



Rapport concernant la participation du canton dans la Banque cantonale bernoise SA (BCBE)

Rapport du Conseil-exécutif

Date de la séance du CE : 5 mars 2025
N° d'affaire : 2024.FINGS.2
Direction : Direction des finances
Classification : Non classifié

Table des matières

Table des matières.....	2
1. Synthèse	4
2. Contexte	6
2.1 Session parlementaire d'automne de l'année 2022 : débats relatifs à la participation majoritaire du canton dans la BCBE	6
2.2 Avis de droit de M. Giovanni Biaggini concernant l'article 53 ConstC	7
2.3 Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil sur la portée de l'ar- ticle 53 ConstC	7
2.4 Session d'hiver de l'année 2023 : le Grand Conseil renvoie le rap- port au Conseil-exécutif en l'assortissant d'une charge	8
2.5 Élaboration d'un rapport relatif à la participation du canton dans la BCBE.....	8
3. Les banques cantonales	10
4. La BCBE	11
4.1 Portrait.....	11
4.2 Stratégie actuelle de la BCBE.....	16
4.3 La BCBE comparée aux autres banques cantonales	18
4.4 La BCBE dans le paysage bancaire bernois	27
5. La participation du canton dans la BCBE	28
5.1 Dispositions légales fédérales en lien avec la participation du can- ton dans la BCBE	28
5.2 Dispositions légales cantonales régissant la participation du canton dans la BCBE	29
5.3 Stratégie cantonale de propriétaire.....	30
5.4 Évolution de la participation du canton dans la BCBE	32
5.5 Interventions parlementaires et décisions quant au niveau de la participation du canton dans la BCBE	32
6. Évolution dans certains autres cantons	34
7. Importance de la BCBE pour le développement de l'économie bernoise et le canton de Berne en général	36
8. Évolution de quelques indicateurs financiers en lien avec la participation majoritaire du canton dans la BCBE	38
8.1 Évolution de quelques indicateurs financiers sous l'angle de la BCBE.....	38
8.2 Évolutions de quelques indicateurs financiers sous l'angle de la participation du canton dans la BCBE	41
9. Moyens légaux d'influence du canton sur la BCBE	43
10. Risques auxquels s'expose le canton de Berne avec sa parti- cipation majoritaire dans la BCBE	47
10.1 Risques économiques	47
10.2 Risques financiers.....	50
10.3 Risques juridiques.....	52
11. Perspectives et défis pour les banques cantonales	54
12. Brève description des trois variantes de participation du can- ton dans la BCBE	55
12.1 Variante 1 : maintien de la participation cantonale majoritaire (« statu quo »)	55
12.2 Variante 2 : abaissement de la participation cantonale à 33,33 pour cent plus une action (« participation minoritaire de blocage »)	55

12.3	Variante 3 : vente totale des actions du canton (« abandon de la participation cantonale »).....	55
13.	Évaluation des trois variantes	56
13.1	Évaluation économique.....	57
13.2	Évaluation financière.....	60
13.3	Évaluation juridique.....	66
13.4	Évaluation des risques	70
14.	Autres évaluations	73
14.1	Incidences sur la stratégie de propriétaire du canton	73
14.2	Incidences sur la BCBE	74
14.3	Incidences sur l'actionnariat.....	75
14.4	Incidences sur le personnel	76
14.5	Incidences sur la clientèle.....	77
14.6	Incidences sur la concurrence	78
15.	Récapitulatif des principaux avantages et inconvénients des trois variantes.....	79
16.	Considérations politiques générales du Conseil-exécutif.....	85
16.1	La BCBE, figure historique et vecteur d'identité du canton	85
16.2	Canton et BCBE ont fait du bon travail	86
16.3	Réduction ou vente de la participation cantonale préjudiciables aux finances cantonales	86
16.4	L'endettement du canton ne nécessite pas de réduire ou de vendre la participation cantonale dans la BCBE.....	87
16.5	Les risques inhérents à la participation majoritaire dans la BCBE sont supportables pour le canton	87
16.6	Évolution durable et positive grâce à la stabilité de la structure de l'actionnariat	88
16.7	Distorsions de concurrence plus faibles à Berne que dans d'autres cantons.....	88
16.8	Importants obstacles politiques à une réduction comme à la vente de la participation cantonale dans la BCBE.....	89
16.9	Le Conseil-exécutif plaide en faveur de la variante 1, c'est-à-dire du maintien de l'actuelle participation majoritaire du canton dans la BCBE.....	89
17.	Prochaines étapes	89
18.	Proposition au Grand Conseil	90
19.	Appendice	91
19.1	Table des illustrations	91
19.2	Liste des tableaux	92

1. Synthèse

Avec le présent rapport sur la participation du canton dans la BCBE, le Conseil-exécutif répond au mandat que lui a confié le Grand Conseil en 2023, lors de sa session d'hiver. Comme le souhaitait le Grand Conseil, le Conseil-exécutif expose tant les avantages que les inconvénients des trois variantes que sont « le statu quo » (maintien de la participation majoritaire du canton), « une participation minoritaire de blocage » (réduction de la participation cantonale à un tiers plus une action) et « l'abandon de la participation cantonale » (vente de l'ensemble des parts du canton). De surcroît, il présente les risques que la participation dans la BCBE fait courir au canton. Il fournit également diverses comparaisons croisées avec les participations que détiennent les autres cantons dans leur propre banque cantonale.

Conformément à la demande exprimée, ce rapport doit permettre au Grand Conseil de prendre, en connaissance de cause (c.-à-d. compte tenu des avantages et inconvénients des trois variantes), un arrêté de principe quant à la hauteur de la participation du canton dans la BCBE, dans une optique de clarification de la question pour le long terme. L'évaluation des trois variantes des points de vue économique, financier et juridique en constitue le cœur. Mais ce rapport analyse aussi les risques que présentent ces trois variantes pour le canton.

En amont, le Conseil-exécutif a demandé deux études, l'une économique (sur l'importance de la BCBE pour l'économie du canton), l'autre juridique (évaluant notamment les risques en responsabilité). Les trois variantes ont été examinées à l'aune des résultats de ces deux études, mais aussi de l'avis de droit de M. Giovanni Biaggini, datant de 2023. Selon les conclusions de ce dernier, un éventuel abaissement de la participation majoritaire du canton dans la BCBE à un taux inférieur à 50 % du capital-actions supposerait impérativement une modification préalable de la Constitution, laquelle nécessiterait la tenue d'une votation populaire.

Pour l'évaluation économique des trois variantes (chap. 13.1), la Direction des finances a commandé une étude à la société zurichoise Swiss Economics. Celle-ci fournit des renseignements sur le paysage des banques cantonales suisses, analyse la variante du statu quo en matière de participation cantonale dans la BCBE et examine précisément le rôle de cette banque dans le paysage bancaire bernois. L'étude présente en outre l'importance de la BCBE dans l'économie bernoise. Enfin, elle étudie les trois variantes dans une perspective purement économique, en évaluant leurs effets sur les divers groupes d'intérêt.

L'évaluation financière (chap. 13.2) expose les répercussions des trois variantes sur les finances cantonales, notamment sur les dividendes à percevoir, les charges d'intérêts et la dette.

La Direction des finances a confié l'évaluation juridique des trois variantes (chap. 13.3) à M. Christoph Bühler, docteur en droit, associé gérant de la société böckli bühler partner et professeur titulaire en droit commercial et économique à l'Université de Zurich. Son avis de droit expose les risques en responsabilité que la participation dans la BCBE fait courir au canton et livre une évaluation juridique des variantes 2 et 3 sous l'angle des risques en responsabilité et de la gouvernance. Il pèse également les avantages et inconvénients des trois variantes d'un point de vue purement juridique.

L'évaluation des risques auxquels les trois variantes exposent le canton (chap. 13.4) se fonde aussi largement sur les deux études évoquées ci-avant.

Au chapitre 16, le Conseil-exécutif présente ses considérations politiques d'ordre général quant à chacune des trois variantes. Pour diverses raisons (notamment les retombées financières d'une réduction ou d'une vente, la prospérité de la BCBE, le fait que le canton a la capacité de

supporter les risques inhérents à une participation, etc.), le Conseil-exécutif plaide en faveur de la variante 1, c'est-à-dire du maintien de l'actuelle participation majoritaire du canton dans la BCBE. Il pourrait envisager de réduire cette participation dans le cas où le contexte politique, financier, économique ou juridique viendrait à changer. Mais il faudrait, selon lui, qu'elle soit globalement profitable au canton et à sa population. Ce n'est pas le cas actuellement. Compte tenu de ces éléments, le Conseil-exécutif est sceptique quant aux chances d'adoption d'une modification, voire de l'abrogation de l'article 53 de la Constitution cantonale (ConstC ; RSB 101.1) en votation populaire.

Eu égard aux règles de gouvernance de la participation du canton dans sa banque cantonale, bien plus développées que celles de la plupart des autres cantons, le Conseil-exécutif estime en outre qu'il n'y a pas lieu de faire du canton de Berne le premier dans toute la Suisse à réduire sa participation à un tiers, voire à la vendre. Il est conscient que l'importance économique de la BCBE pour le canton a reculé au fil des dernières décennies. Néanmoins, les arguments en faveur du maintien de la participation majoritaire sont à ses yeux bien loin d'être purement financiers. Grâce à son statut d'actionnaire majoritaire, le canton peut prendre des décisions cruciales, d'une autre nature que s'il ne détenait des parts d'une quelconque autre entreprise que pour des raisons financières¹. Au fil de l'histoire, le canton a par ailleurs tissé un lien clair avec la BCBE. De plus, celle-ci opère essentiellement dans le cadre de vie et l'espace économique bernois.

Si le Grand Conseil se rallie aux conclusions du Conseil-exécutif à l'issue de l'examen du présent rapport, et qu'il adopte un arrêté de principe validant la variante 1 (« statu quo »), le Conseil-exécutif maintiendra la participation cantonale selon l'actuelle gouvernance. Si le Grand Conseil opte pour la variante 2 (« participation minoritaire de blocage ») ou la variante 3 (« abandon de la participation cantonale »), le Conseil-exécutif engagera une révision de l'article 53 ConstC, conformément aux conclusions de l'avis de droit de M. Giovanni Biaggini exposées au chapitre 2.2, appelant ainsi le peuple bernois à s'exprimer par les urnes sur l'adaptation (variante 2) ou l'abrogation (variante 3) de cette disposition constitutionnelle.

¹ Cf. chapitre 9

2. Contexte

Ces dernières années, le Conseil-exécutif et le parlement se sont penchés à diverses reprises sur la participation du canton dans la BCBE. Cette partie retrace les faits marquants et les principales décisions arrêtées depuis que le Grand Conseil a délibéré de la motion 278-2021 Brönnimann (Mittelhäusern, pvl), intitulée « Le canton de Berne crée les bases légales pour céder sa participation majoritaire dans la BCBE » (session d'automne de l'année 2022).

2.1 Session parlementaire d'automne de l'année 2022 : débats relatifs à la participation majoritaire du canton dans la BCBE

Le Grand Conseil délibère de la Motion 278-2021 Brönnimann (Mittelhäusern, PVL) « Le canton de Berne crée les bases légales pour céder sa participation majoritaire dans la BCBE » lors de sa session d'automne de l'année 2022. Cette motion formule les trois demandes suivantes :

1. Soumettre au Grand Conseil toutes les adaptations légales qui relèvent de ses compétences et sont nécessaires afin que le canton ne soit pas obligé de maintenir sa participation majoritaire dans la BCBE.
2. Engager la procédure de suppression de l'article 53 de la Constitution cantonale.
3. Clarifier, rapport à l'appui, la possibilité pour le canton de Berne de se défaire de sa participation majoritaire sans abroger l'article 53 de la Constitution cantonale.

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter les trois points de la motion sous forme de postulat. Dans sa réponse à la motion 278-2021, il indique que la réduction, voire sa vente totale de la participation cantonale aurait d'importantes conséquences d'ordre politique, financier et économique qu'il est difficile d'évaluer. Selon lui, une telle décision ne peut être prise que sur des bases solidement étayées.

Il ajoute qu'il continue à penser que les avantages d'une participation majoritaire sont prépondérants, mais qu'il est néanmoins prêt à préparer ces bases de décision – le cas échéant en faisant appel à des experts externes – et à en rendre compte au Grand Conseil. Il précise que cet état des lieux comprendra aussi l'examen juridique relatif à l'article 53 ConstC.

Au vu de ces réflexions, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter la motion sous forme de postulat.

Le 14 septembre 2022, le Grand Conseil adopte le point 1 sous forme de motion par 88 voix contre 57, et les points 2 et 3 sous forme de postulat, respectivement par 85 voix contre 59 (point 2) et 87 voix contre 55 (point 3).

Lors des débats, il est notamment souligné qu'il ne s'agit pas encore de vendre la part majoritaire détenue dans la BCBE, mais simplement de créer les bases légales fondant une éventuelle renonciation à la participation cantonale majoritaire.

Le Conseil-exécutif décide alors de demander un avis de droit, afin de clarifier si le canton peut se défaire de sa participation majoritaire (51,5 % du capital-actions) sans modifier l'article 53 ConstC (« *Le canton exploite une banque afin d'encourager le développement économique et social. La Banque cantonale soutient le canton et les communes dans l'accomplissement de leurs tâches.* »).

2.2 Avis de droit de M. Giovanni Biaggini concernant l'article 53 ConstC

Début octobre 2022, suite à la décision du Conseil-exécutif évoquée ci-dessus, la Direction des finances charge M. Giovanni Biaggini, professeur ordinaire en droit public, administratif et européen à la faculté de droit de l'Université de Zurich, d'établir un avis de droit.

La Direction des finances reçoit cet avis de droit fin février 2023. Après analyse de l'article 53 ConstC sous différents angles et en considération de l'évolution du droit fédéral, M. Giovanni Biaggini conclut qu'une participation minoritaire du canton de Berne dans la BCBE serait certes conforme au droit fédéral (pour autant qu'elle représente au moins les deux tiers du capital selon l'art. 3a de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne [RS 952.0]), mais pas à l'article 53 ConstC. Cette disposition impose au canton d'exploiter une banque (cantonale), ce qui implique, selon l'avis de droit, qu'il puisse exercer une influence déterminante sur cette banque. Or, M. Biaggini estime que ce serait impossible si le canton ne détenait qu'une participation minoritaire.

Selon lui, la participation majoritaire du canton dans la BCBE ne pourrait être abaissée au-dessous de 50 pour cent du capital-actions qu'après modification de la Constitution, ce qui impliquerait nécessairement une votation populaire.

2.3 Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil sur la portée de l'article 53 ConstC

Le Conseil-exécutif présente les conclusions de l'avis de droit de M. Giovanni Biaggini dans un rapport, qu'il adopte à l'intention du Grand Conseil le 16 août 2023. Il y indique que cet avis de droit modifie selon lui le contexte politique initial, ce qu'il étaye au moyen des considérations suivantes : lors des débats parlementaires au sujet de la motion 278-2021 (session d'automne de 2022), ni le Conseil-exécutif, ni les membres du Grand Conseil n'étaient catégoriques sur le fait qu'une réduction de la participation majoritaire du canton dans la BCBE à un taux inférieur à 50 pour cent du capital-actions supposait une modification de la Constitution cantonale et donc l'organisation d'une votation populaire.

Le point 1 de ladite motion adoptée en septembre 2022 charge le Conseil-exécutif de soumettre au Grand Conseil toutes les adaptations légales relevant de sa compétence qui sont nécessaires pour que le canton ne soit pas obligé de maintenir sa participation majoritaire dans la BCBE. Dans leur argumentaire, les motionnaires réclament une modification de l'article 3 de la loi sur la société anonyme Banque cantonale bernoise (LSABCBE) propre à permettre une participation minoritaire.

Or, l'avis de droit établit qu'une modification de la LSABCBE requiert au préalable une révision de l'article 53 ConstC. Le Conseil-exécutif indique qu'il n'est donc pas en mesure de présenter une révision de l'article 3 LSABCBE comme le demande le point 1 de la motion 278-2021. Il ajoute que cela nécessiterait préalablement un projet de révision de l'article 53 ConstC, lequel devrait ensuite être soumis à la votation populaire. Il signale que les obstacles politiques à franchir pour réduire la participation cantonale dans la BCBE sont donc très importants.

Rappelant l'effolement déclenché par l'annonce du rachat du Crédit Suisse par UBS SA, le Conseil-exécutif explique en outre qu'il lui paraît évident que toute modification de la participation cantonale dans la BCBE susciterait beaucoup de scepticisme au sein de la population.

Dans son rapport au Grand Conseil, le Conseil-exécutif déclare, en résumé, qu'il s'oppose à la fois à une adaptation de l'article 53 ConstC et au mandat d'expertise visant à « engager la procédure de suppression de l'article 53 de la Constitution cantonale » (point 2 de la motion). Il estime en effet qu'il y a peu de chances que le peuple bernois approuve une modification, voire l'abrogation de l'article 53 ConstC à brève ou moyenne échéance, notamment en raison du fort ancrage de la BCBE dans le canton de Berne. Le Conseil-exécutif ajoute que de nombreux éléments plaident à ses yeux en faveur de la conservation de la participation majoritaire cantonale dans la BCBE. Parmi ces éléments, il cite notamment la politique financière et relève que le canton de Berne reste largement en avance par rapport à d'autres cantons en ce qui concerne les termes généraux de sa participation dans la BCBE.

