

CONFERENCE DES DIRECTRICES ET DIRECTEURS CANTONAUX DES FINANCES

Madame la Présidente de la Confédération
Simonetta Sommaruga
Cheffe du DETEC
Palais fédéral Nord
3003 Berne

Berne, le 25 septembre 2020

Révision partielle de la loi sur l'organisation de la Poste LOP. Prise de position sur le projet mis en consultation.

Madame la Présidente de la Confédération,

Nous vous remercions de votre courrier du 5 juin 2020 nous informant de l'ouverture de la consultation susmentionnée. La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF) a traité ce dossier lors de son assemblée plénière du 25 septembre 2020 et prend position comme suit.

La CDF rejette le projet de révision partielle de la LOP

- La création d'une banque universelle en main de la Confédération n'est pas justifiée.
- Une réforme de La Poste doit en priorité passer par une analyse de ses prestations, les modalités de financement doivent être adaptées en fonction.
- Il revient à la Confédération d'assumer le coût des prestations qui relèvent du service universel.

1. Généralités

- 1 L'évolution récente des marchés financiers et les changements de comportement des individus en matière de transactions financières remettent en question le rôle de la filiale PostFinance SA au sein du groupe La Poste. En effet, compte tenu de la faiblesse persistante des taux d'intérêt sur les marchés financiers, les bénéfices réalisés par PostFinance ne sont plus en mesure de suffisamment contribuer au financement des prestations de service universel de La Poste. Dans un même temps, avec un chiffre d'affaires en baisse et des charges d'exploitation constantes, le coût du service universel en matière de trafic des paiements augmente. Souhaitant permettre au groupe d'élargir ses sources de financement, le Conseil fédéral propose d'adapter le modèle économique de la filiale PostFinance à l'évolution récente des marchés financiers et de lever l'interdiction d'octroyer des hypothèques et des crédits à laquelle PostFinance est actuellement soumise.

- 2 **La CDF émet de forts doutes sur la pertinence de l'objectif visé par la réforme et s'oppose à la solution proposée.** Pour ce qui est de l'objectif, un financement autonome du service universel de La Poste ne doit pas être une priorité absolue. D'autres solutions existent pour assurer un financement transparent des prestations de service public.
- 3 Par ailleurs, la solution proposée comporte de nombreux désavantages. Premièrement, l'entrée de PostFinance sur le marché des crédits hypothécaires risquerait de biaiser un marché concurrentiel qui fonctionne. Rien ne justifie que l'intervention de l'État y soit renforcée. Deuxièmement, cette solution pourrait potentiellement améliorer l'autonomie financière de La Poste mais seulement à condition que les rendements sur ce marché restent élevés sur le long terme. En cas de baisse des marges, la question du financement du groupe se poserait à nouveau. Troisièmement, alors que l'engagement des cantons dans les banques cantonales repose sur de solides bases constitutionnelles, la constitutionnalité de la mesure proposée est pour le moins discutable.
- 4 La CDF reconnaît que La Poste est confrontée à d'importants défis qui nécessiteront des adaptations. Nous regrettons cependant que la révision proposée n'examine pas les problèmes de fonds (numérisation, évolution des besoins et changements des comportements des consommateurs, etc.), mais se concentre essentiellement sur l'élargissement du domaine d'activité de PostFinance aux crédits et aux hypothèques. La question du financement relève de la responsabilité de la Confédération. Afin de garantir les besoins en capitaux de PostFinance à des fins réglementaires, la CDF ne s'opposerait dès lors pas à l'octroi d'une garantie de capitalisation par la Confédération.
- 5 Nous proposons également que la Poste, respectivement PostFinance, entre en discussion directement avec les banques cantonales. La possibilité d'une coopération devrait être examinée ouvertement.

2. Détails de la prise de position

2.1. La création d'une banque universelle en main de la Confédération n'est pas justifiée

- 6 La CDF s'est exprimée à plusieurs reprises par le passé sur les projets relatifs à La Poste et à son organisation. La CDF s'est en particulier toujours opposée à la création d'une banque postale. Dans sa prise de position du 9 mai 2008 sur la révision totale de la loi sur la Poste et de la loi sur l'organisation de la Poste, la CDF saluait le fait que la réglementation proposée excluait la question de la « banque postale » et n'ouvrait pas à PostFinance la voie vers de véritables activités bancaires. Cette position a été réaffirmée à plusieurs reprises au motif qu'une entrée de PostFinance sur le marché des crédits (1) exposait inutilement l'ensemble du groupe à de gros risques et (2) n'était pas justifiée dans la mesure où la Suisse ne souffrait pas d'une pénurie de crédit.
- 7 Pour la CDF, les arguments contre la création d'une « banque postale » opérant comme une banque commerciale universelle mais contrôlée par la Confédération sont toujours d'actualité. Il y a suffisamment d'acteurs actifs sur le marché des hypothèques et celui-ci ne présente pas de défaillances auxquelles il conviendrait de remédier. Contrairement aux affirmations du Conseil fédéral dans son rapport explicatif, ni l'évolution des rendements du marché des obligations ni le statut dit de *too big too fail* attribué à PostFinance depuis 2015 ne permettent de remettre en question ce constat. Il n'est dès lors pas envisageable de lever l'interdiction d'octroyer des crédits et des hypothèques pour PostFinance sans que celle-ci ne s'accompagne d'une privatisation complète de l'entité.
- 8 Concrètement, une entrée de PostFinance sur le marché des crédits hypothécaires pourrait être lourde de conséquences. Elle se traduirait par une augmentation importante de l'offre de capitaux. Cette intervention modifierait profondément l'équilibre de ce marché, dont l'expansion des dernières années appelle aujourd'hui déjà à une certaine vigilance de la part des

autorités de surveillance. L'entrée de Postfinance sur le marché pourrait accélérer cette tendance.

