

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 038-2016
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2016.RRGR.111

Déposée le: 27.01.2016

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Brönnimann (Mittelhäusern, pvl) (porte-parole)
Gsteiger (Eschert, PEV)
Kohli (Bern, PBD)
Müller (Bern, PLR)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

N° d'ACE: 720/2016 du 15 juin 2016
Direction: Direction des finances
Classification: —
Proposition du Conseil-exécutif: **Rejet**



Cession des actions du canton dans le capital de la BCBE

Le Conseil-exécutif est chargé

1. de vendre les actions que possède le canton de Berne dans le capital de la Banque cantonale bernoise (BCBE) ;
2. d'investir le produit de la transaction dans un fonds de la formation et de la recherche.

Développement :

Le secteur bancaire fonctionne sans que l'Etat ait besoin d'intervenir. La garantie accordée par le canton à la BCBE est maintenant échue et rien ne s'oppose plus à la cession des actions du canton dans le capital de la banque.

Le canton fait par ailleurs face à une forte concurrence dans le domaine de la formation, tertiaire surtout, et de la recherche (Université, BFH, instituts fédéraux de recherche). Les investissements dans la formation et la recherche et notamment la recherche appliquée profitent au site

économique et au cadre de vie bernois. Il est sensé, pour le canton de Berne, de se désengager du secteur bancaire et d'investir plutôt dans les secteurs porteurs de la formation et de la recherche, au bénéfice des générations futures.

Les projets dont le financement doit être assuré ne manquent pas (campus de la BFH, Innocampus de Bienne, sitem-Insel Bern, lycée technique de Berthoud, Tec Lab de Berthoud, etc.).

Réponse du Conseil-exécutif

Point 1

Le canton de Berne est actuellement l'actionnaire majoritaire de la Banque cantonale bernoise (BCBE), dont il détient 51,5 pour cent du capital. Le point 1 de la présente motion charge le Conseil-exécutif de vendre cette participation. Il y a une dizaine d'années, trois motions successives avaient déjà exigé la cession partielle ou totale des actions détenues par le canton dans le capital de la BCBE (motions 290-2006, 158-2007 et 208-2007). Le Conseil-exécutif avait rejeté ces demandes. Le Grand Conseil s'était lui aussi opposé à la vente de la participation cantonale pour ce qu'il avait pu examiner de ces interventions, puisque les motions 290-2006 et 158-2007 ainsi que le chiffre 3 de la motion 208-2007 avaient été retirés avant les délibérations parlementaires.

Pour se prononcer sur une cession éventuelle des actions que possède le canton dans le capital de la BCBE, il faut tenir compte de diverses données et considérations qui sont exposées dans les développements ci-après. Certains des arguments avancés dans les réponses aux motions susmentionnées sont répétés ici, car ils sont toujours valables.

Données juridiques

L'article 53 de la Constitution cantonale (ConstC, RSB 101.1) prévoit que le canton exploite une banque afin d'encourager le développement économique et social. De ce fait, la cession de la totalité de la participation cantonale au capital de la BCBE impliquerait non seulement une révision de la loi sur la société anonyme Banque cantonale bernoise (LSABCB, RSB 951.10), mais aussi une modification de la Constitution soumise à une votation obligatoire.

La loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne (LB, RS 952.0) prévoit en outre que le canton doit détenir plus d'un tiers du capital de la BCBE pour que celle-ci soit réputée banque cantonale. Il s'ensuit que si le canton vendait la totalité de sa participation, la BCBE ne pourrait plus se présenter sur le marché en tant que banque cantonale et perdrait dès lors non seulement son nom, mais aussi sa spécificité de banque cantonale.

La garantie de l'Etat que le canton offrait à la BCBE a été supprimée fin 2012. La modification en ce sens de la LSABCB, du 16 septembre 2004, a été adoptée à la condition que la BCBE poursuive sur la voie de la stabilité où elle se trouvait depuis 1992 et que le canton conserve dans un premier temps la majorité du capital de la banque. Il existait alors une large volonté politique de maintenir la BCBE dans son statut de banque indépendante. La garantie de l'Etat a été supprimée progressivement et sans difficulté.