2.4 Session d'hiver de l'année 2023 : le Grand Conseil renvoie le rapport au Conseil-exécutif en l'assortissant d'une charge

Le Grand Conseil examine le rapport résumé au chapitre 2.3 ci-avant lors de sa session d'hiver de 2023. À cette occasion, une majorité des membres de la Commission des finances demande le renvoi du rapport au Conseil-exécutif, en le chargeant de soumettre au Grand Conseil un arrêté de principe (selon l'art. 46, al. 2 LGC) présentant les trois variantes suivantes (avec leurs avantages et inconvénients respectifs)² :

- a. Le canton conserve sa participation majoritaire au sein de la BCBE (« statu quo »).
- b. Le canton se contente d'une participation minoritaire dans la BCBE (participation minimale de 33,33 %).
- c. Le canton se départit entièrement de sa participation dans la BCBE.

À l'issue des débats, le parlement suit la proposition de la Commission des finances et renvoie le rapport au Conseil-exécutif par 85 voix contre 56 (et 1 abstention). Il souligne que l'objectif est de présenter, sans préjugés, l'ensemble des avantages et inconvénients de chacune des trois variantes, dans un rapport sur lequel il pourra se fonder pour prendre un arrêté de principe quant à la hauteur de la participation du canton dans la BCBE, clarifiant l'affaire pour le long terme.

2.5 Élaboration d'un rapport relatif à la participation du canton dans la BCBE

Avec le présent rapport exhaustif sur la participation du canton dans la BCBE, le Conseil-exécutif répond aux mandats que lui a confiés le Grand Conseil (cf. chap. 2.4). Comme demandé, il expose tant les avantages que les inconvénients des trois variantes que sont « le statu quo », « une participation minoritaire de blocage » et « l'abandon de la participation cantonale ». De surcroît, il présente les risques que la participation dans la BCBE fait courir au canton. Il fournit également diverses comparaisons croisées avec les participations que détiennent les autres cantons dans leur propre banque cantonale.

L'évaluation des trois variantes d'un point de vue économique, financier et juridique constitue le cœur de ce rapport, qui analyse cependant aussi les risques que présentent ces trois variantes pour le canton.

² Remarque du Conseil-exécutif : dans le présent rapport, les variantes ne figurent pas dans le même ordre que dans la proposition de la Commission des finances : la variante a) correspond à la conservation de la participation majoritaire, et la variante c), à sa vente intégrale [la variante b) telle qu'elle est présentée ici est formulée exactement de la même manière que celle de la Commission des finances]. Le Conseil-exécutif estime que cette réorganisation est plus logique et qu'elle facilite la présentation et l'appréciation des trois variantes.

Pour l'évaluation économique des trois variantes (chap. 13.1), la Direction des finances a commandé une étude à la société zurichoise Swiss Economics. Celle-ci fournit des renseignements sur le paysage des banques cantonales suisses, analyse la variante du statu quo en matière de participation cantonale dans la BCBE et examine précisément le rôle de cette banque dans le paysage bancaire bernois. L'étude présente en outre l'importance de la BCBE dans l'économie bernoise. Enfin, elle étudie les trois variantes dans une perspective purement économique, en explorant leurs effets respectifs sur les divers groupes d'intérêt.

L'évaluation financière (chap. 13.2) expose les répercussions des trois variantes sur les finances cantonales, notamment sur les dividendes à percevoir, les charges d'intérêts et la dette.

La Direction des finances a confié l'évaluation juridique des trois variantes (chap. 13.3) à M. Christoph Bühler, docteur en droit, associé gérant de la société böckli bühler partner et professeur titulaire en droit commercial et économique à l'Université de Zurich. Son avis de droit expose les risques en responsabilité que la participation dans la BCBE fait courir au canton et livre une évaluation juridique des variantes 2 et 3 sous l'angle des risques en responsabilité et de la gouvernance. Il pèse également les avantages et inconvénients des trois variantes d'un point de vue purement juridique.

L'évaluation des risques auxquels les trois variantes exposent le canton (chap. 13.4) se fonde aussi largement sur les deux études évoquées ci-avant.

3. Les banques cantonales

Les 24 banques cantonales (les cantons de Soleure et d'Appenzell-Rhodes-Extérieures n'en ont plus) forment la composante la plus originale du système bancaire suisse. Le caractère étatique et la limitation géographique aux frontières cantonales constituent cependant leurs deux particularités fondamentales. À l'image de la diversité politique, elles regroupent des établissements d'origine, de taille, d'activités et de caractère juridique différents. Diversement réglementée par les lois cantonales, l'intervention de l'État se manifeste dans la définition d'objectifs socio-économiques d'intérêt général, la constitution du capital, la garantie des engagements, la nomination des organes dirigeants, la participation aux bénéfices et le contrôle³.

Selon la loi, les banques cantonales se définissent par une participation déterminante du canton. L'article 3a de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne (LB) dispose qu'une banque cantonale doit être créée en vertu d'une base légale cantonale et que le canton doit en détenir au moins un tiers du capital et des droits de vote.

En tant que (co)propriétaires, les cantons décident de la structure et de la forme juridique de leur banque cantonale respective. Quinze banques cantonales sont des collectivités de droit public, neuf sont constituées en société anonyme. Selon leurs besoins spécifiques, les propriétaires de celles qui sont constituées en société anonyme ont trois options : droit privé (selon art. 620 CO), entreprises mixtes (selon art. 762 CO) ou statut juridique particulier (selon art. 763 CO).

Les banques cantonales font partie des plus importants prestataires de services bancaires en Suisse. D'après l'Union des Banques Cantonales Suisses (UBCS), environ la moitié de la population suisse est cliente d'une banque cantonale. Les banques cantonales détiennent des avoirs clients domestiques (engagements découlant de dépôts clients, y compris obligations de caisse) d'un volume de 458 milliards de francs (UBCS, au 31 décembre 2023). Cela équivaut à une part de marché d'un tiers environ⁴.

Les banques cantonales sont en outre leader sur le marché des PME. Ce sont le premier partenaire financier, plus précisément la banque principale, d'un tiers des petites et moyennes entreprises suisses⁵.

Les banques cantonales entretiennent un réseau de filiales dense, comptant quelque 580 succursales. Employant près 20 000 personnes (en équivalents temps plein, filiales comprises), elles sont en outre un employeur significatif. Leur vocation est nationale. À l'aune de leurs crédits et de leurs engagements, le groupe qu'elles constituent opère à 95 pour cent sur le marché national. Le total de bilan cumulé des banques cantonales s'élève à 780 milliards de francs (au 31.12.2023). Elles détiennent une part d'environ 36 pour cent du total du bilan national de toutes les banques et s'affirment comme le plus grand groupe bancaire à vocation nationale de Suisse⁶.

Les banques cantonales se consacrent principalement aux opérations d'intérêts classiques. Avec une part de plus de 65 pour cent, cette activité est leur principale source de revenus⁷.

³ Cf. Lexique historique de la Suisse, article « Banques cantonales » : [Banques cantonales \(hls-dhs-dss.ch\)](https://hls-dhs-dss.ch) [17.01.2025]

⁴ Cf. site Internet de l'Union des Banques Cantonales Suisses (UBCS), [Banques principales des Suisses | UBCS](https://ubcs.ch) [17.01.2025]

⁵ Cf. site Internet de l'UBCS, [Partenaires importants de l'industrie et du commerce local | UBCS](https://ubcs.ch) [17.01.2025]

Cf. site Internet de l'UBCS, [En Suisse - pour la Suisse | UBCS](https://ubcs.ch) [17.01.2025]

Cf. site Internet de l'UBCS, <https://vskb.ch/fr/banques-cantonales/portrait/continue-et-stabilite> [20.01.2025]

La partie 2 de l'étude réalisée par Swiss Economics (p. 9 ; en allemand) fournit des renseignements complémentaires sur le paysage des banques cantonales suisses, notamment sur l'origine de leur fondation, sur leurs caractéristiques ainsi que sur leurs perspectives et les défis qu'elles rencontrent.

4. La BCBE

Cette partie présente la BCBE en détail. Elle expose les principales caractéristiques de l'entreprise, les évolutions qui l'ont marquée ces dernières années ainsi que sa stratégie actuelle. Il compare sa gouvernance ainsi que divers indicateurs avec ceux des autres banques cantonales.

4.1 Portrait

Les chapitres suivants présentent divers aspects de la BCBE ainsi que ses activités.

La partie 3 de l'étude de Swiss Economics (p 26 ss ; en allemand) fournit de plus amples informations sur la BCBE, en particulier sur son importance économique pour le canton de Berne.

4.1.1 Histoire⁸

Fondée en 1834, la « Banque cantonale de Berne » compte parmi les plus anciennes banques cantonales. Trois ans auparavant, les citoyens bernois ont approuvé une Constitution cantonale libérale. Parmi les nouveaux droits constitutionnels figure la liberté du commerce et de l'industrie. La libre entreprise peut ainsi se développer ; elle a cependant besoin d'une banque pour mettre à disposition les ressources nécessaires au financement des entreprises. La banque cantonale fournit des prestations à différentes couches de la population, contribuant au développement de l'économie régionale. Au fur et à mesure, elle étoffe sa gamme de produits et de prestations et ouvre, en 1858, ses trois premières succursales à Saint-Imier, Berthoud et Bienne.

Au début du 20^e siècle (1906), elle participe de manière déterminante au financement de BLS, contribuant ainsi de manière décisive à l'avènement du réseau de chemin de fer bernois.

Le 16 mai 1988, le Grand Conseil vote à l'unanimité la fusion de la Banque cantonale de Berne avec la Caisse hypothécaire du canton de Berne. De cette fusion naît la Banque cantonale bernoise le 1^{er} janvier 1991. Ce nouvel établissement « doit premièrement assumer le rôle d'une banque universelle moderne, deuxièmement exécuter des tâches d'ordre économique et social dans l'intérêt de la population et de l'État et, troisièmement, faire ses preuves sur le marché, en se montrant compétitive et capable de s'adapter aux nouvelles évolutions ».

En raison de la crise immobilière qui sévit au début des années 1990, la Banque cantonale bernoise redéfinit sa politique d'affaires et de crédit. Elle avait auparavant accordé des crédits, principalement dans le secteur de la construction, qui d'après la nouvelle politique ne pouvaient plus être octroyés de la même manière, voire n'auraient jamais dû l'être. En 1993, la banque assainie crée la filiale Dezennum-Finanz AG (DFAG). Les actifs qui ne correspondent pas à la

⁸ Cf. https://fr.wikipedia.org/wiki/Banque_cantonale_bernoise (au 20.1.2025) ainsi que l'ouvrage « La Banque Cantonale Bernoise SA a 175 ans - Les années 1985 à 2009 », BCBE, Berne, décembre 2010, p. 7 à 13

nouvelle politique d'affaires et de crédit de la Banque cantonale bernoise lui sont transférés. Cela se traduit par une perte de 1,14 milliard de francs pour la Banque cantonale bernoise. Sur les provisions de 1,9 milliard de francs constituées par le canton de Berne, 1,45 milliard a finalement été utilisé⁹.

Transformée en 1998 en société anonyme de droit privé au sens de l'article 620 du Code des obligations, la BCBE est la première banque cantonale suisse à avoir sauté ce pas. En 2000, les actions nominatives de la BCBE sont cotées à la SWX Swiss Exchange de Zurich. Le canton de Berne commence à réduire progressivement sa participation les années suivantes.

Le 1^{er} janvier 2006, il diminue dans un premier temps la garantie de l'État sur les emprunts obligataires ainsi que sur les fonds d'épargne d'un montant inférieur ou égal à 100 000 francs par client. La garantie de l'État est définitivement supprimée fin 2012.

Le chapitre 5.4 fournit de plus amples renseignements sur l'évolution de la participation du canton dans la BCBE.

4.1.2 La BCBE aujourd'hui

La BCBE est une banque universelle. Ses principales activités sont les affaires hypothécaires, les dépôts de la clientèle, la gestion de fortune et le conseil en placement. Grâce à une gestion rigoureuse, la BCBE souhaite contribuer à la vitalité et à l'évolution autonome du canton de Berne, et favoriser ainsi son développement économique et social.

Elle met en œuvre une stratégie à long terme et durable. Elle inscrit son activité dans le long terme, notamment en misant sur une solide structure de bilan, une forte dotation en fonds propres et des objectifs de rendement raisonnables, fondés sur des risques calculés.

À l'heure actuelle, la BCBE emploie 1 165 personnes (966 en EPT), dont 100 en formation (apprenties et apprentis, étudiantes et étudiants en maturité professionnelle et stagiaires). Elle compte près de 481 000 clientes et clients¹⁰. Selon ses propres données, 33 pour cent des PME et 36 pour cent des particuliers du canton de Berne en sont clients. Dans le canton de Soleure, près d'une personne sur dix est cliente de la BCBE¹¹.

Le siège social de la BCBE est à Berne, sur la Place fédérale. Depuis le 1^{er} mars 2022, la BCBE dispose d'une filiale dont elle est l'unique actionnaire, la société aity SA, dont le siège est à Liebfeld et qui est son fournisseur de services informatiques.

Elle concentre ses activités dans les cantons de Berne et de Soleure ainsi que dans les espaces économiques limitrophes. Néanmoins, toute personne a accès à ses services partout en Suisse, avec la possibilité d'effectuer des placements et de financer son logement en passant par des partenaires de coopération, en concluant des crédits consortiaux ou en sollicitant une offre en ligne. La BCBE n'a ni succursales ni participations qualifiées à l'étranger. Les placements à l'étranger sont limités par ses statuts (art. 2) et par son règlement d'affaires (art. 31). Les opérations de crédit avec l'étranger ne doivent pas dépasser 5 pour cent de la somme moyenne du bilan calculée sur trois ans.

⁹ Une estimation approximative des revenus, corrigés de l'inflation et actualisés, que le canton a tirés de sa participation dans la BCBE montre que depuis la transformation de la banque en société anonyme, il a fallu 20 ans au canton pour compenser les pertes de la BCBE qu'il avait reprises à l'époque (cf. étude de Swiss Economics, « Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG », 2024, p. 50 (en allemand) [Évaluation économique de la participation du canton dans la Banque cantonale bernoise SA]).

¹⁰ Chiffres de fin 2023

¹¹ <https://report.bekb.ch/2023/fr/regionale-wirtschaft> (au 20.1.2025)

La direction stratégique de la BCBE est assurée par le conseil d'administration, qui est composé de neuf personnes et dirigé par Antoinette Hunziger-Ebneter. Depuis 2019, Armin Brun est responsable de la direction opérationnelle.

Lors de sa dernière notation, le 4 octobre 2024, l'agence Moody's a maintenu la note de la BCBE (« Aa2 »), ce qui lui vaut toujours de figurer parmi les établissements financiers les mieux notés de Suisse. « Aa2 » est la troisième note financière la plus élevée. Elle signifie « solvabilité très élevée / forte probabilité de réalisation des engagements / un peu plus difficile à évaluer à long terme » (par rapport à la note Aaa, la plus élevée). Moody's estime que les perspectives restent « stables ».

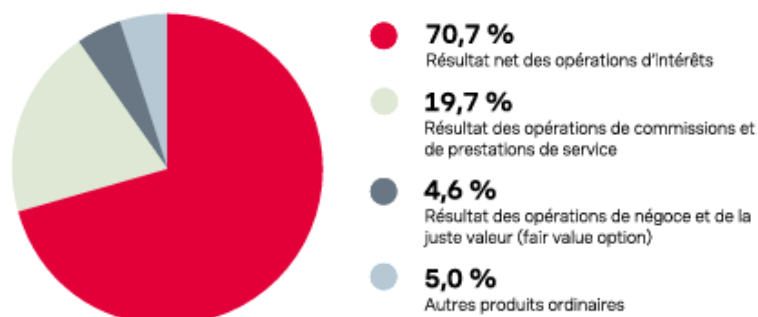
Autre élément notable : la plateforme numérique de négoce OTC-X exploitée par la BCBE ¹², sur laquelle sont négociés des titres d'entreprises suisses ou liechtensteinoises non cotées en bourse. Cette plateforme rend le marché OTC plus transparent et favorise la liquidité et la transparence des échanges.

Le chapitre 4.2 fournit de plus amples informations sur la stratégie de la BCBE et la manière dont elle se définit.

4.1.3 Principaux secteurs d'activité

La BCBE se définit comme une banque universelle, dont les activités centrales sont les affaires hypothécaires, les dépôts de clientèle, la gestion de fortune et le conseil en placement.

Ses principales sources de revenus sont les opérations d'intérêts ainsi que les opérations de commissions et de prestations de service, comme le montre clairement le graphique ci-dessous, extrait du rapport de gestion de 2023 de la BCBE.



Principaux domaines d'activité : les principales sources de revenus de la BCBE sont les opérations d'intérêts et les opérations de commissions et de prestations de service. (Base : résultat commercial)

Illustration 1 : principales sources de revenus de la BCBE¹³

Concernant les opérations d'intérêts, les prêts à la clientèle sont intégralement couverts par les dépôts de la clientèle et par les prêts des centrales d'émission de lettres de gage. La plupart sont accordés contre une garantie hypothécaire. La banque détient un important portefeuille de

OTC = « Over the counter », c'est-à-dire de gré à gré.

¹³ Rapport de gestion de la BCBE de 2023, p. 100

titres inscrit dans les actifs immobilisés, dont la composition est dictée par les directives de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité. Le poids des opérations interbancaires est secondaire. Dans le cadre des opérations passives, la BCBE propose une large palette de comptes d'épargne et de comptes de placement. L'émission d'obligations de caisse et la souscription d'emprunts auprès des centrales d'émission de lettres de gage permettent de refinancer les opérations actives.

Les commissions proviennent essentiellement de l'activité de conseil en placement et en gestion de fortune. La BCBE propose une gamme complète de services de conseil financier ainsi qu'en placement et en gestion de fortune. Outre des offres standardisées réservées aux particuliers et aux entreprises, elle propose des formules de placement sur mesure à sa clientèle privée fortunée et à sa clientèle institutionnelle (p. ex. caisses de pension, fondations et entreprises).

4.1.4 Actionnariat

Depuis l'année 2000, la BCBE est cotée à la Swiss Exchange de Zurich (SWX). Son principal actionnaire est le canton de Berne. Depuis 2006, la participation cantonale représente 51,5 pour cent de son capital-actions. Le canton en est donc l'actionnaire majoritaire. Près de 50 000 actionnaires se partagent 33,5 pour cent du capital-actions. La BCBE est ainsi l'une des dix plus grandes entreprises ouvertes au public de Suisse.

Le graphique ci-dessous illustre la structure de son actionnariat.

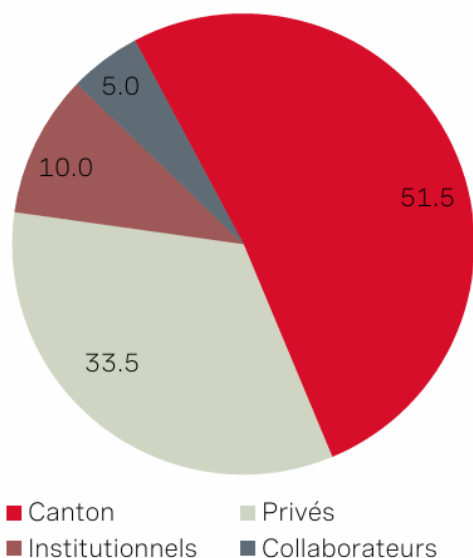


Illustration 2 : structure de l'actionnariat de la BCBE, en pourcentage

L'article 5 des statuts de la BCBE du 21 mai 2024 fixe une clause d'agrément restreignant la transmissibilité des actions nominatives de la BCBE. Ainsi, le conseil d'administration a entre autres le pouvoir de refuser d'inscrire une personne acquéreuse au registre des actionnaires disposant du droit de vote si cette personne détient à elle seule plus de cinq pour cent du capital-actions de la société.

4.1.5 Sites

Avec 73 sites (54 avec personnel, 19 sans) répartis entre les cantons de Berne et de Soleure, la BCBE est bien implantée dans la région. Le profil et les fonctions de ces sites ont changé au fil des années avec l'évolution des besoins de la clientèle. Le conseil et le dialogue avec la clientèle sont la clé de voûte de son activité. La banque a aménagé des ateliers, qui constituent une plateforme d'échanges pour la population régionale et permettent de discuter de sujets financiers ou de société. Ces ateliers sont à la disposition de la clientèle.

La carte ci-dessous localise l'ensemble des sites de la BCBE dans l'espace économique Berne-Soleure (au 31 décembre 2023).

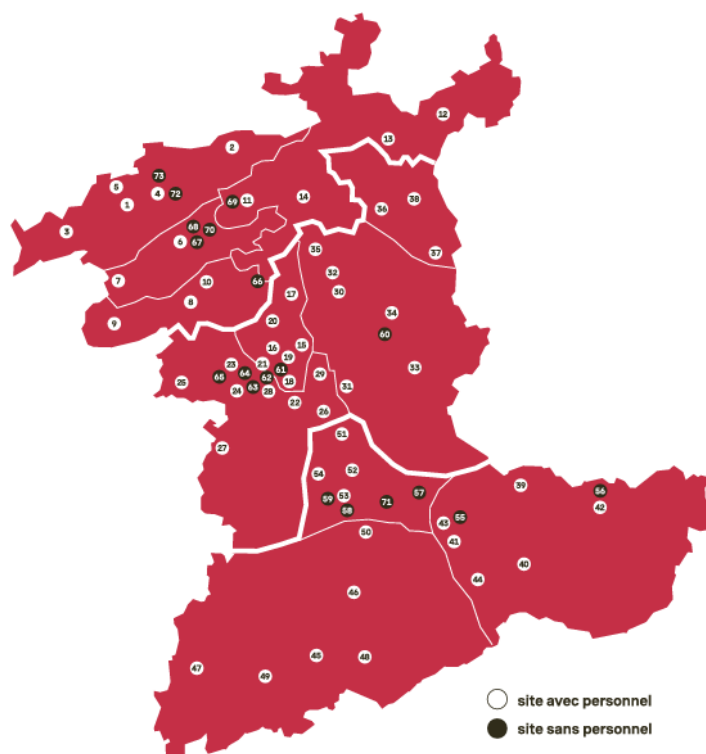


Illustration 3 : sites de la BCBE

La clientèle peut contacter la BCBE via un centre clientèle, en ligne ou en se rendant dans l'une de ses succursales.

4.1.6 Développement durable

La BCBE s'engage depuis plus de vingt ans en faveur d'un développement durable. Sa stratégie est axée sur le succès à long terme : elle table sur une valeur ajoutée durable plutôt que sur la maximisation des bénéfices à court terme. Avec sa politique d'affaires à long terme, elle vise à établir un rapport sain entre son succès économique et son engagement social et écologique ainsi qu'à améliorer continuellement ses performances en matière de développement durable.

Sa gestion environnementale satisfait aux exigences de la norme ISO 14001 et fait partie intégrante de sa stratégie de développement durable. Grâce à cette stratégie, la banque intègre les aspects environnementaux dans ses produits et services bancaires et assume sa responsabilité d'entreprise envers son personnel et la société. L'ensemble des solutions de placement et des

conseils en investissement de la BCBE est donc conçu compte tenu de l'analyse financière conventionnelle, mais aussi de ces critères de développement durable. La BCBE définit ses portefeuilles de placements en se fondant sur des critères généraux d'exclusion (p. ex. des fabricants et marchands d'armes prohibées ou des entreprises du domaine des combustibles fossiles) et les constitue compte tenu de facteurs climatiques et de critères de développement durable (filtre de risque ESG¹⁴).

La BCBE est l'une des premières banques suisses à avoir adhéré à l'Alliance bancaire Net Zéro (NZBA) de l'ONU. Elle s'est ainsi engagée à ce que ses portefeuilles de crédits et de placements atteignent la neutralité carbone d'ici 2050 au plus tard et à contribuer, avec le concours de tous les acteurs impliqués, à une économie respectueuse du climat. En 2003, elle a calculé et publié pour la première fois les émissions de carbone financées au travers de son portefeuille de crédits et de placements et s'est fixé des objectifs climatiques scientifiquement fondés pour son portefeuille hypothécaire, avec des paliers intermédiaires à l'horizon 2030.

Enfin, elle a formalisé sa politique de développement durable dans la Charte de développement durable 2025, qui comprend des aspects écologiques tout en définissant des principes et des objectifs clairs régissant ses produits et services ainsi que sa responsabilité sociale vis-à-vis de la société et des personnes qu'elle emploie.

4.1.7 Engagement économique, régional et social

Consciente de son rôle d'établissement financier détenu majoritairement par le canton, la BCBE prend divers engagements pour renforcer l'économie bernoise. Elle organise par exemple des séances d'information à destination des parents et des élèves sur la gestion de l'argent et sponsorise des événements sportifs ou culturels.

Parmi ses engagements figure aussi son fonds de soutien, par exemple. Depuis 2018, elle a contribué au financement de près de 600 projets à but non lucratif dans les cantons de Berne et de Soleure, dans les domaines de la culture, du sport et des loisirs, de l'écologie, de la formation ainsi que de la santé et de l'action sociale, pour un montant total d'environ 6,2 millions de francs (chiffres de la mi-2024) : par exemple des camps pour des écoles ou des classes dans le canton de Berne, « Rendez-vous Bundesplatz », Young Enterprise Switzerland YES. Nombre de ses succursales proposent en outre des « ateliers », que les personnes intéressées et les associations peuvent louer gratuitement pour organiser des séances de travail, des assemblées et des réunions.

4.2 Stratégie actuelle de la BCBE

Le conseil d'administration de la BCBE a adopté la « Stratégie 2025 » en août 2020. Celle-ci a pour objectif de maintenir la BCBE en position de prestataire de services financiers de premier plan dans son espace économique. Pour y parvenir, elle mise sur la proximité à la clientèle et un suivi complet. Concrètement, elle lance un nouveau concept de suivi (« avec les clients »). Sa clientèle peut ainsi compter sur un coach financier personnel, qui les accompagnera, attirera leur attention suffisamment tôt sur des thèmes qui les concernent et sera ainsi en mesure d'anticiper leurs besoins.

¹⁴ ESG est l'acronyme désignant les trois piliers du développement durable : Environnement, Social et Gouvernance.

Dans le cadre de la mise en œuvre de cette stratégie, la collaboration entre spécialistes a été renforcée, sur le plan de l’organisation mais aussi en matière de thématiques. Dans le cadre de coopérations intersectorielles et interdisciplinaires, appelés écosystèmes, la BCBE est en outre à l’origine de prestations novatrices. Citons à titre illustratif Myky (coopération avec l’AIB et le réseau NNH pour la rénovation énergétique de biens immobiliers), newhome (portail immobilier des banques cantonales), be advanced (coaching en innovation pour les PME et les start-up bernoises) et sitem-insel (institut suisse pour la médecine translationnelle et l’entrepreneuriat).

En matière financière, la BCBE s’est fixé des objectifs ambitieux jusqu’en 2025, visant un bénéfice cumulé situé entre 700 et 800 millions de francs, un taux de distribution compris entre 50 et 70 pour cent et un dividende en constante augmentation. De plus, elle entend renforcer sa position de prestataire financier de premier plan dans le domaine du développement durable.

L’image ci-dessous illustre ses quatre axes stratégiques :

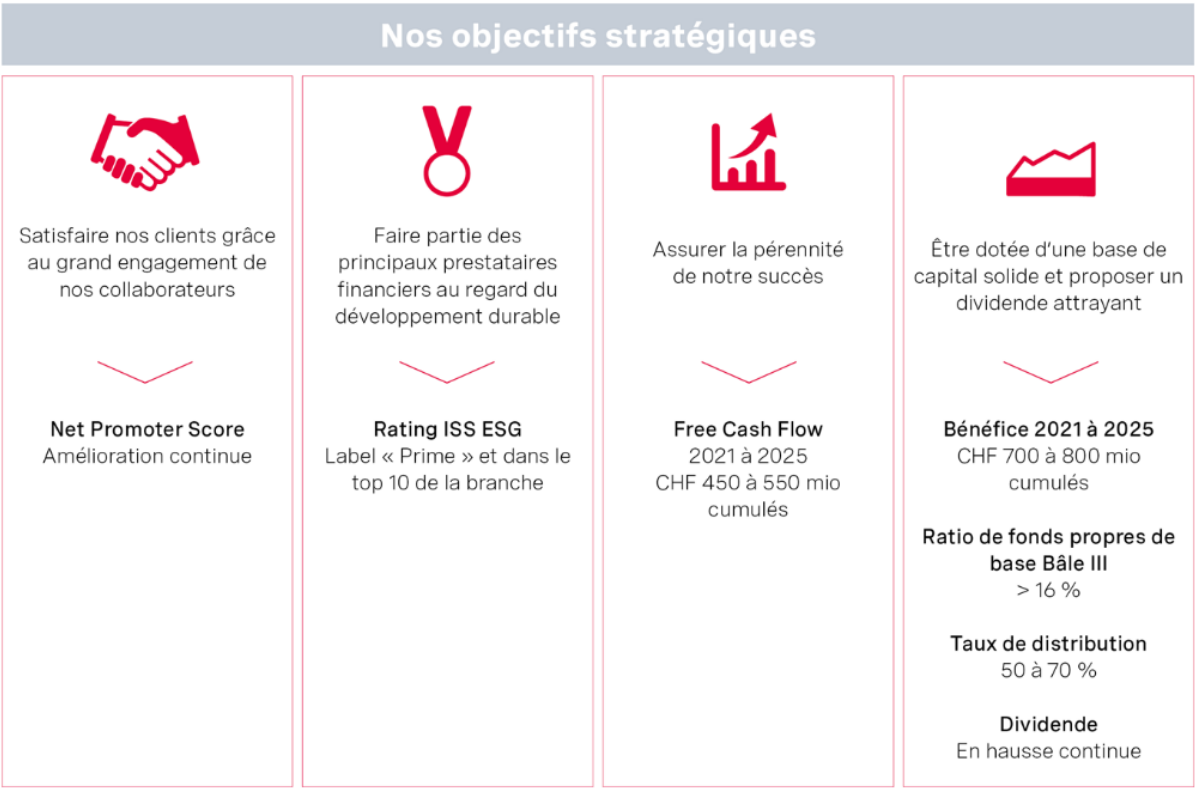


Illustration 4 : les quatre axes stratégiques de la BCBE

Les valeurs d’engagement, de développement durable et de confiance que la société a fait siennes depuis des années conservent toute leur validité dans la Stratégie 2025.

Selon ses propres déclarations, la BCBE entend continuer à apporter une contribution significative au développement autonome des cantons de Berne et de Soleure¹⁵. Elle est en outre déterminée à jouer un rôle économique et social majeur, tant comme partenaire et conseillère des PME et des particuliers que comme employeur, entreprise formatrice et contribuable. Sur cette base, le conseil d’administration a fixé huit principes stratégiques :

¹⁵ Voir notamment le rapport de gestion 2023 de la BCBE, p. 91

Principes stratégiques du conseil d'administration de la BCBE	
Principes stratégiques	1. La BCBE est une banque indépendante, dynamique et engagée dans sa région, dont elle encourage le développement économique. Son centre de décision se trouve dans le canton de Berne. 2. La BCBE aspire à être proche de sa clientèle, à être ancrée à l'échelle régionale ainsi qu'à offrir un conseil individuel adapté à chaque étape de la vie de sa clientèle. Elle propose, sur plusieurs canaux de distribution, des services financiers de premier ordre, compréhensibles et adaptés aux besoins de sa clientèle. 3. La BCBE interagit sur les canaux numériques de manière sûre, continue et uniforme. Ce faisant, elle propose à sa clientèle des formules simples et compréhensibles. 4. La BCBE est un prestataire financier de premier plan sur les segments de marché Clientèle privée et Clientèle entreprises ainsi que dans l'Asset Management. Le segment Placements est en plein essor. 5. La BCBE cultive la diversité. Ses collaboratrices et collaborateurs sont ses meilleurs ambassadeurs. Ils connaissent leur métier, recherchent des solutions et travaillent en réseau. Ils portent une attention particulière aux besoins de la clientèle et créent de la valeur. La BCBE investit dans le développement professionnel de son personnel. 6. La BCBE affiche une structure de bilan solide et une forte dotation en fonds propres. Elle veut croître qualitativement par ses propres moyens, sans pour autant exclure des rachats. 7. La BCBE compte augmenter durablement la valeur de l'entreprise. Elle vise un objectif de rendement raisonnable, en prenant des risques calculés et en menant une politique de distribution du dividende stable et attrayante. 8. La BCBE accorde une grande importance à la stabilité financière et à la confiance de sa clientèle. Elle applique une politique salariale modérée.

Tableau 1 : principes stratégiques du conseil d'administration

La stratégie 2025 est actualisée au fur et à mesure dans le cadre de l'atelier annuel dédié du conseil d'administration.

4.3 La BCBE comparée aux autres banques cantonales

Les chapitres 4.3.1 et 4.3.2 présentent deux comparaisons entre la BCBE et les autres banques cantonales. Le chapitre 4.3.1 met leur gouvernance respective en parallèle et le chapitre 4.3.2 compare entre eux des indicateurs importants pour les banques cantonales.

4.3.1 Comparaison de la gouvernance des banques cantonales

La gouvernance (p. ex. forme juridique, participation du canton, garantie de l'État) est très différente d'une banque cantonale à l'autre, comme le montre clairement le tableau suivant.