- 9 Anticipant la critique concernant l'intervention de l'État sur le marché des crédits hypothécaires, le Conseil fédéral souligne dans son rapport explicatif que les banques cantonales, qui sont d'importants acteurs sur le marché des crédits hypothécaires, bénéficient pour certaines d'entre elles déjà du soutien des cantons. L'arrivée de PostFinance dans ce marché ne constituerait dès lors pas une intervention publique exceptionnelle. Nous répondons à cela que, d'une part, l'ancrage des banques cantonales dans les régions leur confère un rôle primordial dans la fourniture de services et prestations bancaires adaptés aux besoins locaux. D'autre part, l'engagement des cantons dans leurs banques cantonales ne peut justifier un renforcement de l'intervention de l'État dans ce marché. Hérité de l'histoire, cet engagement repose sur des bases constitutionnelles solides. L'engagement de la Confédération dans le marché des crédits hypothécaires au travers de PostFinance serait quant à lui pour le moins problématique d'un point de vue constitutionnel. Deux avis de droits s'opposent sur cette question.

2.2. Redéfinir les prestations et ensuite leur financement

- 10 Le rapport explicatif du Conseil fédéral décrit bien la situation difficile à laquelle est confrontée PostFinance. À l'évolution défavorable des marchés financiers s'ajoute l'augmentation des charges résultant de la fourniture des prestations de service universel. Le service universel en matière de trafic des paiements enregistre en effet une constante diminution de son chiffre d'affaires sans réelle possibilité de réduire les charges d'exploitation. Ce problème n'est pas spécifique à la filiale PostFinance mais concerne l'ensemble du groupe qui voit sa capacité de rendement s'éroder.
- 11 Partant de ce constat, la proposition du Conseil fédéral consiste à donner accès à PostFinance à un marché qui offre actuellement de meilleures perspectives de rendement. L'hypothèse selon laquelle cette solution pourrait durablement améliorer la situation financière de La Poste est cependant incertaine : en plus des risques inhérents à ce marché, la réorganisation du modèle d'affaires de PostFinance pourrait s'avérer coûteuse. Il convient donc de ne pas surestimer les rendements potentiels promis par la réforme.
- 12 Sans examiner la situation du coût du service universel, la proposition aborde directement la question du financement. La CDF considère qu'il est prioritaire de faire l'examen approfondi du mandat de service universel de La Poste. Les mécanismes adéquats de financement pourraient être ensuite définis par la Confédération.

2.3. La Confédération doit assumer sa responsabilité

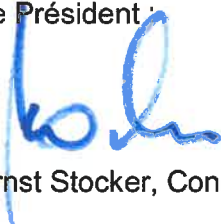
- 13 Si La Poste ne devait plus être en mesure de financer de manière autonome son mandat de service universel, la CDF estime que la responsabilité du financement des prestations incomberait à la Confédération. Cette responsabilité devrait être assumée de manière transparente sans recours à des subventionnements croisés. Ainsi, à supposer que les prestations du trafic des paiements soient maintenues à l'identique dans le mandat de service universel de La Poste, il reviendrait à la Confédération de pallier les éventuelles lacunes de financement.
- 14 Il en va de même des engagements pris pour d'éventuels besoins en capitaux réglementaires. S'ils ne peuvent pas être financés de manière autonome, la Confédération engage sa responsabilité de propriétaire. À supposer qu'une réduction du bilan dans la mesure requise ne soit quasiment pas envisageable à court et à moyen terme, la CDF estime qu'il faudrait examiner l'opportunité d'une garantie de capitalisation octroyée par la Confédération. La garantie d'État qui existe déjà de manière implicite pour PostFinance serait de cette manière transparente.

- 15 Étendre les domaines d'activité de PostFinance en fonction de l'évolution des marchés financiers est une stratégie inefficace et de court terme. Un financement transparent des prestations et des besoins en capitaux est possible sans que la Confédération n'ait à s'immiscer dans le marché concurrentiel des crédits hypothécaires.

En vous remerciant de bien vouloir appuyer nos requêtes, nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente de la Confédération, l'expression de notre considération distinguée.

CONFÉRENCE DES DIRECTRICES ET DIRECTEURS CANTONAUX DES FINANCES

Le Président :



Ernst Stocker, Conseiller d'État

Le Secrétaire général :



Peter Mischler

Copie

- Membres CDF
- Secrétariat général CDEP
- sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch