du service public, et que cette condition ne pourrait pas être remplie sans possibilité de paiement en espèces. Les questions relatives à la distorsion de la concurrence et à la délimitation concrète entre les entreprises obligées d'accepter l'argent liquide et les autres se poseraient ici aussi.

Bilan

Une obligation d'accepter les paiements en espèces serait une mesure adéquate pour contribuer à lutter contre la disparition du numéraire et les inconvénients que cela entraînerait (perte de certaines fonctions que seul l'argent liquide remplit actuellement). Toutefois, une telle mesure n'est pas nécessaire à l'heure actuelle. Elle constituerait une ingérence importante dans la liberté économique, engendrerait des coûts considérables pour les entreprises concernées et soulèverait des questions de distorsion de la concurrence. Il existe en outre des approches moins radicales pour contrer la diminution de l'utilisation du numéraire.

6.2 Autres approches

Outre l'obligation d'accepter des paiements en espèces, il existe d'autres approches permettant de maintenir la possibilité d'utiliser pièces et billets de banque. Celles-ci peuvent agir respectivement sur la préférence du paiement en espèces, sur l'accès au numéraire ou sur l'acceptation des paiements en liquide. Si possible, l'ingérence des mesures en question dans le droit fondamental à la liberté économique doit être réduite au strict minimum.

Préférence du paiement en espèces: renforcer la prise de conscience des avantages de l'argent liquide

Pour que le numéraire soit vraiment utilisé, il faut qu'il y ait une préférence pour ce moyen de paiement, en plus de sa disponibilité et de son acceptation. Lorsque l'argent liquide est utilisé activement au quotidien et que la population montre clairement sa préférence pour ce mode de paiement, cela

incite les points de vente à conserver leur infrastructure pour s'en servir. Ils écartent ainsi le risque de perdre certains clients et le chiffre d'affaires correspondant⁵⁹.

Des campagnes d'information publiques pourraient également contribuer à souligner les avantages du numéraire, comme sa facilité d'utilisation ou la protection des données⁶⁰. Il ne faudrait toutefois pas donner l'impression que l'État estime que les paiements en espèces sont préférables et qu'il veut inciter la population à utiliser le numéraire. Cela irait à l'encontre de la position neutre adoptée tant par la Confédération que par la BNS vis-à-vis du choix des moyens de paiement, qui est laissé à la libre appréciation des ménages privés et des entreprises. Par ailleurs, il ne faudrait pas que des campagnes d'information en faveur de l'argent liquide paraissent rétrogrades et hostiles à la technologie. Vu les vulnérabilités potentielles en la matière, toute mesure d'information en faveur du numéraire devrait, le cas échéant, être prise avec la plus grande retenue.

En outre, des informations apportées par les politiques ou la Banque nationale ont permis de rectifier certains arguments présentés contre l'utilisation des espèces. Des réserves injustifiées avaient par exemple été émises au sujet du manque d'hygiène de l'argent liquide. Durant la pandémie de coronavirus, le numéraire a été considéré comme vecteur de transmission du virus et les autorités sanitaires ont temporairement déconseillé son utilisation dans le trafic des paiements, p. ex. pour les achats dans les magasins. Par la suite, des études internationales à ce propos ont mis fin à l'alerte et des institutions comme la BCE ou la Banque nationale allemande ont communiqué les nouvelles conclusions au public⁶¹.

Accès au numéraire: garantir les possibilités de retrait

Les bancomats et autres distributeurs automatiques de billets sont aujourd'hui la solution la plus courante de se procurer de l'argent liquide. Étant donné la diminution des transactions, leur rentabilité devient toutefois un défi pour les exploitants (cf. chap. 4). La réduction des coûts d'approvisionnement en espèces pourrait être une piste pour continuer d'assurer au plus grand nombre un accès au numéraire à l'avenir. Cela relève en premier lieu de la responsabilité des acteurs économiques privés, qui peuvent amener diverses améliorations et innovations dans le domaine de l'approvisionnement en numéraire (cf. encadré 5).

Encadré 5

Innovations privées pour réduire les coûts d'approvisionnement en numéraire⁶²

Selon une étude menée en 2021⁶³, 2160 bancomats disposés à 1160 emplacements pourraient couvrir l'approvisionnement de base en Suisse. Une telle infrastructure permettrait à 90 % de la population suisse d'aller retirer ou verser de l'argent à un bancomat dans un délai de 20 minutes, à pied ou en transports publics. L'infrastructure actuelle pourrait donc être diminuée de deux tiers sans que l'accès à l'argent liquide s'en trouve limité.

Les banques pourraient par ailleurs se coordonner entre elles et regrouper les bancomats afin de réduire les coûts d'approvisionnement. Un regroupement à grande échelle des distributeurs pourrait être réalisé sur la base d'un accord volontaire de la branche ou être transféré à une sorte de « société réseau », sur le modèle des lignes électriques à courant fort. Concrètement, cela signifierait qu'à l'avenir, les distributeurs de billets appartiendraient à un fournisseur d'infrastructure et seraient exploités de manière centralisée comme un guichet automatique, à l'instar de ce qui se fait déjà aux

⁵⁹ <https://www.zentralplus.ch/freizeit/bargeldloses-stadtfest-luzern-ok-rudert-zurueck-2366189/>

⁶⁰ En Autriche par exemple, la banque nationale autrichienne a créé, en association avec la monnaie autrichienne, les partenaires sociaux et d'autres organisations intéressées, la plateforme «Euro-Bargeld 360 Grad». Son but est notamment de continuer à renforcer l'importance de l'argent liquide en Autriche et de le protéger par un dialogue ouvert avec la population. <https://www.oenb.at/Presse/Pressearchive/2022/20220919.html>

⁶¹ Pour les études sur le risque d'infection, cf. p. ex. Todt, D. et al. (2021); pour la communication cf. p. ex. blog de la BCE, article de Fabio Panetta <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2020/html/ecb.blog200428-328d7ca065.fr.html> ou entretien de presse avec Johannes Beerman, membre du comité directeur de la banque nationale allemande <https://www.bundesbank.de/de/service/mediathek/videos/von-bargeld-geht-kein-besonderes-infektionsrisiko-fuer-buerger-aus-828818>.

⁶² Cf. à ce sujet p. ex. Dietrich, Andreas (2021) et Engelhardt, Jörg (2021).

⁶³ Cf. SIX (2021).

Pays-Bas, en Belgique ou en Scandinavie. Le regroupement pourrait également rendre plus efficaces les projets d'optimisation, notamment au niveau logiciel.

Multiplier les possibilités de se procurer de l'argent dans le commerce de détail – les clients retirant directement des espèces lors de leur passage en caisse – constituerait une autre possibilité de réduire les coûts. Dans une certaine mesure, les détaillants joueraient ainsi le rôle de banque pour l'approvisionnement en numéraire et la caisse, celui d'un distributeur automatique de billets (modèle dit de *cash back*). Pour les commerces de détail, outre la prestation financière au profit de la clientèle et la consolidation de la relation client qui en résulte, ce modèle présenterait l'avantage de réduire les coûts de gestion du numéraire, car le transport des fonds entre le magasin et la banque représente l'un des principaux postes de coûts. Hors de Suisse, ce modèle de *cash back* par l'intermédiaire du commerce de détail est déjà largement répandu, notamment dans les pays anglo-saxons. En Suisse, si le *cash back* est possible, il peine à se développer et reste une solution sporadique.

Du côté de l'État, le mandat de service universel en matière de trafic des paiements (cf. chap. 2) est essentiel pour assurer l'accès au numéraire. Son but est toutefois d'assurer que la population ait accès à un minimum de services de paiement. Concernant l'argent liquide, le mandat de service universel en vigueur confié à la Poste et à PostFinance comprend le droit aux dépôts et retraits d'espèces ainsi qu'aux virements en espèces. Les banques ne sont pas concernées par le mandat actuel de service universel et n'ont donc aucune obligation p. ex. d'assurer une couverture minimale en matière de points de distribution d'argent liquide. Une telle obligation devrait être imposée aux banques par la législation, comme cela a été fait notamment en Suède.

Sur la base du rapport de la Commission d'experts du service universel de la poste du 24 février 2022⁶⁴, le Conseil fédéral a décidé le 22 juin 2022⁶⁵ d'examiner des adaptations du service universel avec la Poste et les services de trafic des paiements, et de déterminer s'il existait un besoin de service public numérique. Il est arrivé à la conclusion que si le service universel en vigueur couvrait les besoins actuels de la population et de l'économie, celui-ci ne tenait pas compte des chances et des risques associés à la numérisation et que d'ici 2030, il ne répondrait plus aux nouveaux besoins. Dans le domaine du trafic des paiements, il convient d'étudier sous quelle forme la Confédération doit assumer sa responsabilité à long terme et de se demander si le mandat de service universel – domaine de l'argent liquide compris – est toujours justifié et s'il devrait être étendu aux prestations numériques. Les possibilités découlant d'un éventuel appel d'offres pour le mandat de service universel doivent aussi être évaluées. Un rapport présentant les résultats obtenus et des propositions sur la suite à donner devrait être soumis au Conseil fédéral probablement d'ici l'été 2023.