Importance économique de la BCBE

La BCBE compte parmi les plus importantes banques de détail en Suisse et elle est la première banque de son secteur pour les affaires privées et commerciales sur le marché des cantons de Berne et de Soleure. Depuis son assainissement au début des années nonante, elle est devenue un établissement financier qui prospère et fonctionne extrêmement bien. Il est dans l'intérêt du canton de Berne et de son économie de disposer d'une banque cantonale forte. La BCBE étant profondément enracinée dans le canton de Berne et son espace économique, elle joue un rôle important dans le renforcement de l'économie publique bernoise. Plusieurs indicateurs montrent ainsi l'importance de cette banque au plan économique :

- La BCBE contribue de manière substantielle aux prestations de services bancaires qui sont offertes à la clientèle privée et commerciale (en particulier aux PME) dans le canton de Berne. Forte de plus de 500 000 clients et clientes, la banque dispose d'un dense réseau de succursales. La BCBE accorde plus de 20 milliards de francs de prêts. Par ailleurs, elle gère pour sa clientèle plus de 22 milliards de francs de dépôts de fonds et environ 20 milliards de francs de valeurs patrimoniales. Dans le canton, le tiers des PME et plus d'un particulier sur trois entretiennent une relation bancaire avec la BCBE.
- La BCBE est un employeur de premier plan dans toutes les régions du canton. Elle emploie quelque 1300 personnes sur plus de 70 sites, ce qui représente une masse salariale annuelle d'une centaine de millions de francs. A la BCBE, un poste sur dix est occupé par une personne en formation. La BCBE forme environ un quart de toutes les personnes en apprentissage dans le secteur bancaire, ce qui en fait la première banque formatrice dans le canton de Berne. En sa qualité de formatrice et de banque des PME et des nouvelles entreprises, la BCBE contribue de manière importante à assurer l'avenir de notre espace économique.
- La BCBE est assujettie à l'impôt, à la différence de la plupart des autres banques cantonales, qui en sont partiellement ou totalement exonérées. Elle constitue donc un important contribuable du canton de Berne, et participe à l'accroissement du substrat fiscal du canton en proposant des emplois attrayants.
- Le placement progressif d'actions auprès d'investisseurs privés et institutionnels a permis d'accroître le nombre des actionnaires à plus de 60 000 ; la majorité d'entre eux réside dans le canton de Berne. La banque compte ainsi, toutes branches économiques confondues, parmi les dix premières sociétés faisant appel à l'épargne publique de Suisse en référence au nombre d'actionnaires.

Depuis la crise financière, le critère de l'importance systémique s'est imposé pour apprécier le poids économique des banques. Selon la LB, les banques suisses d'importance systémique sont celles dont la défaillance porterait gravement atteinte à l'économie et au système financier suisses. Jusqu'ici, cinq banques ont été reconnues comme étant d'importance systémique, et la BCBE n'en fait pas partie dans cette optique nationale. Toutefois, du fait de son étroite imbrication dans l'ensemble du tissu économique bernois, elle joue un important rôle économique qui, du point de vue du Conseil-exécutif, ne saurait être sous-estimé.

Considérations stratégiques

Conformément à sa stratégie de propriétaire, le canton de Berne entend conserver avec la BCBE une banque indépendante et performante, active dans toutes les régions du canton et dont le centre de décision se trouve à Berne. La relation de la banque avec le canton est caractérisée par une nette distinction entre responsabilité politique et responsabilité entrepreneuriale.

L'influence du canton se limite à l'exercice des compétences qui lui sont conférées par le droit des sociétés au sein de l'assemblée générale, où il dispose de la majorité des voix en sa qualité d'actionnaire majoritaire. La stabilité de ses relations avec le canton, son principal actionnaire, favorisent le développement solide et durable de la BCBE.

Le Conseil-exécutif considère que la politique d'affaires prudente de la BCBE, axée sur le succès à long terme, a fait ses preuves et qu'elle doit être poursuivie. Or il n'est pas certain que la politique d'affaires actuelle serait maintenue si le canton céda sa participation. Et comme il serait sans doute difficile de placer en temps utile la totalité des actions selon la structure recherchée jusqu'ici d'un actionnariat ancré dans l'espace économique bernois, la BCBE deviendrait la proie des candidats à la reprise (par exemple des investisseurs suisses ou étrangers, ou un fonds spéculatif), avec des conséquences impossibles à prévoir pour le canton de Berne. Il faut envisager, dans cette hypothèse, que la BCBE ne serait plus libre d'agir en toute indépendance et se trouverait éventuellement exposée à des spéculateurs qui, au lieu d'appliquer une stratégie d'entreprise à long terme, chercheraient uniquement à optimiser leurs gains. L'ancrage de la BCBE dans le canton et son centre décision à Berne pourraient être remis en question, ce qui susciterait une grande incertitude et compromettrait la contribution de la banque au développement économique du canton. La perte du statut de banque cantonale et du nom de BCBE risquerait par ailleurs d'éroder la confiance des clients. Enfin, il faut observer qu'avec un rating Aa1, la BCBE figure actuellement parmi les banques les mieux notées de Suisse. La cession de la part du canton entraînerait très probablement une baisse de cette note, avec à la clé pour la banque des conséquences négatives sur l'obtention de capitaux et sur la confiance de sa clientèle.

Aspects de politique financière

La BCBE verse à ses actionnaires depuis 1996 des dividendes attrayants en constante progression (le dividende par action a été multiplié par six depuis cette date). Ces dernières années, le canton a reçu un dividende annuel de près de 30 millions de francs (et d'environ 50 millions en 2013 en raison d'un dividende exceptionnel). Ce montant représente un taux de rendement de plus de 3 pour cent de la valeur boursière, ce qui est un très bon rapport du point de vue actuel. Rapporté à la valeur nominale de la participation inscrite au bilan (CHF 96 mio), ce rendement est même supérieur à 30 pour cent. En valeur cumulée depuis 1998, les dividendes versés au canton totalisent environ 400 millions de francs.

Cette source constante de revenus (du moins dans la situation actuelle de la BCBE) disparaîtrait d'un coup si le canton vendait la totalité de ses actions. Et ce à un moment où ses perspectives financières à moyen et long termes se sont nettement détériorées. La disparition des dividendes de la BCBE s'inscrirait dans une série de pertes de revenus intervenues ces dernières années qui grèvent les finances cantonales (p. ex. la baisse de l'impôt sur les véhicules à moteur et la baisse des impôts sur les mutations).

Aux recettes récurrentes sous forme de dividendes se substituerait en cas de cession le produit unique de la vente de la BCBE. Fin 2015, la valeur en bourse des actions détenues par le canton de Berne dans le capital de la banque s'élevait à environ 900 millions de francs. Il est difficile de prévoir si, le cas échéant, la décision du canton de céder sa participation aurait une incidence positive ou négative sur le cours des actions, de sorte que le produit d'une vente éventuelle pourrait différer considérablement de la valeur boursière précédemment indiquée. En tout état de cause, il est globalement plus avantageux, du point de vue de l'investisseur, de conserver un flux régulier de paiements sous la forme de dividendes élevés plutôt que de réaliser une seule fois le

produit de la vente de la BCBE. Depuis que la banque a été transformée en une société anonyme, en 1998, elle a versé au total au canton de Berne plus de 1,8 milliard de francs sous forme de dividendes, d'impôts et autres indemnités.

Point 2

Le point 2 de la motion demande que le produit de la cession des actions de la BCBE soit investi dans un Fonds de la formation et de la recherche. Tout comme les motionnaires, le Conseil-exécutif estime que la formation et la recherche jouent un rôle important dans le développement du canton de Berne. C'est la raison pour laquelle le renforcement de la formation figure parmi les objectifs du programme gouvernemental de législature de 2015 à 2018 et une nouvelle base légale a été créée récemment avec la loi sur l'encouragement de l'innovation (LEI) pour soutenir la recherche et le développement orientés vers les applications dans le canton de Berne. Ce soutien pourra bénéficier notamment aux projets, évoqués par les motionnaires, du site biennois du Parc national d'innovation et du centre de compétences national en médecine translationnelle et entrepreneuriat (SITEM-Insel).

Le Conseil-exécutif porte cependant un regard critique sur la création d'un fonds pour la formation et la recherche, comme il l'a déjà indiqué dans sa réponse à la motion 025-2015 « Fonds de la formation ». L'affectation de deniers publics généraux liée à la création d'un fonds exige en principe la plus grande retenue. De plus, un nouveau fonds restreindrait encore la marge de manœuvre du canton en matière de politique financière, puisque les moyens qui l'alimenteraient échapperaient aux priorités fixées à l'échelle cantonale. Ces derniers temps, les milieux politiques se sont eux par ailleurs montrés critiques sur la création de fonds, et le Grand Conseil a rejeté sans ambiguïté la motion 025-2015 mentionnée plus haut. Dans le cas présent, il faut en outre de tenir compte du fait qu'un placement – pour l'instant dénué de risque – du produit de la vente des actions de la BCBE ne devrait guère être rentable, voire pourrait entraîner des intérêts négatifs, compte tenu de la situation actuelle des marchés financiers. La fortune du Fonds diminuerait en conséquence continuellement d'un montant significatif.

Conclusion

La cession de la totalité de la participation du canton à la BCBE qu'exige la motion signifierait un abandon de la voie de l'indépendance de la banque en faveur de laquelle le corps électoral, le Grand Conseil et le Conseil-exécutif se sont à plusieurs reprises prononcés depuis 1992. Le Conseil-exécutif ne voit pour l'heure aucune raison de changer aussi radicalement de cap. La BCBE a connu une évolution très satisfaisante ces dernières années ; elle est saine et solide, et elle a su affirmer sa position sur un marché de plus en plus exigeant. Le Conseil-exécutif considère qu'une banque cantonale solide est à divers égards profitable au canton de Berne, et qu'il ne faut pas compromettre ce modèle gagnant que représente la BCBE. Il propose donc le rejet de la présente motion.

Destinataire

- Grand Conseil