Acceptation du numéraire: réduire les coûts de gestion de l'argent liquide

Les coûts que représentent l'approvisionnement en argent liquide et sa gestion peuvent être un motif incitant les détaillants, les établissements hôteliers et d'autres fournisseurs de prestations à limiter l'acceptation des paiements en espèces. Une réduction des coûts d'approvisionnement en argent liquide pourrait contribuer à maintenir la possibilité d'utiliser le numéraire. En plus de garantir un accès bon marché à l'argent liquide, les innovations de sociétés privées dans le domaine de l'approvisionnement et de la gestion de l'argent liquide (cf. encadré 5) aident aussi à renforcer l'acceptation des paiements en espèces, puisqu'elles permettent de fournir à moindre coût des services en numéraire.

En assurant efficacement leurs tâches de grande distribution, les acteurs étatiques dans le domaine de l'approvisionnement en espèces, c.-à-d. en premier lieu la BNS et, dans une moindre mesure, la Confédération (monnaie), peuvent également contribuer à diminuer les coûts de l'infrastructure nécessaire aux banques et à d'autres fournisseurs privés pour gérer l'argent liquide.

⁶⁴ Cf. Commission d'experts sur le service postal universel (2022)

⁶⁵ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-89373.html>

Bilan

Si l'on devait considérer que des mesures sont nécessaires, il existe des moyens plus modérés qu'une obligation légale pour promouvoir l'acceptation des paiements en espèces et la possibilité de conserver l'utilisation du numéraire. L'un des éléments principaux pour que l'argent liquide reste un moyen de paiement attrayant réside dans les coûts d'approvisionnement, qui doivent être maintenus aussi bas que possible ou être réduits. Cela relève principalement de la responsabilité et de l'intérêt des acteurs économiques privés (banques, détaillants, etc.), au moyen d'innovations et d'autres optimisations des processus. La BNS et la Confédération pourraient éventuellement apporter des améliorations dans le domaine de la grande distribution.

Pour soutenir l'échange entre les différents acteurs du trafic des paiements (banques, détaillants, fournisseurs de prestations, associations de consommateurs, BNS, Confédération, etc.), l'instauration d'un échange institutionnalisé (table ronde, plateforme) pourrait être une option judicieuse. Outre l'échange régulier d'informations sur les développements et les problèmes liés au numéraire et aux paiements en général, une telle table ronde pourrait aussi, si nécessaire, donner lieu à des mesures d'autorégulation, comme le *cash covenant* aux Pays-Bas (cf. chap. 5.2, encadré 3). Selon la forme adoptée, les mesures d'autorégulation pourraient contenir une déclaration d'intention générale en faveur du maintien du numéraire comme moyen de paiement et, en cas de besoin, être étendues à des obligations concrètes. Il s'agirait par exemple pour les participants au trafic des paiements de se mettre d'accord sur une période durant laquelle l'accès au numéraire et l'acceptation des paiements en espèces seraient garantis pour maintenir la possibilité de payer avec de l'argent liquide.

7 Conclusions

L'argent liquide remplit des fonctions importantes pour l'économie et la société, fonctions que les moyens de paiement sans numéraire ne sont pas en mesure d'assurer entièrement pour l'instant. On mentionnera notamment son rôle, en tant que monnaie de banque centrale accessible à tous, de consolidation de la confiance dans la monnaie privée, sa résilience en cas de défaillance des systèmes de paiement électroniques, et sa capacité à protéger la sphère privée et à garantir l'inclusion financière. Une disparition généralisée du numéraire présenterait des inconvénients pour l'économie globale comme pour la société et doit donc être évitée, du moins tant qu'il n'existe pas d'option non numéraire équivalente.

Le Conseil fédéral juge toutefois disproportionnée et superflue la mesure proposée dans le postulat, à savoir transposer dans le droit impératif (obligation impérative) l'obligation d'accepter des paiements en espèces afin de garantir une large acceptation du numéraire à l'avenir. L'obligation subséquente pour les entreprises d'accepter des espèces constituerait une atteinte massive à leur liberté contractuelle et au droit fondamental de la liberté économique. Dans certaines circonstances, elle engendrerait des coûts élevés pour certains acteurs économiques et pourrait distordre la concurrence entre les sociétés. Par ailleurs, l'utilisation des espèces reste élevée en Suisse, l'accès à l'argent liquide est garanti dans une large mesure et l'acceptation du numéraire comme moyen de paiement n'est limitée que de manière très ponctuelle. Jusqu'à présent, on n'observe pas en Suisse de spirale négative associant une réduction de l'accès à l'argent liquide et une diminution de l'acceptation des paiements en espèces, comme on a pu le voir dans d'autres pays (p. ex. en Suède). Le Conseil fédéral considère par conséquent que le choix du moyen de paiement (en espèces ou autres) doit en principe être laissé aux ménages privés et aux entreprises.

Néanmoins, eu égard aux importantes fonctions économiques et sociales du numéraire, le Conseil fédéral estime nécessaire d'observer attentivement les développements en la matière afin d'identifier en temps opportun les éventuelles actions requises et de pouvoir prendre des mesures appropriées, moins contraignantes qu'une obligation impérative d'accepter les espèces.

C'est pourquoi le Conseil fédéral charge le DFF de l'informer régulièrement sur l'évolution de l'accès au numéraire, de l'acceptation et de l'utilisation de celui-ci ainsi que sur les innovations concernant les autres moyens de paiement, en particulier ceux qui pourraient remplacer l'argent liquide, et de lui présenter, si nécessaire, les actions envisageables. Il lui demande également d'établir un échange institutionnalisé (table ronde) entre les acteurs qui participent aux opérations en espèces (BNS, Confédération, banques, détaillants, fournisseurs de prestations, associations de consommateurs, etc.). Si elles le jugent nécessaire, les parties prenantes pourraient prendre sur une base volontaire des engagements à durée déterminée pour conserver la possibilité de payer en espèces.

Par ailleurs, le Conseil fédéral pense que le développement de solutions numériques capables de remplir les fonctions principales du numéraire se poursuivra ces prochaines années. Il suit attentivement les progrès réalisés dans ce domaine, en étroite collaboration avec la Banque nationale suisse et d'autres acteurs, notamment au sein de comités internationaux.

8 Texte du postulat

18.4399

Postulat Birrer-Heimo

Assurer l'acceptation de l'argent liquide à long terme

Texte du postulat du 14 décembre 2018

En règle générale, en Suisse, les particuliers ont le choix entre un paiement en espèces ou par d'autres moyens. Le Conseil fédéral est chargé d'élaborer un rapport établissant de quelle manière une large acceptation de l'argent liquide peut être garantie à long terme. Il étudiera en particulier la possibilité de transformer la règle de droit dispositif concernant l'acceptation des paiements en espèces (art. 3 de la loi fédérale sur l'unité monétaire et les moyens de paiement; RS 941.10) en une règle du droit impératif. Il déterminera également les dérogations et les restrictions (découlant par exemple des dispositions sur le blanchiment d'argent, les achats en ligne, etc.) ainsi que les mesures d'accompagnement qu'il jugera nécessaires.

Développement

Comme cela a été exposé dans l'interpellation 18.3961, «L'argent liquide reste le moyen de paiement favori des particuliers», de plus en plus de consommateurs se plaignent de ne plus pouvoir payer en espèces mais seulement par voie électronique (cartes de crédit, cartes de débit, applications mobiles, e-banking, etc.). Il faut s'attendre à ce que cette tendance ne fasse que s'accroître avec la numérisation qui va croissant: en Suède par exemple, il n'est déjà souvent plus possible de payer en liquide. Cette évolution vers une société sans numéraire présente des inconvénients majeurs:

1. **Dépendance:** en cas de panne du système électronique (surcharge, panne de courant, cyberattaque, etc.), il n'est plus possible de recourir aux espèces pour acquérir des produits et des services urgemment nécessaires.
2. **Coûts et taxes:** si pièces et billets disparaissent, les organisations émettrices ou exploitantes du moyen de paiement électronique peuvent augmenter drastiquement les taxes perçues auprès du commerce et des consommateurs, puisque ceux-ci ne peuvent se passer de leurs prestations.
3. **Endettement:** les espèces sont remplacées par une carte de débit ou alors par une carte de crédit ou une application électronique recourant à une carte de crédit, ce qui va gonfler les achats à crédit. Or on sait par expérience que les pertes et les coûts découlant du surendettement de particuliers devront en grande partie être épongés par la collectivité.
4. **Atteinte à la protection des données et à la sphère privée:** si les seuls moyens de paiements disponibles sont électroniques, les dépenses de tout un chacun peuvent être parfaitement retracées et il n'y a aucun moyen d'y échapper.

9 Bibliographie

- Assenmacher Katrin, Seitz Franz and Tenhofen Jörn (2019): The demand for Swiss banknotes: some new evidence. Swiss Journal of Economics and Statistics, 2019
- Bank of Canada et al. (2020): Central bank digital currencies: Foundational principles and core features
- Banque nationale suisse (2021): Enquête sur les moyens de paiement 2020
- Banque nationale suisse (2022): Enquête sur les moyens de paiement auprès des entreprises suisses
- BIS (2021): COVID-19 accelerated the digitalisation of payments, Committee on Payments and Market Infrastructures, 9.12.2021
- Conseil fédéral (2019): Monnaie électronique de banque centrale, Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 18.3159, Wermuth, du 14 mars 2018, décembre 2019
- Deutsche Bundesbank (2020): Zahlungsverhalten in Deutschland 2020 – Bezahlen im Jahr der Corona-Pandemie, Erhebung über die Verwendung von Zahlungsmitteln, 13.01.2021
- Dietrich, Andreas (2021): Wie wird die Bargeldversorgung der Zukunft sichergestellt? Entwicklungen und Optionen, IFZ Retail Banking Blog, 21 juin 2021
- ECB (2020): Study on the payment attitudes of consumers in the euro area (SPACE), décembre 2020
- Engelhardt, Jörg (2021): Strategien für die Bargeldversorgung der Zukunft, in Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Ausgabe 5-2021, mars 2021
- Commission d'experts sur le service postal universel (2022): rapport final
- Groupe interdépartemental de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, GCBF (2018): Rapport sur l'utilisation du numéraire et les risques inhérents d'utilisation abusive pour le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme en Suisse, octobre 2018
- Jordan, Thomas (2019): Währungen, Geld und digitale Token, Referat von Thomas Jordan, Präsident des Direktoriums der Schweizerischen Nationalbank, anlässlich Jubiläum 30 Jahre WWZ und VBÖ, Université de Bâle, 5 septembre 2019
- Krueger, Malte und Seitz, Franz (2017): Kosten und Nutzen des Bargelds und unbarer Zahlungsinstrumente, Modul 2: Der Nutzen von Bargeld. Studie im Auftrag der Deutschen Bundesbank, mai 2017
- McKinsey & Company (2020): The 2020 McKinsey Global Payments Report, octobre 2020
- Mersch, Yves (2018): Die Rolle der Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel, Rede von Yves Mersch, Mitglied des Direktoriums der EZB, 4. Bargeldsymposium der Deutschen Bundesbank, Francfort-sur-le-Main, 14 février 2018
- Nagel, Joachim (2022): Digitaler Euro – Chancen und Risiken, Rede von Joachim Nagel, Präsident der Deutschen Bundesbank, CFS-IMFS Special Lecture Goethe-Universität, Francfort-sur-le-Main, 11 juillet 2022
- Panetta, Fabio (2021): Central bank digital currencies: a monetary anchor for digital innovation, Speech by Fabio Panetta, Member of the Executive Board of ECB, at the Elcano Royal Institute, Madrid, 5 novembre 2021
- SIX (2021): Synergiepotenzial in der Schweizer Cash-Infrastruktur, SIX Market Insight #5, 2021
- Sveriges Riksbank (2021): Payments Report Sweden 2021

- Schäfer, Guido (2018): Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Bargelds in Österreich, Studie im Auftrag der Münze Österreich AG, Vienne, 2018
- Todt, D. et Al. (2021): A realistic transfer method reveals low risk of SARS-CoV-2 transmission via contaminated euro coins and banknotes, 20 août 2021
- Weidmann, Jens (2021): Zukunft des Bargelds, Eröffnungsrede für das Bargeldsymposium 2021 von Jens Weidmann, Mitglied des Direktoriums der deutschen Bundesbank, Berlin, 10.11.2021
- Zurbrügg, Fritz (2017): Bargeld – auch Bewährtes hat Zukunft, Referat von Fritz Zurbrügg, Vizepräsident des Direktoriums der Schweizerischen Nationalbank, anlässlich des World Banknote Summit, Bâle, 27 février 2017