Nom	Part. cant.	Forme juridique	Garantie de l'État	Assujettissement fiscal	Négociabilité de l'action	Représentation cantonale au sein de l'organe de direction stratégique
Aargauische Kantonalbank	100 %	Établissement de droit public	Oui	Partiellement exonérée ¹⁶	Non	Non
Appenzeller Kantonalbank	100 %	Établissement de droit public	Oui	Exonérée	Non	Oui
Banca dello Stato del Cantone Ticino	100 %	Établissement de droit public	Oui	Partiellement exonérée ¹⁷	Non	Non
Banque Cantonale de Fribourg	100 %	Établissement de droit public	Oui	Partiellement exonérée ¹⁸	Non	Non
Banque Cantonale de Genève	44,27 %	SA de droit spécial	Non	Partiellement exonérée ¹⁹	Oui (SIX Swiss Exchange)	Non
Banque Cantonale du Jura	55,66 %	SA de droit spécial	Oui	Assujettie à l'impôt	Oui (SIX Swiss Exchange)	Non
Banque Cantonale du Valais	70,03 %	SA de droit spécial	Oui	Partiellement exonérée ²⁰	Oui (SIX Swiss Exchange)	Non
Banque Cantonale Neuchâteloise	100 %	Établissement de droit public	Oui	Exonérée	Non	Non
Banque Cantonale Vaudoise	66,95 %	SA de droit spécial	Non	Assujettie à l'impôt	Oui (SIX Swiss Exchange)	Non
Basellandschaftliche Kantonalbank	73,73 % du capital, 100 % des voix	Établissement de droit public	Oui	Partiellement exonérée ²¹	Oui (SIX Swiss Exchange [bons particip.])	Non

¹⁶ Exonérée de l'impôt fédéral direct et des impôts cantonaux. Assujettissement restreint à l'impôt communal.

¹⁷ Exonérée de l'impôt fédéral direct et des impôts cantonaux. Assujettie à l'impôt communal.

¹⁸ Exonérée de l'impôt au niveau fédéral.

¹⁹ Exonérée de l'impôt au niveau fédéral. Exonérée des impôts cantonaux et communaux sur le bénéfice et sur le capital proportionnellement à la participation du canton au capital (85%).

²⁰ Exonérée des impôts cantonaux et communaux sur le bénéfice et sur le capital proportionnellement à la participation cantonale au capital-actions.

²¹ Exonérée de l'impôt fédéral direct et des impôts cantonaux. Les filiales sises dans d'autres cantons sont par contre assujetties à l'impôt.

Nom	Part. cant.	Forme juridique	Garan-tie de l'État	Assujettis-sement fis-cal	Négociabilité de l'action	Représentation cantonale au sein de l'or-gane de direction straté-gique
Basler Kantonal-bank	85,84 % du capi-tal, 100 % des voix	Établissement de droit public	Oui	Partielle-ment exoné-rée ²²	Oui (SIX Swiss Ex-change [bons particip.])	Non
Banque cantonale bernoise	51,5 %	SA de droit privé	Non	Assujettie à l'impôt	Oui (SIX Swiss Ex-change)	Non
Glarner Kantonal-bank	58,15 %	SA de droit spé-cial	Oui	Assujettie à l'impôt	Oui (SIX Swiss Ex-change)	Oui
Graubündner Kan-tonalbank	84,5 % du capi-tal, 100 % des voix	Établissement de droit public	Oui	Exonérée	Oui (SIX Swiss Ex-change [bons particip.])	Non
Luzerner Kantonal-bank	61,5 %	SA de droit privé	Oui	Assujettie à l'impôt	Oui (SIX Swiss Ex-change)	Non
Nidwaldner Kanto-nalbank	84,21 % du capi-tal, 100 % des voix	Établissement de droit public	Oui	Exonérée	Hors bourse via la société (bons de par-ticip.)	Non
Obwaldner Kanto-nalbank	78,57 % du capi-tal, 100 % des voix	Établissement de droit public	Oui	Exonérée	Hors bourse via la société (bons de par-ticip.)	Non ²³
Schaffhauser Kan-tonalbank	100 %	Établissement de droit public	Oui	Exonérée	Non	Oui
Schwyzner Kanto-nalbank	100 %	Établissement de droit public	Oui	Exonérée	Non	Non
St. Galler Kanto-nalbank	51 %	Société ano-nyme mixte	Oui	Assujettie à l'impôt	Oui (SIX Swiss Ex-change)	Oui

²² Exonérée de l'impôt au niveau fédéral et dans le canton de Bâle-Ville. L'exonération ne vaut pas pour les filiales sises dans d'autres cantons, ni pour les sociétés du groupe assujetties à l'impôt.

²³ Selon art. 11, al. 2 de la Gesetz über die Obwaldner Kantonalbank (Kantonalbankgesetz ; GDB 661.1) [loi sur la banque cantonale du canton d'Ob-wald], le canton peut avoir un siège au conseil de la banque.

Nom	Part. cant.	Forme juridique	Garantie de l'État	Assujettissement fiscal	Négociabilité de l'action	Représentation cantonale au sein de l'organe de direction stratégique
Thurgauer Kantonalbank	80 % du capital, 100 % des voix	Établissement de droit public	Oui	Partiellement exonérée ²⁴	Oui (SIX Swiss Exchange [bons particip.])	Non
Urner Kantonalbank	100 %	Établissement de droit public	Oui	Exonérée	Non	Non
Zuger Kantonalbank	50,11 % du capital, 33,33 % des voix	SA de droit spécial	Oui	Assujettie à l'impôt	Oui (SIX Swiss Exchange)	Non
Zürcher Kantonalbank	100 %	Établissement de droit public	Oui	Partiellement exonérée ²⁵	Non	Non

Tableau 2 : présentation de quelques aspects de gouvernance des banques cantonales

Ce tableau montre que le canton de Berne est largement en avance par rapport à d'autres cantons en ce qui concerne l'encadrement de sa participation dans la BCBE. La BCBE est ainsi la seule, avec les banques cantonales vaudoise et genevoise, à ne plus bénéficier de la garantie étatique, source de distorsion de concurrence. Il n'existe en outre qu'une seule autre banque cantonale constituée en société anonyme de droit privé, à savoir la banque cantonale de Lucerne. De par sa forme juridique, la BCBE est assujettie à l'impôt, contrairement à bien d'autres banques cantonales.

Enfin, la participation cantonale est largement supérieure dans la plupart des autres banques cantonales. Parmi les 24 banques cantonales, une seule est détenue à moins de 50 pour cent par le canton. Il s'agit de la Banque Cantonale de Genève (BCGE), dont le canton détient 44,27 pour cent. L'implication des pouvoirs publics y est néanmoins importante, avec une participation de la Ville de Genève (20,87 %) et des communes genevoises (7,43 %). En outre, 5,96 pour cent sont aux mains de la Caisse de prévoyance de l'État de Genève (CPGE).

Concernant la représentation cantonale dans l'organe de direction stratégique, signalons que la plupart des cantons n'en ont pas. Toutefois, selon la forme juridique des différentes banques cantonales ou les bases légales cantonales, voire les deux, certains ou l'ensemble des membres de l'organe stratégique sont nommés soit par l'exécutif soit par le législatif.

²⁴ Exonérée de l'impôt au niveau fédéral

²⁵ Exonérée de l'impôt fédéral direct et des impôts sur le bénéfice et sur le capital. Les sociétés du Swisscanto sont assujetties aux impôts cantonaux et fédéraux.



4.3.2 Comparaison d'indicateurs

Ce comparatif se fonde sur les comptes de clôture de 2023 des banques cantonales.

Nom	Total du bilan (en milliers de CHF)	Effectif (en EPT)	Bénéfice (en milliers de CHF)	Rentabilité des actifs (RoA) ²⁶	Ratio coûts/re- venu (CIR) ²⁷	Créances douteuses relatives aux crédits accordés ²⁸	Ratio des fonds propres de base ²⁹	Impôts ³⁰	Distribution au canton ³¹ (en mio de CHF)
Aargauische Kantonalbank	35 986 457	807	253 830	0,68 %	40,35 %	1,79 %	18,9 %	13 251	131,0
Appenzeller Kantonalbank	4 167 504	89	12 233	0,30 %	46,29 %	0,86 %	20,0 %	0	7,5
Banca dello Stato del Can- tone Ticino	17 994 871	441	100 977	0,55 %	46,29 %	1,00 %	18,7 %	9198	65,1
Banque Canto- nale de Fri- bourg	27 960 449	443	161 496	0,58 %	31,74 %	1,88 %	18,8 %	10 762	75,0
Banque Canto- nale de Genève	30 269 565	917	231 240	0,77 %	47,70 %	0,83 %	17,0 %	40 960	30,1
Banque Canto- nale du Jura	4 287 427	140	13 237	0,31 %	49,45 %	2,47 %	17,1 %	5578	5,0
Banque Canto- nale du Valais	20 109 096	496	90 363	0,46 %	42,06 %	2,22 %	17,8 %	18 894	47,3

²⁶ La rentabilité des actifs (RoA, de l'anglais « Return on Assets ») est le rapport entre le bénéfice annuel et le total du bilan. Elle mesure l'excédent de revenu qu'il est possible de dégager par franc investi, compte tenu des charges d'impôt. Les RoA indiqués dans ce tableau ont été calculés après attribution (dissolution) des réserves constituées pour les risques bancaires généraux.

²⁷ Le ratio coûts/revenu (CIR, de l'anglais « Cost-Income Ratio ») est le rapport entre les charges et les revenus d'exploitation. Il mesure les dépenses engagées pour fournir les prestations (coûts) pour chaque franc encaissé (revenu).

²⁸ Cet indicateur mesure la part des créances douteuses (dette brute) dans la somme des crédits accordés. Arithmétiquement, c'est le pourcentage que représente la dette brute dans les crédits à la clientèle (créances envers la clientèle et créances hypothécaires).

²⁹ En pourcentage des actifs pondérés en fonction des risques

³⁰ Impôts versés à la Confédération, au canton et aux communes selon rapport de gestion de 2023 (pour autant que la banque cantonale considérée soit assujettie à l'impôt ; à ce sujet, voir tableau 2 : présentation de quelques aspects de gouvernance des banques cantonales).

³¹ y compris contrepartie à la garantie de l'État, intérêts, capital de dotation, dividendes et versement des gains au compte général, mais sans les impôts.

Nom	Total du bilan (en milliers de CHF)	Effectif (en EPT)	Bénéfice (en milliers de CHF)	Rentabilité des actifs (RoA) ²⁶	Ratio coûts/re- venu (CIR) ²⁷	Créances douteuses relatives aux crédits accordés ²⁸	Ratio des fonds propres de base ²⁹	Impôts ³⁰	Distribution au canton ³¹ (en mio de CHF)
Banque Cantonale Neuchâtoise	11 878 908	279	47 544	0,41 %	45,14 %	0,66 %	21,3 %	0	35,0
Banque Cantonale Vaudoise	58 870 000	1 982	469 194	0,79 %	46,60 %	0,35 %	18,0 %	74 200	247,8
Basellandschaftliche Kantonalbank	34 146 235	919	152 508	0,44 %	52,17 %	1,27 %	19,1 %	4 413	68,7
Basler Kantonalbank	52 676 596	922	169 420	0,31 %	52,47 %	0,56 %	18,7 %	15 685	92,6
Banque cantonale bernoise	40 053 489	966	174 885	0,44 %	46,75 %	0,93 %	19,6 %	55 000	48,0
Glarner Kantonalbank	8 792 550	272	26 003	0,30 %	62,23 %	0,44 %	18,5 %	4860	11,6
Graubündner Kantonalbank	32 769 099	861	230 638	0,70 %	44,28 %	0,86 %	18,7 %	6185	103,7
Luzerner Kantonalbank	52 397 079	1 095	265 396	0,46 %	45,60 %	0,50 %	18,0 %	38 079	86,4
Nidwaldner Kantonalbank	6 391 016	150	16 862	0,26 %	45,20 %	0,42 %	19,2 %	0	11,3
Obwaldner Kantonalbank	6 023 142	162	13 765	0,23 %	48,79 %	0,81 %	17,9 %	0	8,7
Schaffhauser Kantonalbank	9 379 551	300	58 300	0,63 %	39,66 %	0,46 %	25,7 %	0	46,7
Schwyzner Kantonalbank	23 133 923	533	98 171	0,42 %	37,44 %	0,12 %	24,1 %	0	68,2
St. Galler Kantonalbank	41 336 590	1 168	207 202	0,50 %	49,68 %	0,45 %	16,5 %	35 655	68,9

Nom	Total du bilan (en milliers de CHF)	Effectif (en EPT)	Bénéfice (en milliers de CHF)	Rentabilité des actifs (RoA) ²⁶	Ratio coûts/re- venu (CIR) ²⁷	Créances douteuses relatives aux crédits accordés ²⁸	Ratio des fonds propres de base ²⁹	Impôts ³⁰	Distribution au canton ³¹ (en mio de CHF)
Thurgauer Kantonalbank	32 802 993	731	158 950	0,48 %	42,45 %	0,60 %	19,3 %	14 136	64,0
Urner Kantonalbank	3 543 962	98	22 375	0,62 %	51,05 %	0,77 %	20,0 %	0	9,2
Zuger Kantonalbank	18 820 324	477	124 820	0,67 %	42,18 %	0,32 %	18,2 %	20 119	35,0
Zürcher Kantonalbank	201 259 000	5539	1 238 417	0,62 %	51,75 %	0,43 %	19,5 %	7000	358,0 ³²

Tableau 3 : comparaison d'indicateurs (chiffres de fin 2023)

Commentaire

- *Somme du bilan*
La somme du bilan de la BCBE, de près de 40 milliards de francs, est la sixième de toutes les banques cantonales, celle de la Banque cantonale de Zurich étant la plus importante (CHF 200 mia).
- *Effectif*
En 2023, la BCBE arrivait en cinquième position parmi toutes les banques cantonales quant au nombre de personnes employées (en EPT). La Banque cantonale de Zurich comptait 5 539 équivalents plein temps, contre tout juste 98 pour la Banque cantonale d'Uri.
- *Bénéfice*
En 2023, la BCBE a réalisé un bénéfice de 174,9 millions de francs, ce qui la place en huitième position par rapport à toutes les autres banques cantonales. C'est là encore la Banque cantonale de Zurich qui arrive en tête, avec un bénéfice de 1,2 milliard de francs. À l'autre bout de l'échelle figure la Banque cantonale d'Appenzell, avec un bénéfice de 12,2 millions de francs.

³² Sans compter CHF 170 mio distribués aux communes.

- *Rentabilité des actifs (RoA)*

La médiane s'élève à 0,47 pour cent. La RoA de la BCBE se situe juste en dessous, à savoir à 0,44 pour cent.

- *Ratio coûts/revenu (CIR)*

La médiane avoisine 46,1 pour cent. À 46,75 pour cent, le CIR de la BCBE est légèrement supérieur.

- *Créances douteuses relatives aux crédits accordés*

Le pourcentage médian est situé autour de 0,88 pour cent. La BCBE est au-dessus, avec 0,93 pour cent.

- *Ratio des fonds propres de base*

La médiane est proche de 19,19 pour cent. Avec 19,6 pour cent, la BCBE se positionne au-dessus.

- *Impôts*

En 2023, la charge fiscale de la BCBE, d'un montant de 55 millions de francs, était la deuxième plus élevée de toutes les banques cantonales, après celle de la Banque Cantonale Vaudoise (CHF 74,2 mio).

- *Distribution au canton*

En 2023, le canton de Zurich a perçu la somme totale de 358 millions de francs de sa banque cantonale (dividende de CHF 340 mio + part couvrant le prix de revient de CHF 18 mio [sans contrepartie à la garantie de l'État, de CHF 30 mio, ni part de dividende aux communes, de CHF 170 mio]). C'est la plus importante distribution de toutes les banques cantonales. En 2023, la médiane s'établissait à 74,4 millions de francs (à CHF 59 mio sans la Banque cantonale de Zurich [ZKB]). Cette année-là, le canton de Berne a perçu 48 millions de francs de dividendes.

4.3.3 La BCBE dans le paysage des banques cantonales³³

Dans le cadre de son étude, Swiss Economics a constaté divers éléments et dégagé d'importantes conclusions sur la BCBE par rapport aux autres banques cantonales. Certaines des conclusions tirées de cette étude sont exposés ci-après.

Swiss Economics est frappée par le fait que les parts de marchés de la BCBE sont plutôt faibles par rapport à celles des autres banques cantonales. Selon les données de la BNS, sa part du marché hypothécaire s'élevait à près de 20 pour cent en 2022, la plaçant à l'avant-dernière place face à toutes les banques cantonales³⁴. En ce qui concerne les comptes privés et les comptes d'épargne par canton, sa part de marché se situe aux environs de 25 pour cent, ce qui est relativement peu par rapport aux autres banques cantonales.

L'étude ne fournit aucune donnée directement exploitable pour les autres champs d'activité de la BCBE. S'agissant des crédits aux entreprises, elle relève cependant que selon l'UBCS, près de 45 pour cent des PME suisses sont clientes d'une banque cantonale. Pourtant, selon le rapport de gestion de la BCBE, seul un tiers environ des PME bernoises sont clientes de la banque. Selon Swiss Economics, cela montre que sur ce segment aussi, la BCBE a plutôt moins d'envergure que les autres banques cantonales dans leur canton respectif.

Selon l'étude, le fait que l'importance économique de la BCBE dans le canton de Berne soit globalement assez faible est imputable aux difficultés financières dont elle a souffert avec la crise immobilière des années 1990. D'une part, son sauvetage par le canton aurait sapé la confiance de la population, ce qui aurait eu tendance à ralentir la croissance de la clientèle pendant des années. D'autre part, l'expérience de la crise l'aurait poussée vers une stratégie conservatrice en matière de risques, reléguant son développement au second plan.

Enfin, l'étude constate que la gouvernance de la BCBE se distingue en divers points de celle des autres banques cantonales. Elle note que la BCBE est la seule, avec la Banque cantonale de Lucerne (LUKB), à être constituée en société anonyme de droit privé et qu'elle est l'une des rares banques cantonales dont l'organe de direction stratégique ne compte pas de représentation cantonale. Elle souligne en outre qu'en vertu de la loi sur les banques, elle est entièrement soumise à la surveillance exercée par l'Autorité de surveillance des marchés financiers (FINMA) et qu'elle ne jouit d'aucun privilège fiscal.

La partie 3.1 de l'étude de Swiss Economics (en allemand) fournit des informations complètes sur le positionnement de la BCBE dans le paysage des banques cantonales.

³³ Cf. partie 3.1 de l'étude de Swiss Economics, « Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG », 2024 (en allemand).

³⁴ Swiss Economics fait toutefois remarquer qu'une grande partie des parts de marchés attribuées au canton de Soleure reviennent probablement à la BCBE, étant donné que Soleure se trouve dans le rayon d'action de la BCBE et qu'il n'a plus de banque cantonale.

4.4 La BCBE dans le paysage bancaire bernois

Outre le rôle de la BCBE dans le paysage des banques cantonales, résumé au chapitre 4.3 ci-avant, Swiss Economics a également analysé son rôle dans le paysage bancaire bernois. Ce chapitre en présente les principaux enseignements et conclusions³⁵.

Swiss Economics note tout d'abord que les banques régionales et les caisses d'épargne sont bien plus importantes dans le canton de Berne (et celui de Soleure) que dans d'autres cantons. La BCBE compterait cependant plus de 480 000 clients et clientes, ce qui, fin 2023, représentait près de 45 pour cent de la population résidante permanente du canton de Berne. Même en tenant compte de la population résidante du canton de Soleure, dans lequel la BCBE a une plus petite part de marché, cela représenterait tout de même encore plus d'un tiers de la somme des populations résidentes respectives des deux cantons. La BCBE serait en outre la banque principale de plus de la moitié de sa clientèle. Couplé au large actionnariat de la banque, dont les quelques 50 000 actionnaires résident pour la plupart dans les cantons de Berne ou de Soleure, ce constat témoignerait de la force de l'ancrage de la BCBE dans la population régionale.

Swiss Economics souligne néanmoins que le réseau de filiales de la BCBE ne reflète pas directement cette proximité avec la population. Les filiales de la BCBE ne constitueraient en effet qu'une petite part de l'ensemble des succursales bancaires sises dans le canton de Berne. Constat à relativiser par le fait que le canton de Berne abriterait une proportion supérieure à la moyenne de banques régionales et de caisses d'épargne.

Selon divers experts et expertes, cette singularité pourrait s'expliquer par la taille du canton et la forte présence de l'agriculture et des petites entreprises artisanales, qui se tournent essentiellement vers des produits relevant des opérations sur intérêts. Cette configuration constituerait un marché favorable à l'ancrage régional des banques axées sur des modèles d'affaires traditionnels. Il serait également probable que les banques régionales et les caisses d'épargne aient dans une certaine mesure profité de la crise que la BCBE a essuyée dans les années 1990.

Selon Swiss Economics, l'examen du réseau de filiales corrobore le fait que les banques régionales et la BCBE ont une orientation similaire. Les banques régionales et les caisses d'épargne seraient en effet aussi bien implantées que la BCBE dans les régions rurales du canton, en particulier dans l'Oberland bernois. Cependant, elles auraient plutôt tendance à circonscrire leurs activités au niveau local, tandis que les filiales de la BCBE couvriraient tout le territoire cantonal (plus celui de Soleure). À cet égard, Swiss Economics souligne en outre le grand rôle que jouent encore Valiant, PostFinance et UBS sur le marché bancaire bernois.

Dans le paysage bancaire bernois, la BCBE se caractériserait ainsi par une large implantation territoriale, couplée à des circuits de décision courts. Selon les déclarations unanimes de ses partenaires commerciaux, cela s'expliquerait directement par le fait que la BCBE subirait une moindre pression sur les coûts du fait de la participation cantonale et de la stratégie de propriétaire, ce qui lui permettrait de maintenir son activité de conseil personnel dans les régions périphériques.

Dans son étude, Swiss Economics signale enfin que la BCBE bénéficie d'un certain avantage en matière de coûts de refinancement grâce à la participation majoritaire du canton. Bien que la BCBE ne jouisse d'aucune garantie de l'État explicite, l'agence de notation Moody's n'exclut

³⁵ Cf. étude de Swiss Economics « Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG », 2024, p. 34 à 37 (en allemand).

pas de baisser sa note pour le cas où se profilerait une réduction de la participation cantonale en dessous des 50,1 pour cent.

La partie 3.2 de l'étude de Swiss Economics (en allemand) fournit des informations complètes sur le positionnement de la BCBE dans le paysage bancaire cantonal.

5. La participation du canton dans la BCBE

Cette partie fait la lumière sur la participation du canton dans la BCBE. Outre son fondement légal, il présente la stratégie cantonale de propriétaire et rappelle les décisions parlementaires qui ont été prises ces dernières années à la suite des interventions déposées sur le sujet.

5.1 Dispositions légales fédérales en lien avec la participation du canton dans la BCBE³⁶

L'article 98, alinéa 1 de la Constitution fédérale (Cst.) donne à la Confédération le pouvoir et l'obligation de légiférer sur les banques et sur les bourses, en l'enjoignant de tenir compte du rôle et du statut particuliers des banques cantonales. Cette disposition constitutionnelle induit que les cantons ont le pouvoir d'exploiter des banques cantonales.

En vertu de l'article 98, alinéa 1 Cst., le législateur fédéral a édicté l'article 3a de la loi sur les banques (LB), qui définit les banques cantonales de la manière suivante :

« Est réputée banque cantonale toute banque créée en vertu d'un acte législatif cantonal et revêtant la forme d'un établissement ou d'une société anonyme. Le canton doit détenir dans cette banque une participation de plus d'un tiers du capital et des droits de vote. Il peut garantir l'intégralité ou une partie des engagements de la banque. »

Le législateur fédéral pose donc trois impératifs à la constitution d'une banque cantonale :

1. Toute banque cantonale doit être instituée en vertu d'un texte de loi, les cantons ayant le choix entre droit cantonal public ou droit fédéral privé.
2. La Confédération restreint ainsi la liberté de choix des banques cantonales quant à leur forme, celles-ci devant se constituer soit en établissement de droit public, soit en société anonyme. S'agissant de cette dernière forme, il peut s'agir d'une société anonyme de droit privé (art. 620 ss CO), mais aussi d'une société anonyme mixte (art. 762 CO) ou de droit spécial (art. 763 CO).
3. En outre, le canton doit détenir une participation de plus d'un tiers du capital et des droits de vote dans cette banque.

Compte tenu du statut particulier des banques cantonales, les dispositions fédérales ne restreignent pas davantage leur autonomie en matière d'organisation, sous réserve des réglementations légales régissant les marchés financiers dont relèvent l'ensemble des établissements financiers. Les seules autres prescriptions légales relatives à leur organisation sont cantonales.

³⁶ Cf. l'avis de droit de Christoph Bühler, intitulé « Varianten der Beteiligung des Kantons Bern an der BEKB und deren Auswirkung auf die Haftungsrisiken und Einflussmöglichkeiten des Kantons Bern », 2024, p. 31 à 33 (en allemand).

L'avis de droit de Christoph Bühler fournit de plus amples informations sur les bases légales fédérales (partie 2, chapitre II.A, p. 31 à 33 ; en allemand).

5.2 Dispositions légales cantonales régissant la participation du canton dans la BCBE

La participation du canton dans la BCBE se fonde d'une part sur l'article 53 de la Constitution cantonale (RSB 101.1 ; ConstC) et, d'autre part, sur la loi sur la société anonyme Banque cantonale bernoise (RSB 951.10 ; LSABCBE). Ces dispositions sont brièvement présentées ci-après.

5.2.1 Constitution du canton de Berne

La BCBE a été expressément inscrite dans le droit constitutionnel du canton de Berne en 1993, à l'occasion de la révision totale de la Constitution cantonale. Voici les termes de l'article 53 de la Constitution cantonale³⁷ :

« Le canton exploite une banque afin d'encourager le développement économique et social. La banque cantonale soutient le canton et les communes dans l'accomplissement de leurs tâches. »

Ce mandat constitutionnel comporte trois éléments :

- l'obligation d'exploiter une banque cantonale,
- la mission de favoriser le développement économique et social,
- la mission de soutenir le canton et les communes dans l'accomplissement de leurs tâches.

Comme en témoignent les travaux préparatoires de cette révision, il a délibérément été formulé de manière ouverte³⁸. La Constitution cantonale ne définit pas comment les objectifs de développement socio-économiques doivent être atteints.

La BCBE est du reste la seule entreprise publique à être explicitement mentionnée dans la Constitution cantonale. Comme toutes les « autres organisations chargées de tâches publiques » (art. 95 ConstC), elle est placée sous la surveillance du Conseil-exécutif (art. 95, al. 3 ConstC) ainsi que sous la haute surveillance du Grand Conseil (art. 78 ConstC).

Le chapitre 2.2, qui expose les conclusions de l'avis de droit de Giovanni Biaggini sur la portée de l'article 53 ConstC³⁹, fournit de plus amples informations sur le fondement constitutionnel de la participation cantonale.

³⁷ Article 53 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1)

³⁸ Cf. chapitre IV.3 de l'avis de droit de Giovanni Biaggini sur la portée de l'article 53 ConstC/BE (« Banque cantonale »), 2023 (en allemand).

³⁹ Cf. l'avis de droit de Giovanni Biaggini sur la portée de l'article 53 ConstC/BE (« Banque cantonale »), 2023 (en allemand).

5.2.2 **Loi sur la société anonyme Banque cantonale bernoise (LSABCBE)**

Initialement constituée en établissement de droit public, la BCBE a été transformée en société anonyme au sens des articles 620 ss CO le 23 novembre 1997, avec l'entrée en vigueur de la loi sur la société anonyme Banque cantonale bernoise (LSABCBE), abrégée « loi sur la banque cantonale ».

Ce texte règle notamment le but de la BCBE (art. 2), la participation majoritaire du canton (art. 3) ainsi que l'organisation et la surveillance de la banque (art. 5).

L'article 2, alinéa 1 LSABCBE définit le but de la BCBE en ces termes : « En tant que banque universelle, la société anonyme Banque cantonale bernoise effectue toutes les opérations bancaires usuelles. Elle soutient le canton et les communes dans l'accomplissement de leurs tâches et favorise le développement économique et social dans le canton. ».

L'article 3 LSABCBE dispose ensuite que le canton de Berne détient la majorité absolue des capitaux et des voix.

S'agissant de l'organisation et de la surveillance, l'article 5 LSABCBE énonce qu'elles sont régies par les statuts et par les dispositions de la législation fédérale sur les banques et les caisses d'épargne. L'organisation de la BCBE ne relève donc pas de dispositions de droit spécial.

L'avis de droit de Christoph Bühler fournit de plus amples informations sur les bases légales cantonales (chapitre II.B, p. 33 à 36 ; en allemand).

5.3 **Stratégie cantonale de propriétaire**

Aux termes du chiffre 9.1 des Lignes directrices sur la conduite, le pilotage et la surveillance des autres organisations chargées de tâches publiques et des participations relevant de l'intérêt public (lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques), le Conseil-exécutif doit définir une stratégie de propriétaire pour la BCBE. Une stratégie de propriétaire énonce dans quelles intentions le canton détient une participation. Elle sert d'une part à définir les objectifs visés avec la participation et, d'autre part, à les faire connaître aux organes de direction de l'organisation chargée de tâches publiques ou de la participation relevant de l'intérêt public⁴⁰.

La dernière version de la stratégie de propriétaire relative à la BCBE date du 21 décembre 2022⁴¹. Elle se fonde sur l'article 53 ConstC et sur la LSABCBE. En vertu de ces dispositions, le canton exploite une banque afin d'encourager le développement économique et social et la banque cantonale soutient le canton et les communes dans l'accomplissement de leurs tâches.

Le tableau suivant rend compte des principaux éléments clés, plus précisément des objectifs définis par la stratégie cantonale de propriétaire du 21 décembre 2022.

Objectifs	Composants
Objectifs entrepreneuriaux et organisationnels	- Gestion de la BCBE en fonction d'objectifs économiques et entrepreneuriaux - Indépendance et implantation dans toutes les régions du canton de Berne et dans certaines parties du canton de Soleure

⁴⁰ Cf. Lignes directrices du canton de Berne sur la gouvernance des entreprises publiques du 29 novembre 2023, p. 20 et 21.

⁴¹ Cf. ACE 1385/2022

	- Centre de décision basé à Berne - Banque universelle - Prestation de services selon les critères exclusifs de l'économie de marché - Contribution au développement autonome du pôle économique et du cadre de vie bernois - Exploitation des atouts de la numérisation - Politique d'affaires et de risque prudente, durable et responsable
Objectifs économiques et financiers	- Développement durable de la banque - Objectifs à long terme excluant la maximisation des bénéfices à court terme - Augmentation durable de la valeur de l'entreprise - Dotation en fonds propres garantissant une solidité supérieure à la moyenne - Politique de distribution de dividendes à la fois stable, axée sur les risques et attractive - Priorité à une structure du bilan plus saine que la moyenne sur la distribution de dividendes (plus élevés)
Objectifs sociaux et de gestion du personnel	- Contribution importante au développement autonome et à la vitalité du canton de Berne ainsi qu'au renforcement de l'économie bernoise - Encouragement des intérêts culturels, sociaux et sociétaux de la région - Employeur fiable proposant des conditions de travail attrayantes et favorables à la famille - Responsabilité sociale - Entreprise proposant de nombreuses places de formation - Contrôles réguliers de l'égalité salariale par des organismes externes - Promotion de la diversité interne (notamment au travers de l'égalité des chances et des droits) - Respect des valeurs prescrites à l'article 734f CO concernant la représentation des sexes au sein de la direction et du conseil d'administration (CO ; RS 220)
Développement durable	- Respect des trois dimensions de développement durable dans le cadre de l'activité bancaire et de la gestion de l'entreprise, en tant qu'employeur et dans le cadre de son engagement culturel, social et sociétal - Neutralité climatique totale
Coopérations	- Compatibilité des filiales, de la prise de participations dans d'autres entreprises ainsi que des contrats de partenariat et de coopération stratégique de toute nature avec le but prescrit par la loi (art. 2 LSABCE) et les objectifs de la stratégie de propriétaire - Importance des critères de risque, c'est-à-dire qu'une coopération ne doit pas faire courir des risques disproportionnés à la BCBE

Tableau 4 : principaux éléments clés ou objectifs définis par la stratégie cantonale de propriétaire du 21 décembre 2022

Outre les objectifs ci-dessus, la stratégie de propriétaire fixe des consignes de direction, de pilotage et de surveillance de la BCBE.

De manière générale, elle exprime à diverses reprises que le Conseil-exécutif compte sur la BCBE pour adopter une politique prudente, responsable, sûre et durable dans la gestion de son activité et des risques.

5.4 Évolution de la participation du canton dans la BCBE

Ce chapitre retrace les principaux changements intervenus depuis 1998, c'est-à-dire depuis la transformation de la BCBE en société anonyme de droit privé. Cette transformation se fonde sur la loi sur la société anonyme Banque cantonale bernoise, que le peuple a adoptée le 23 novembre 1997 à 53,4 pour cent contre 46,6 pour cent.

La BCBE a été constituée en société anonyme de droit privé en 1998 en vertu de cette décision. L'action BCBE a ensuite été cotée à la SWX Swiss Exchange de Zurich en 2000.

Conformément à la stratégie de propriétaire de l'époque, le canton a progressivement réduit sa participation entre 1998 et 2007. Il a commencé par abaisser son pourcentage de voix, de 100 pour cent à 91,6 pour cent, en transformant des actions en bons de participation. Entre 1999 et 2007, il a ensuite diminué sa participation en procédant à des placements, progressivement de sorte à préserver le marché, pour la passer de 91,6 pour cent à 51,5 pour cent, son niveau actuel.

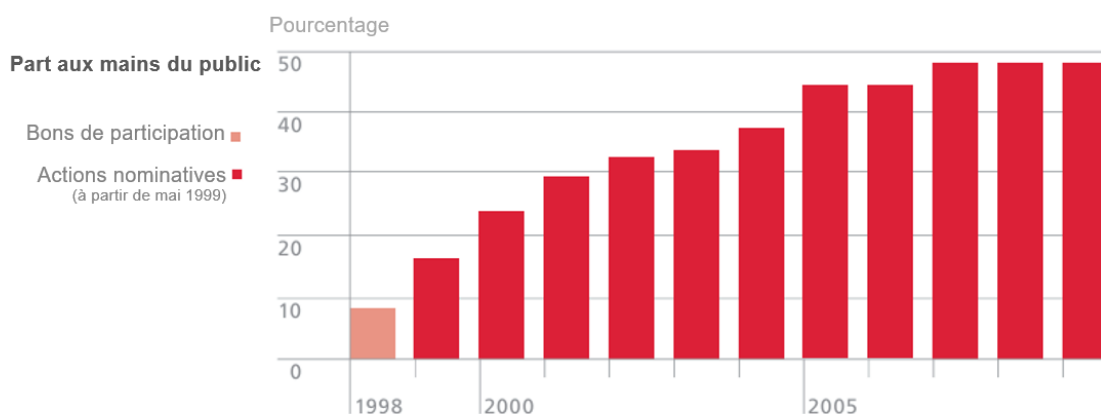


Illustration 5 : réduction progressive de la participation du canton dans la BCBE⁴²

Par ailleurs, la garantie de l'État a été supprimée concomitamment à la réduction de la participation cantonale. Elle a d'abord été réduite sur les fonds d'épargne d'un montant supérieur ou égal à 100 000 francs (par client) et sur les emprunts obligataires (à partir de 2006), avant d'être définitivement supprimée fin 2012.

5.5 Interventions parlementaires et décisions quant au niveau de la participation du canton dans la BCBE

Dans les années 2000, la participation du canton dans la BCBE a fait l'objet de plusieurs interventions parlementaires. Certaines réclamaient sa réduction, voire sa cession, tandis que d'autres s'enquéraient des conséquences financières des réductions réalisées jusque-là⁴³. Il s'agit des interventions parlementaires suivantes :

- Motion 181-2005 Meyer (Roggwil, PS-JS) La poule aux œufs d'or
- Interpellation 155-2006 Meyer (Roggwil, PS-JS) Bénéfices comptables du canton de Berne

⁴² « La Banque Cantonale Bernoise SA a 175 ans - Les années 1985 à 2009 », BCBE, Berne, décembre 2010, p. 109

⁴³ Voir à ce sujet le chapitre 5.4.

- Interpellation 157-2006 Meyer (Roggwil, PS-JS) Politique de désinvestissement : manque à gagner du canton
- Motion 290-2006 Kohler-Jost (Mühlethurnen, PRD) Libéralisation : privatisation de la BCBE
- Motion 158-2007 Grunder (Hasle-Rüegsau, UDC) Kneubühler (Nidau, PRD) Privatisation des BKW FMB Energie SA, de la Banque cantonale bernoise et de Bedag Informatique SA
- Motion 208-2007 Kohler-Jost (PRD, Mühlethurnen) BCBE : réduction progressive de la participation cantonale

Le Conseil-exécutif s'était opposé à toutes les interventions qui réclamaient la cession partielle ou totale de la participation du canton dans la BCBE (motions 290-2006, 158-2007 et 208-2007). Son principal argument était qu'il convenait d'abord de poursuivre sur la voie de la suppression totale de la garantie de l'État jusqu'en 2012 et, en substance, qu'il était important que l'actionnariat reste stable jusque-là. Le Conseil-exécutif s'était aussi référé à une brève étude du chancelier d'État de l'époque, selon laquelle il était impossible de ramener la participation du canton à 50 pour cent sans modifier l'article 53 ConstC.

Dans sa réponse à la motion 208-2007 Kohler-Jost (PRD, Mühlethurnen), il avait en outre pour la première fois opposé des considérations financières (perte de dividendes versus baisse des intérêts passifs) à la réduction de la participation majoritaire du canton.

Le 3 avril 2008, le Grand Conseil avait finalement rejeté, par 75 voix contre 62 (et 1 abstention), la réduction de cette participation après examen de celles de ces interventions qu'il avait été appelé à traiter (les motions 290-2006 et 158-2007 ainsi que le chiffre 3 de la motion 208-2007 ayant été retirés avant les débats parlementaires)⁴⁴.

En 2016, le Grand Conseil a examiné la motion 038-2026 Brönnimann (Mittelhäusern, PVL) Cession des actions du canton dans le capital de la BCBE. Ayant transformé cette motion en postulat, il en a rejeté le point 1 (« Le Conseil-exécutif est chargé de vendre les actions que possède le canton de Berne dans le capital de la Banque cantonale bernoise (BCBE) ») par 106 voix contre 30 (et 5 abstentions) lors de sa session de septembre 2016.

Enfin, lors de sa session d'automne de l'année 2022, le Grand Conseil a renvoyé la motion 278-2021 Brönnimann (Mittelhäusern, PVL) « Le canton de Berne crée les bases légales pour céder sa participation majoritaire dans la BCBE » au Conseil-exécutif. Lors des débats, il a notamment rappelé qu'il ne s'agissait pour l'heure pas encore de vendre la participation majoritaire du canton, mais uniquement de créer les conditions légales qui rendrait une vente possible. Sur cette base, le Conseil-exécutif a commandé un avis de droit, afin de clarifier si le canton pouvait se défaire de sa participation majoritaire (51,5 % du capital-actions) sans modifier l'article 53 ConstC (« Le canton exploite une banque afin d'encourager le développement économique et social. La banque cantonale soutient le canton et les communes dans l'accomplissement de leurs tâches. »)⁴⁵.

⁴⁴ Cf. journal du Grand Conseil du 3 avril 2008, p. 302

⁴⁵ Voir à ce sujet le chapitre 2.2.

6. Évolution dans certains autres cantons

Comme le montre le chapitre 4.3.1, la BCBE est bien plus indépendante du canton de Berne que ne le sont certaines autres banques cantonales de leur propre canton, et ce, du fait de sa gouvernance (pas de garantie de l'État, pas de représentante ou représentant du Conseil-exécutif ou du canton au conseil d'administration, société anonyme de droit privé, pas d'exonération d'impôt, moindre participation cantonale que dans les autres cantons, etc.).

Le dépôt de la motion 278-2021 Brönnimann (Mittelhäusern, pvl) « Le canton de Berne crée les bases légales pour céder sa participation majoritaire dans la BCBE » a malgré cela ramené une nouvelle fois la participation du canton dans la BCBE sur le devant de la scène politique. Ce phénomène ne s'est pas produit ou n'a pas eu la même ampleur dans certains autres cantons qui ont pourtant des liens plus étroits avec leur banque cantonale respective.

Ces dernières années, trois cantons ont néanmoins débattu de leur participation dans leur banque cantonale et de sa gouvernance. Il s'agit des cantons de Bâle-Campagne, de Glaris et de Lucerne :

- Canton de Bâle-Campagne*
Mandaté par le parlement cantonal, le gouvernement de Bâle-Campagne a procédé à un examen stratégique, axé sur les risques, de la forme juridique et de la garantie de l'État telles qu'elles sont définies dans sa stratégie de propriétaire relative à sa banque cantonale (BLKB). La BLKB est un établissement de droit public bénéficiant de la garantie de l'État. Le canton de Bâle-Campagne détient 73,73 pour cent de son capital et 100 pour cent des voix. Dans le rapport de 2021 qu'il a soumis au parlement cantonal, le gouvernement de Bâle-Campagne a évalué six différentes variantes de gouvernance pour la BLKB :

Variante	Garantie de l'État	Forme	Participation	Droits de vote
V1 : statu quo	Oui	Établissement de droit public	73,73%	100%
V2 : SA avec garantie de l'État et participation inchangée	Oui	Société anonyme (CO)	73,73%	Selon part
V3 : statu quo sans garantie de l'État	Non	Établissement de droit public	73,73%	100%
V4 : SA sans garantie de l'État – participation majoritaire	Non	Société anonyme (CO)	73,73% - 50,01%	Selon part
V5 : SA sans garantie de l'État – participation minoritaire	Non	Société anonyme (CO)	50,01% - 33,33%	Selon part
V6 : privatisation (aliénation totale)	Non	Société anonyme (CO)	0%	0%

Tableau 5 : les six variantes de gouvernance de la banque cantonale du canton BL

En voici en substance les conclusions : *Du point de vue du canton, principal propriétaire, mais aussi du point de vue des autres actionnaires, il n'existe à l'heure actuelle aucune nécessité d'intervenir pour modifier les conditions institutionnelles du canton à l'égard de la BLKB. D'une part, en sa qualité de principal propriétaire, le canton perçoit en effet régulièrement des dividendes et des indemnités, moyennant un risque calculé et faible. D'autre part, le cadre légal actuel de la BLKB laisse suffisamment de marge de manœuvre, et la*

forme juridique de la banque ne gêne pas particulièrement la concurrence avec les autres fournisseurs de services financiers. De son côté, la clientèle de la BLKB dispose d'une banque bénéficiant de la garantie de l'État. Enfin, la raison d'être de la participation du canton dans la BLKB a des racines historiques. Aujourd'hui, il est fort probable qu'aucun canton ne fonderait une banque cantonale, car l'économie de marché pourvoit aux besoins des entreprises et de la population en services bancaires. « Banque du canton pour le canton », la BLKB n'en est pas moins profondément ancrée dans la population, et garantie par la Constitution cantonale et la loi sur les banques cantonale. En conséquence, le gouvernement estime qu'il n'est pour l'heure pas indiqué d'opérer un changement radical de stratégie de propriétaire, d'autant que la population ne soutiendrait pas ce revirement et que celui-ci aurait bien peu de chances de succès sur le plan politique⁴⁶.

Dans le cadre de l'examen de ce rapport, le parlement du canton de Bâle-Campagne a avalisé la position du gouvernement le 16 septembre 2021 et renoncé, à ce stade, à tout changement quant à la participation cantonale majoritaire, la forme juridique, la garantie de l'État et l'exonération fiscale de la BLKB.

- *Canton de Glaris*

Le 1^{er} mai 2022, le corps électoral de la Landsgemeinde du canton de Glaris a rejeté à une large majorité un projet gouvernemental approuvé par le parlement. Ce projet prévoyait de supprimer la garantie de l'État, de remplacer la participation majoritaire par une participation minoritaire, de renoncer à la représentation obligatoire dans l'organe de direction stratégique et de convertir la société anonyme de droit spécial en société anonyme de droit privé. La Landsgemeinde craignait que la suppression de la garantie de l'État, qui mettrait fin aux indemnités qui lui sont liées, ne prive le canton d'une importante source de revenus. De l'avis général, elle estimait en outre que le canton se devrait tout de même de couvrir les engagements de la banque en cas de crise. Dans ces circonstances, il lui paraissait peu judicieux de renoncer aux recettes tirées de la banque. L'argumentation en faveur du statu quo, justifiée par le fait qu'aucune modification n'était nécessaire, a été le principal facteur du résultat de la votation⁴⁷.

- *Canton de Lucerne*

En décembre 2021, la banque cantonale de Lucerne (LUKB) a annoncé qu'elle envisageait d'augmenter son capital d'environ 500 millions de francs, afin de renforcer ses fonds propres. Ce projet visait à développer le modèle d'affaire de la banque et à garantir sa liberté d'action à long terme en cas de besoins croissants en fonds propres. Le même jour, le gouvernement cantonal lucernois a annoncé qu'il exercerait son droit de souscription et participerait à cette augmentation de capital à concurrence de 308 millions de francs, afin de maintenir sa participation au capital de la banque à 61,5 pour cent. Parmi les arguments avancés figuraient principalement le fait qu'un renforcement de la capitalisation de la LUKB réduirait ses risques, ce qui présenterait un intérêt pour l'État garant. Les avantages financiers qu'en tirerait le canton actionnaire avaient également été mis en avant. Les recettes supplémentaires avaient été estimées à près de 84 millions de francs par an (dividendes, indemnité pour garantie de l'État et impôts réunis)⁴⁸.

⁴⁶ Rapport du gouvernement concernant le postulat 2019/708 déposé par Andreas Dürri : « Grundlegende Überprüfung der bestehenden Staatsgarantie für die BLKB » du 18 mai 2021, p. 3 et 4 (en allemand) [Examen complet de la garantie de l'État pour la BLKB]

⁴⁷ Cf. Landsgemeinde du canton de Glaris (2022), point 7 de l'ordre du jour [18.10.2024] (en allemand)

⁴⁸ Étude de Swiss Economics intitulée « Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG », 2024, p. 22 et 23 (en allemand)

La partie 2.3.3 de l'étude de Swiss Economics (en particulier les « Box » 1 et 2 ; en allemand) fournit de plus amples informations sur les évolutions dans les cantons de Bâle-Campagne, de Glaris et de Lucerne.

7. Importance de la BCBE pour le développement de l'économie bernoise et le canton de Berne en général

En vertu de l'article 53 ConstC, le canton exploite une banque afin d'encourager le développement économique et social. Concernant cette disposition et le mandat parlementaire visant à mettre en évidence les avantages et inconvénients des trois variantes (« statu quo », « participation minoritaire de blocage » et « abandon de la participation cantonale »), une étude économique a été réalisée en amont du présent rapport afin d'établir l'importance de la BCBE pour l'économie bernoise et le canton de Berne en général.

Confiée à la société zurichoise Swiss Economics, celle-ci aboutit en substance aux conclusions suivantes⁴⁹ :

À l'aune de ses parts de marché, le rôle de la BCBE dans le paysage bancaire bernois est plus modeste que celui d'autres banques cantonales dans leur canton respectif. C'est tout du moins ce que montre la statistique de la Banque nationale suisse sur les marchés hypothécaires cantonaux, sur les dépôts sur comptes privés et comptes d'épargne ainsi que sur le nombre de succursales. En comparaison intercantonale, les banques régionales et les caisses d'épargne sont par contre très représentées dans le canton de Berne sur l'ensemble de ces trois axes.

L'analyse de la production de valeur réalisée par Swiss Economics dans le cadre de son étude corrobore l'image exposée ci-dessus. Tirée de l'étude de Swiss Economics, l'illustration ci-dessous schématise la chaîne de production de valeur de la BCBE. Elle montre ce que la BCBE utilise pour produire (inputs ; échelon 1), ce qu'elle produit directement (production directe ; échelon 2), les effets de second tour (échelon 3) et les « facteurs mous » non quantifiables (échelon 4)⁵⁰.

⁴⁹ Étude de Swiss Economics intitulée « Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG », 2024, p. 4 (en allemand)

⁵⁰ Étude de Swiss Economics intitulée « Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG », 2024, p. 38 ss (en allemand)

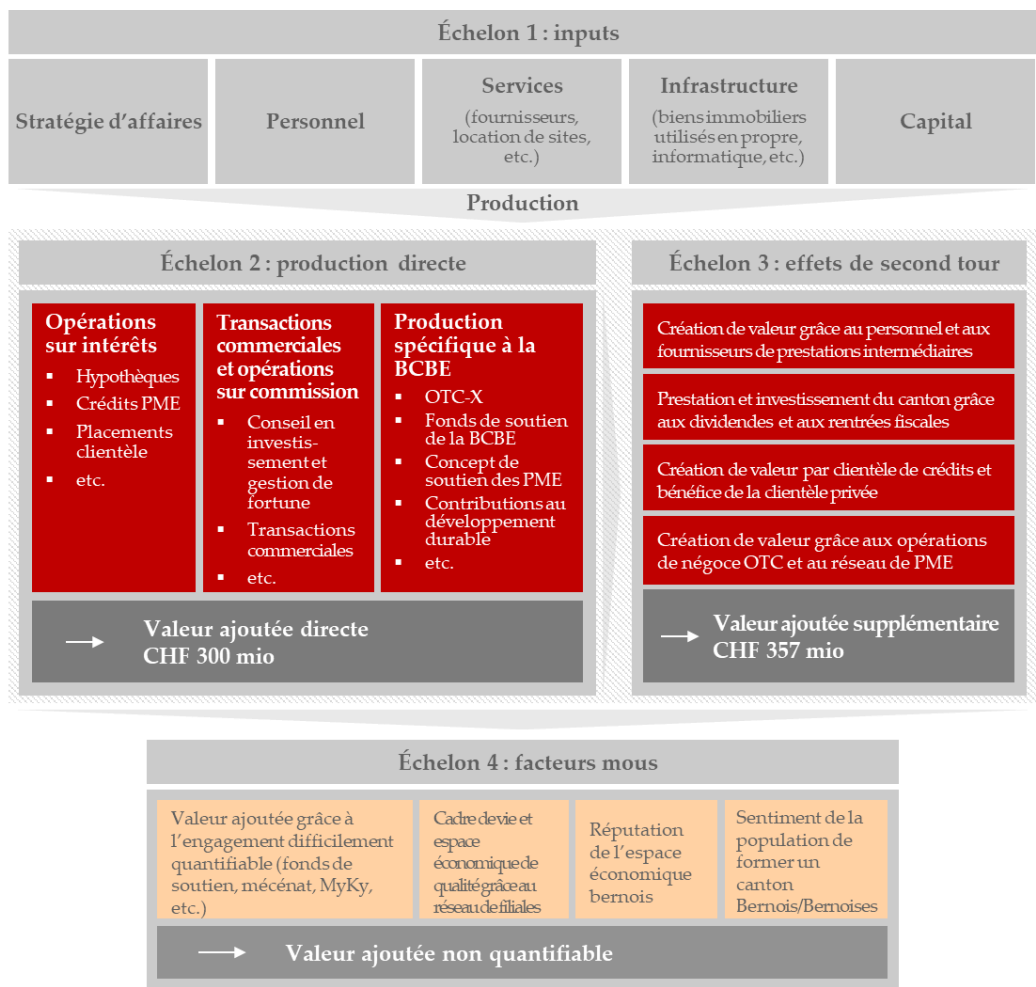


Illustration 6 : chaîne de production de valeur de la BCBE (étude de Swiss Economics, p. 38)

D'après l'analyse de la chaîne de production de valeur réalisée par Swiss Economics, la valeur ajoutée par la BCBE se chiffre en moyenne à près de 477 millions de francs sur les cinq dernières années, compte tenu des éventuels effets de second tour dans tous les secteurs industriels. Si l'on ajoute les effets de second tour des ménages, la valeur ajoutée totale atteint 657 millions de francs.

Sur les cinq dernières années, la valeur ajoutée par la BCBE représente, selon ces estimations, entre 0,32 et 0,45 pour cent du produit intérieur brut (PIB) du canton de Berne, voire 0,69 à 0,99 pour cent si l'on tient compte des effets de second tour.

Swiss Economics en déduit que la BCBE joue globalement, pour autant que ce soit mesurable, un rôle plutôt modeste dans l'économie cantonale par rapport aux autres banques cantonales. Ses conclusions correspondent à la perception qu'en ont les expertes et experts interrogés par Swiss Economics dans le cadre de son étude⁵¹.

La partie 3.3 de l'étude de Swiss Economics fournit de plus amples informations sur l'importance de la BCBE dans l'économie bernoise (en allemand).

⁵¹ Étude de Swiss Economics intitulée « Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG », 2024, p. 47. (en allemand)

8. Évolution de quelques indicateurs financiers en lien avec la participation majoritaire du canton dans la BCBE

Le canton de Berne détient depuis des années (2007) 4,8 millions d'actions de la BCBE, ce qui représente 51,5 pour cent du capital-actions de la banque. Cette participation cantonale figure au bilan du canton pour une valeur comptable de 96 millions de francs (soit CHF 20.- par action).

Les chapitres 8.1 et 8.2 exposent divers aspects financiers de la participation cantonale majoritaire.

8.1 Évolution de quelques indicateurs financiers sous l'angle de la BCBE

Voici dans un premier temps quelques informations sur l'évolution de divers aspects financiers (cours de l'action, bénéfice annuel, charge fiscale, etc.) vus sous l'angle de la BCBE elle-même (et qui concernent moins ou plus indirectement la participation cantonale).

8.1.1 Cours de l'action

Le graphique suivant illustre l'évolution de l'action BCBE depuis que la banque est cotée à la SWX Swiss Exchange de Zurich (août 2000) et jusqu'à fin 2023.



Illustration 7 : évolution de l'action BCBE de 2000 à fin 2023

Entre 2000 et 2023, la valeur de l'action BCBE est passée de 104.91 francs à 236.- francs, ce qui représente une augmentation de 131.09 francs, soit de 125 pour cent. Sur la même période, l'indice boursier Swiss Performance Index (SPI) a augmenté de 194,1 pour cent (en valeur pondérée), contre une performance de 48,7 pour cent pour le Swiss Market Index (SMI).

8.1.2 Bénéfice annuel après impôts

Le bénéfice annuel après impôts de la BCBE est en constante augmentation depuis que la banque est constituée en société anonyme de droit privé (1998). Encore de 52 millions de francs en 1998, il s'élevait à 175 millions de francs en 2023, 25 ans plus tard. Cela représente une augmentation de plus de 300 pour cent.

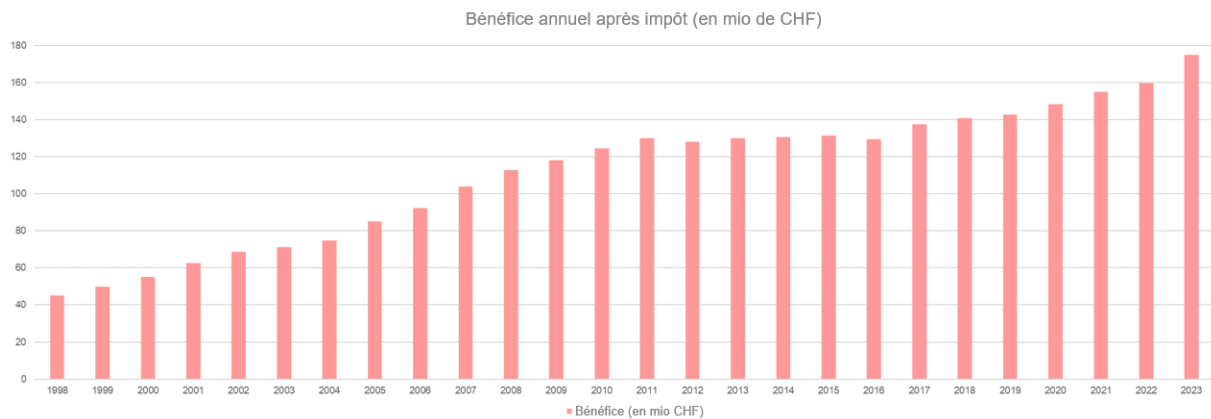


Illustration 8 : évolution du bénéfice annuel après impôts entre 1998 et 2023⁵²

Selon la politique de la BCBE, le taux de distribution de dividendes doit se situer dans une fourchette de 50 à 70 pour cent tant que le ratio de fonds propres de base fixé par le dispositif de Bâle III est au moins égal à 18 pour cent. En 2023, le taux de distribution de dividendes était d'environ 53 pour cent, pour un ratio de fonds propres de base selon le dispositif de Bâle III de 19,6 pour cent.

8.1.3 Rendement de l'action

Depuis 1996, les dividendes distribués par la BCBE augmentent d'année en année. Entre 1998 (dividende de CHF 2.- par action) et 2023, le dividende par action a augmenté de 500 pour cent au total, comme le montre le graphique suivant :

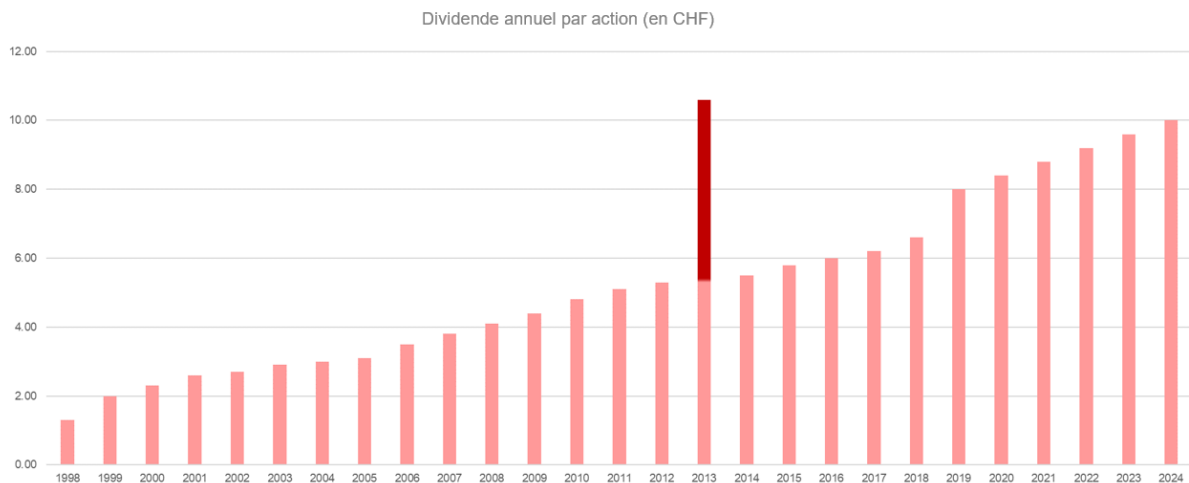


Illustration 9 : évolution du dividende par action BCBE depuis 1998 (dividende extraordinaire de l'année 2013 compris)

Au titre de l'année 2012, la BCBE a distribué un dividende extraordinaire en plus du dividende ordinaire⁵³.

⁵² 2007, hors produit dégagé par l'aliénation de parts.

⁵³ Comme elle avait atteint son objectif décennal de l'époque à la clôture de l'exercice 2012, l'assemblée générale a décidé, en mai 2013, de distribuer, en plus, un dividende extraordinaire, d'un montant équivalent au dividende ordinaire de 5.30 francs.

8.1.4 Rendement du dividende

Le rendement du dividende est le rapport, exprimé en pour cent, entre la distribution annuelle de dividendes et le cours de l’action. Il est en constante augmentation depuis 2008.

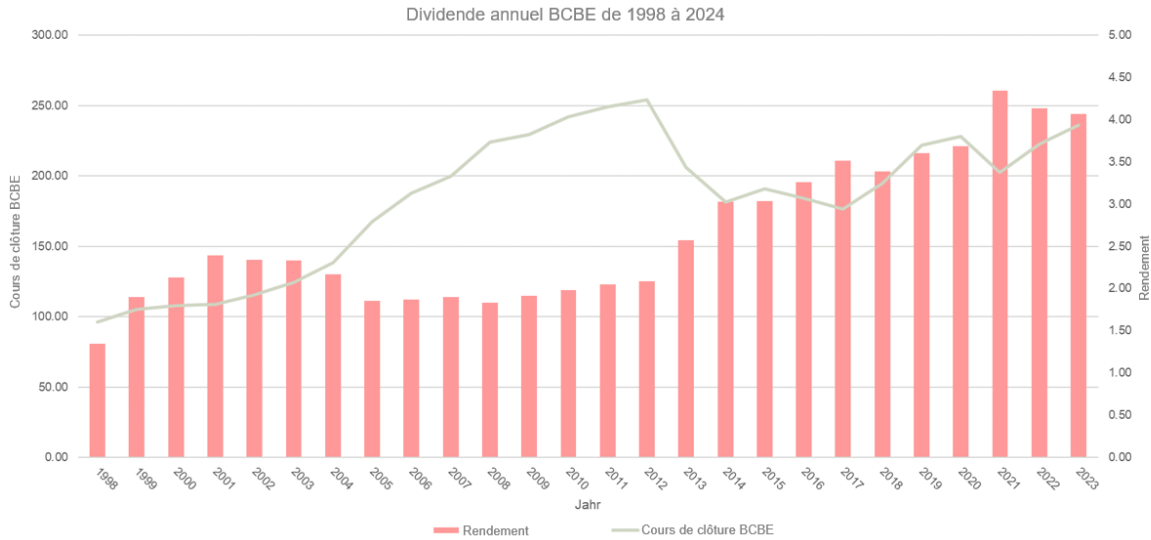


Illustration 10 : évolution du rendement du dividende de l’action BCBE depuis 1998

Comme le montre clairement le graphique ci-dessus, le rendement du dividende dépasse 4 pour cent depuis 2021.

8.1.5 Charge fiscale

Enfin, les impôts que la BCBE a versés aux trois échelons institutionnels témoignent aussi de l'importance de la banque pour la collectivité publique (au-delà de sa simple participation au capital). Le graphique suivant indique les impôts que la BCBE verse chaque année à la Confédération, aux cantons (BE et SO) et aux communes.

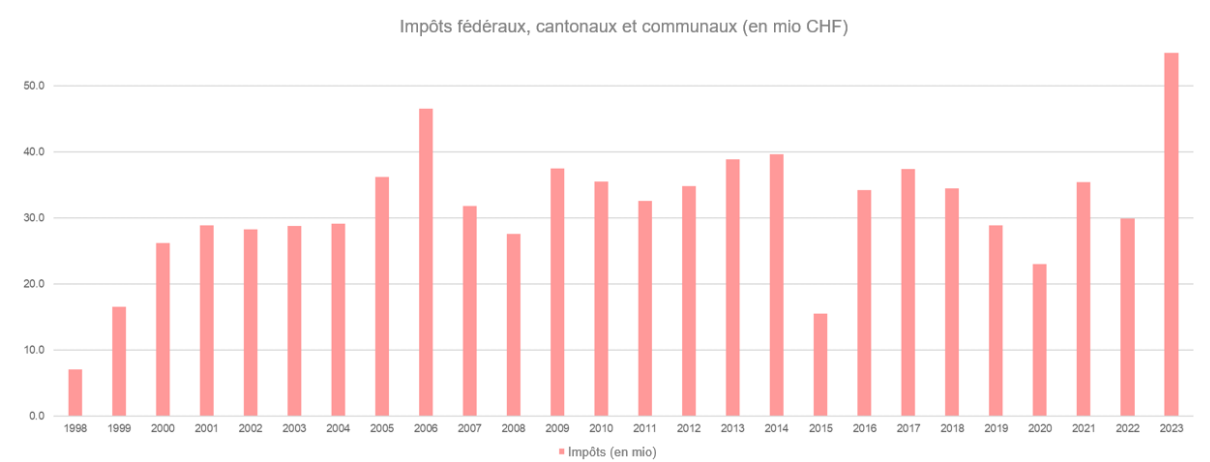


Illustration 11 : évolution de la charge fiscale de la BCBE entre 1998 et 2023

Entre 1998 et 2023, la BCBE a versé en moyenne annuelle 31,5 millions de francs d'impôt à la Confédération, aux cantons et aux communes.

8.2 Évolutions de quelques indicateurs financiers sous l'angle de la participation du canton dans la BCBE

Les chapitres 8.2.1 et 8.1.5 rendent compte de l'évolution du rendement du dividende et des sommes que le canton a encaissées à ce titre depuis 1998.

8.2.1 Distribution de bénéfice au canton

Les distributions de bénéfice au canton sous forme de dividendes n'ont cessé d'augmenter depuis 1998, et ce, alors même que le canton a commencé à réduire sa participation au début des années 2000. Depuis 2017, sa participation est de 51,5 pour cent.

Le graphique suivant illustre la progression constante des dividendes distribués au canton⁵⁴ :

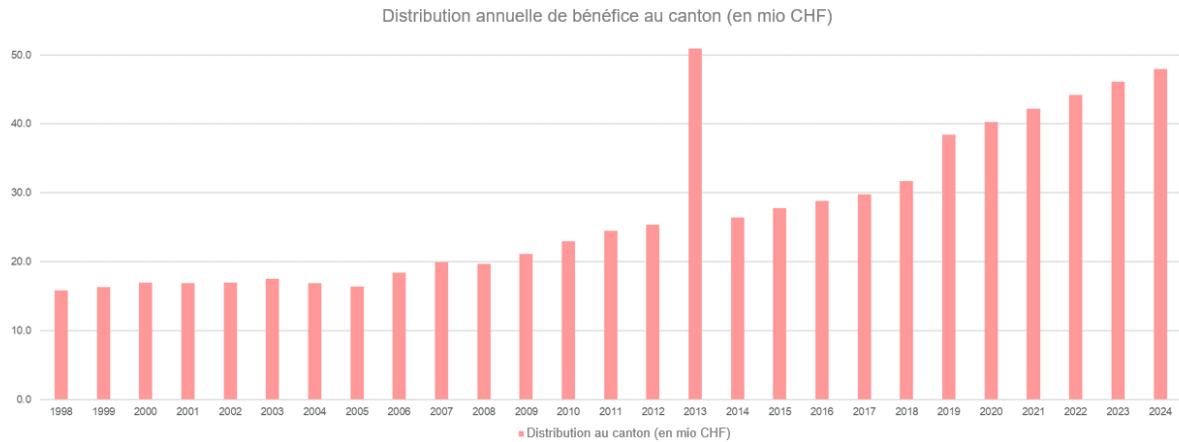


Illustration 12 : évolution de la distribution annuelle de bénéfice au canton (dividende extraordinaire de 2013 compris)⁵⁵

En 1998, la BCBE a distribué 15,8 millions de francs de dividendes au canton, contre 48 millions de francs en 2023, 26 ans plus tard. Au total, le canton a perçu 740 millions de francs de dividendes entre 1998 et 2024.

8.2.2 Valeur boursière de la participation cantonale

Cette partie retrace l'évolution de la valeur boursière de la participation du canton dans la BCBE. La valeur annuelle indiquée est calculée en multipliant le cours de l'action à la fin de l'année par le nombre d'actions détenues par le canton de Berne depuis 2007 (4,8 mio au total).

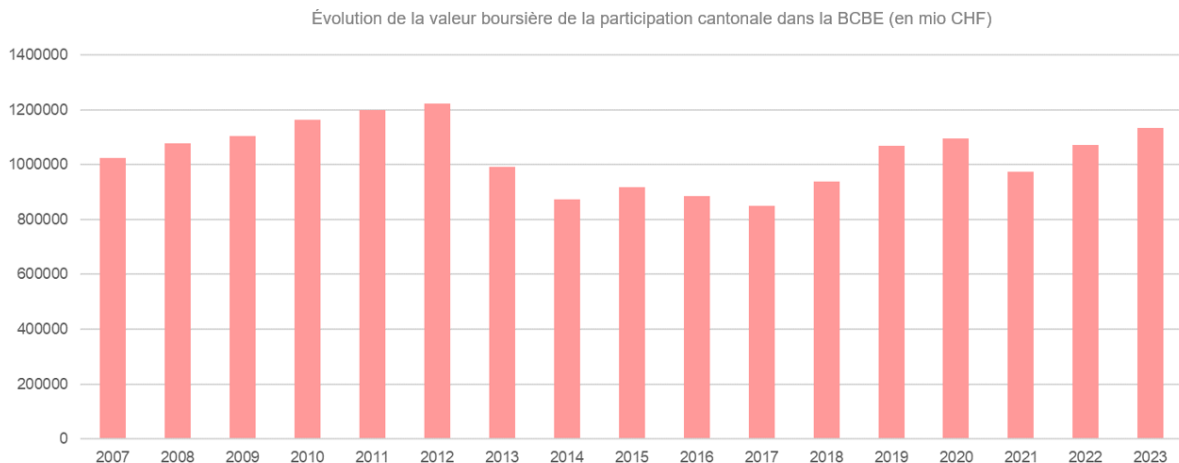


Illustration 13 : évolution de la valeur boursière de la participation cantonale dans la BCBE

Après une progression constante de la valeur boursière entre 2007 et 2012, le cours de l'action est retombé en dessous de 200.- francs en 2013. Cela s'est traduit par une baisse de la valeur de la participation (inchangée) du canton. À partir de 2019, le cours de l'action est repassé au-dessus de 200.- francs, faisant remonter la valeur de la participation cantonale.

⁵⁴ Remarque : en 2013, la BCBE a versé un dividende ordinaire de CHF 5.30 par action au titre de son exercice 2012, auquel s'est ajouté un dividende extraordinaire d'un montant équivalent.

⁵⁵ Remarque : en 2013, la BCBE a versé un dividende ordinaire de CHF 5.30 par action au titre de son exercice 2012, auquel s'est ajouté un dividende extraordinaire d'un montant équivalent.

Fin 2023, cette dernière s'élevait à 1 132,8 millions de francs. Au bilan cantonal, elle figure dans le patrimoine administratif pour une valeur comptable de 96 millions de francs.

9. Moyens légaux d'influence du canton sur la BCBE

En amont du présent rapport, le Conseil-exécutif a chargé Christoph Bühler d'établir un avis de droit clarifiant notamment les moyens légaux dont dispose le canton, en tant qu'actionnaire majoritaire, pour exercer une influence sur la BCBE. Voici en substance les conclusions de cet avis de droit en la matière⁵⁶ :

Le canton de Berne détient actuellement 51,5 pour cent du capital et des voix de la BCBE. Le reste est aux mains d'un actionnariat dispersé (flottant de 48,8 %, détenu par quelque 50 000 actionnaires). Hormis le canton de Berne, aucun actionnaire ou groupes d'actionnaires ne détient seul plus de cinq pour cent de la BCBE. Celle-ci n'a émis ni actions à droit de vote privilégié, ni actions privilégiées ; en conséquence, chaque action BCBE confère une voix.

Les actions de la BCBE sont *liées* :⁵⁷ aux termes de l'article 5, alinéa 3 des statuts de la BCBE, le conseil d'administration a le pouvoir de refuser d'inscrire une personne acquéreuse au registre des actionnaires détenteurs du droit de vote, si cette personne détient seule plus de cinq pour cent du capital-actions de la société (*clause d'agrément liée au pourcentage*), si, malgré la demande de la société, elle ne déclare pas explicitement qu'elle a acquis ses actions en son propre nom et pour son propre compte (*clause d'agrément liée à la détention fiduciaire*) ou si et aussi longtemps que sa déclaration est susceptible d'empêcher la société d'établir la composition de son actionnariat, comme l'exigent les lois fédérales. *Cette restriction ne vaut pas pour le canton de Berne.*

En sa qualité d'actionnaire majoritaire, le canton de Berne peut actuellement imposer *seul* les décisions relevant des compétences intransmissibles énumérées à l'article 10 des statuts⁵⁸ qui, aux termes de l'article 703, alinéa 1 CO ainsi que de l'article 14 des statuts, requièrent la *majorité simple des voix exprimées*. Ces droits intransmissibles sont les suivants⁵⁹ :

1. modification des statuts, y compris augmentation ou réduction du capital-actions, à moins que la loi ne dispose que le conseil d'administration n'est pas compétent en la matière ;
2. approbation des comptes annuels, du rapport de gestion et d'éventuels comptes du groupe ;
3. approbation du rapport sur les questions non financières au sens des articles 964a ss CO et, le cas échéant, des autres rapports prescrits par la loi ;
4. approbation des rémunérations du conseil d'administration et de la direction générale ;
5. décision concernant l'utilisation du bénéfice de l'exercice et fixation du dividende ainsi que de la date de son versement ;

⁵⁶ Avis de droit de Christoph Bühler, intitulé « Varianten der Beteiligung des Kantons Bern an der BEKB und deren Auswirkung auf die Haftungsrisiken und Einflussmöglichkeiten des Kantons Bern », 2024, p. 69 à 73 (en allemand).

⁵⁷ Cf. note marginale 37 de l'avis de droit (en allemand)

⁵⁸ fondé sur l'art. 698, al. 2 CO

⁵⁹ Cf. DUBS/TRUFFER, BSK (2024), art. 703, notes 1 ss ; concernant les compétences décisionnelles intransmissibles de l'assemblée générale, voir aussi PETER BÖCKLI (2022), § 8, notes 8 ss

6. fixation d'un dividende intermédiaire et approbation des comptes intermédiaires nécessaires à cet effet ;
7. décision concernant le remboursement de la réserve légale issue du capital ;
8. décharge donnée aux membres du conseil d'administration ;
9. élection et révocation :
 - a) des membres du conseil d'administration,
 - b) du président ou de la présidente du conseil d'administration,
 - c) des membres du comité de rémunération,
 - d) des représentantes et représentants indépendants des droits de vote,
 - e) de l'organe de révision,
10. décision de retirer de la cotation les titres de participation de la société ;
11. dissolution de la société également sans liquidation à la suite de la fusion de celle-ci par voie de réunification avec ou par reprise d'une autre société ;
12. décisions sur d'autres objets qui sont réservés à l'assemblée générale par la loi ou les statuts.

En qualité d'actionnaire, le canton dispose ainsi d'une influence relativement large sur la BCBE, limitée uniquement pour les « *décisions importantes* » de l'assemblée générale prévues à l'article 704, alinéa 1 CO. Aux termes de l'article 15 des statuts de la BCBE, la validité de ces décisions nécessite en effet au moins les *deux tiers des voix attribuées aux actions représentées et la majorité des valeurs nominales représentées*. Il s'agit des décisions portant sur les objets suivants⁶⁰ :

1. modification du but social ;
2. réunion d'actions, pour autant que le consentement de tous les actionnaires concernés ne soit pas requis ;
3. attribution d'avantages particuliers et augmentation du capital-actions au moyen des fonds propres, contre apport en nature ou par compensation avec une créance ;
4. limitation ou suppression du droit de souscription préférentiel ;
5. création d'un capital conditionnel, institution d'une marge de fluctuation du capital ou constitution d'un capital de réserve au sens de l'article 12 LB ;
6. transformation de bons de participation en actions ;
7. restriction de la transmissibilité des actions nominatives ;
8. introduction d'actions à droit de vote privilégié ;

⁶⁰ Cf. PETER BÖCKLI (2022) § 8, notes 510 ss ; DUBS/TRUFFER, BSK (2024) art. 704, notes 2 ss.

9. changement de la monnaie dans laquelle le capital-actions est fixé ;
10. introduction du principe de la voix prépondérante de la personne présidant l'assemblée générale ;
11. introduction d'une disposition statutaire prévoyant la tenue de l'assemblée générale à l'étranger ;
12. décotation des titres de participation de la société ;
13. transfert du siège de la société ;
14. introduction d'une clause d'arbitrage dans les statuts ;
15. dissolution de la société.

Le canton de Berne a donc également une influence indirecte sur la *direction* de la BCBE, par le biais de l'*élection des membres du conseil d'administration (présidence comprise) et du comité de rémunération*. Les membres du conseil d'administration ne représentent certes pas le canton et doivent exercer les compétences intransmissibles et inaliénables que leur confère l'article 716a, alinéa 1 CO en conscience et sans consignes de tiers. L'actionnaire majoritaire a néanmoins le pouvoir de révoquer ceux qui ne remplissent pas leur mission dans le meilleur intérêt de l'entreprise ou conformément à la stratégie de propriétaire, et ce, à l'occasion de l'assemblée générale ordinaire suivant leur élection ou à tout autre moment lors d'une assemblée générale extraordinaire⁶¹. Le fait que le conseil d'administration d'une société ouverte au public soit réélu chaque année⁶² exerce une certaine pression sur la société, l'incitant à tenir compte des intérêts spécifiques de l'actionnaire majoritaire.

La *clause d'agrément* de l'article 5, alinéa 3 des statuts de la BCBE évoquée plus haut renforce encore l'influence déjà significative du canton de Berne sur la banque, notamment la clause liée au pourcentage, selon laquelle le conseil d'administration a le pouvoir de refuser d'inscrire une personne acquéreuse au registre des actionnaires disposant du droit de vote si cette personne détient à elle seule plus de cinq pour cent des voix⁶³. Cette clause vise les personnes morales, sociétés de personnes, autres groupements de personnes ou indivisions qui sont liées entre elles par des capitaux ou des droits de vote, par une direction commune ou de toute autre manière, de même que les personnes physiques ou morales et les sociétés de personnes qui, en vue de contourner la restriction d'inscription, agissent (en particulier sous forme de syndicat) de manière à être inscrites au registre des actionnaires⁶⁴. À cela s'ajoute le fait que cette restriction d'inscription ne vaut *pas* pour le canton de Berne⁶⁵. Elle empêche la formation d'une opposition significative contre l'actionnaire majoritaire, c'est-à-dire le canton de Berne. Elle exclut notamment toute *minorité de blocage* (33,33 % plus une voix) qui permettrait de barrer la voie aux décisions importantes puisque, aux termes de l'article 704 CO, celles-ci sont subordonnées à la double condition de recueillir au moins les deux tiers des voix représentées et la majorité simple des valeurs nominales représentées.

Vu que la BCBE est cotée en bourse et que son actionnariat très dispersé agit en général sans se coordonner et est plutôt passif en matière d'exercice du droit de vote⁶⁶, la majorité

⁶¹ Concernant le droit de révocation, cf. notamment PETER BÖCKLI (2022), § 9, note 85 (en allemand).

⁶² Art. 710, al. 1 CO ; cf. CHRISTOPH B. BÜHLER, ZK (2018), art. 710, notes 8 ss (en allemand) ; PETER BÖCKLI (2022), § 9, note 66 (en allemand).

⁶³ Cf. FRANZISKA BUOB (2008), notes 114 ss et 183 (en allemand).

⁶⁴ Cf. art. 5, al. 3, lit. a des statuts de la BCBE ; concernant ce genre de clauses statutaires groupées, cf. HANS CASPAR VON DER CRONE, (2020), notes 389 s. (en allemand) ; PETER BÖCKLI (2002), § 5, notes 54 ss (en allemand).

⁶⁵ Art. 5, al. 3, lit. a des statuts de la BCBE.

⁶⁶ Cf. note marginale 167 de l'avis de droit de Christoph Bühler.

des voix, couplée à cette clause d'agrément, donne même en pratique au canton de Berne toutes les chances de pouvoir aussi imposer les « décisions importantes » énumérées à l'article 704, alinéa 1 CO et évoquées ci-avant.

Le droit de vote confère ainsi à l'actionnaire toute une série de *droits de participation supplémentaires*, permettant l'exercice du droit de vote et son usage judicieux⁶⁷. Il s'agit des droits suivants :

- *droit aux renseignements et à la consultation*, prévu aux articles 697 à 697b CO ;
- droit à l'institution d'un *examen spécial*, prévu aux articles 697c à 697 h^{bis} CO ;
- droit d'obtention du *rapport de gestion*, prévu à l'article 699a CO ;
- *droit d'inscription à l'ordre du jour et de proposition*, prévu à l'article 699b CO ;
- droit de convocation et de communication des *points de l'ordre* du jour, prévu à l'article 700 CO ;
- droit de *participation aux assemblées générales*, prévu à l'article 689 CO ;
- droit de protester contre une participation illicite ;
- droit de se faire *représenter*, prévu à l'article 689b CO ;
- droit d'*attaquer* les décisions de l'assemblée générale, prévu à l'article 706 CO.

⁶⁷ FRANZISKA BUOB (2008), note 173 (en allemand) ; concernant les droits de participation, plus précisément les droits de l'actionnaire, voir aussi HANS CASPAR VON DER CRONE (2020), notes 763 ss (en allemand) ; PETER BÖCKLI (2022), § 8, notes 245 ss (en allemand).

10. Risques auxquels s'expose le canton de Berne avec sa participation majoritaire dans la BCBE

Cette partie présente les risques auxquels s'expose le canton de Berne en raison de sa participation majoritaire dans la BCBE, en particulier les risques économiques (chap. 10.1), financiers (chap. 10.2) et juridiques (chap. 10.3). Soulignons que la frontière entre risques économiques et financiers est parfois floue. C'est pourquoi le chapitre 10.1 apporte des précisions quant aux risques financiers.

10.1 Risques économiques

Comme indiqué au chapitre 7 sur la base de l'étude économique réalisée par Swiss Economics, le rôle de la BCBE dans l'économie bernoise, pour autant qu'on puisse le mesurer, est dans l'ensemble relativement modeste par rapport à celui de certaines autres banques cantonales dans leur canton respectif.

La BCBE n'est pas non plus d'importance systémique pour l'économie cantonale bernoise⁶⁸. Et son rôle dans le fonctionnement du système financier bernois n'est pas déterminant, tout du moins d'après les expertes et experts interrogés par Swiss Economics. Selon l'étude de Swiss Economics, cette opinion est corroborée par le fait que la BCBE ne fournit aucun service important pour l'économie que ne fournissent pas aussi d'autres banques.

Même si la BCBE ne fait pas partie des banques d'importance systémique, sa faillite porterait sans nul doute préjudice à l'économie. Dans son étude, Swiss Economics rapporte qu'une grande partie des expertes et experts interrogés pense qu'il n'est pas exclu que le canton de Berne, en sa qualité actuelle d'actionnaire majoritaire, soutiendrait la BCBE en cas de crise, et ce, bien que la garantie de l'État ait été supprimée en 2012. Parmi les raisons avancées pour étayer cet avis figurent non seulement la volonté d'éviter des dommages économiques, mais aussi et surtout la pression politique et l'intérêt que le canton aurait à limiter les pertes financières qu'il encourrait en sa qualité d'actionnaire majoritaire.

Au sujet des risques auxquels sont exposés les propriétaires de banques cantonales, un article paru en 2024 dans le *Zeitschrift für Lehre und Praxis im Bereich des Gesellschafts- und Kapitalmarktrechts*, magazine spécialisé en droit des sociétés et des marchés financiers, montre qu'en cas de crise, la particularité des banques cantonales est de précipiter aussi les finances cantonales dans la tourmente. L'article évoque deux éléments expliquant ce phénomène : premièrement, selon les modalités de la garantie de l'État, la collectivité répond des pertes des créanciers. Deuxièmement, en cas de situation financière tendue, la banque cantonale a besoin de contributions d'assainissement de la part du canton, même si elle ne jouit pas de la garantie de l'État, car il lui faut se restructurer, se recapitaliser ou se repositionner. L'article précise que tout cela nécessite généralement des fonds publics considérables, puisque la banque concernée n'a pas (ou plus) la capacité de financement nécessaire⁶⁹.

En conséquence, même les banques cantonales ne bénéficiant pas expressément de la garantie de l'État, comme la BCBE, font courir un risque financier au canton qui en est propriétaire.

⁶⁸ Une banque est d'importance systémique lorsque sa défaillance porterait gravement atteinte à l'économie et au système financier. Les banques classées d'importance systémique par la BNS sont UBS, PostFinance, le groupe Raiffeisen et la Banque cantonale de Zurich. Concernant les critères définis de l'importance systémique, voir notamment <https://www.finma.ch/fr/mise-en-oeuvre/recovery-und-resolution-n/das-schweizer-too-big-to-fail-konzept/banken/> [11.02.2025].

⁶⁹ Reto Schiltknecht, « Die Risiken der Eigner von Kantonalbanken. Massnahmen zur Risikominderung und Schutzkonzepte », GesKR, Zeitschrift für Lehre und Praxis im Bereich des Gesellschafts- und Kapitalmarktrechts, n°3/2024, p. 359 (en allemand).

Sur ce point, Swiss Economics fait observer que le canton peut avoir intérêt à aider financièrement sa banque cantonale, avant même qu'elle ne devienne insolvable, et donc indépendamment de l'existence d'une garantie de l'État.

L'article évoqué ci-avant se demande aussi si les cantons seraient du reste en mesure de « sauver » seuls des établissements cantonaux en difficulté. En d'autres termes : les ressources publiques étant limitées, l'auteur de l'article estime que la capacité du canton à mettre suffisamment de moyens à disposition pour leur assainissement, avec les mesures que cela implique (comme la réalisation des crédits n'ayant plus de valeur), dépendrait de la situation concrète⁷⁰.

Compte tenu de ces explications, il est intéressant d'établir ici l'intensité du risque (à la fois financier et économique) qui pèse sur les propriétaires des banques cantonales, c'est-à-dire les cantons. D'après Schiltknecht, le ratio le plus répandu pour exprimer l'exposition aux risques est le rapport entre la somme du bilan d'une banque cantonale donnée et la performance économique cantonale⁷¹.

L'étude de Swiss Economics a calculé l'exposition de chacun des cantons selon cette méthode. Le graphique suivant rend compte des résultats (rapport entre la somme du bilan de chaque banque cantonale et le produit intérieur brut cantonal [PIB] du canton correspondant).

⁷⁰ Reto Schiltknecht, GesKR, 3/2024, p. 360 (en allemand)

⁷¹ Reto Schiltknecht, GesKR, 3/2024, p. 359 (en allemand)

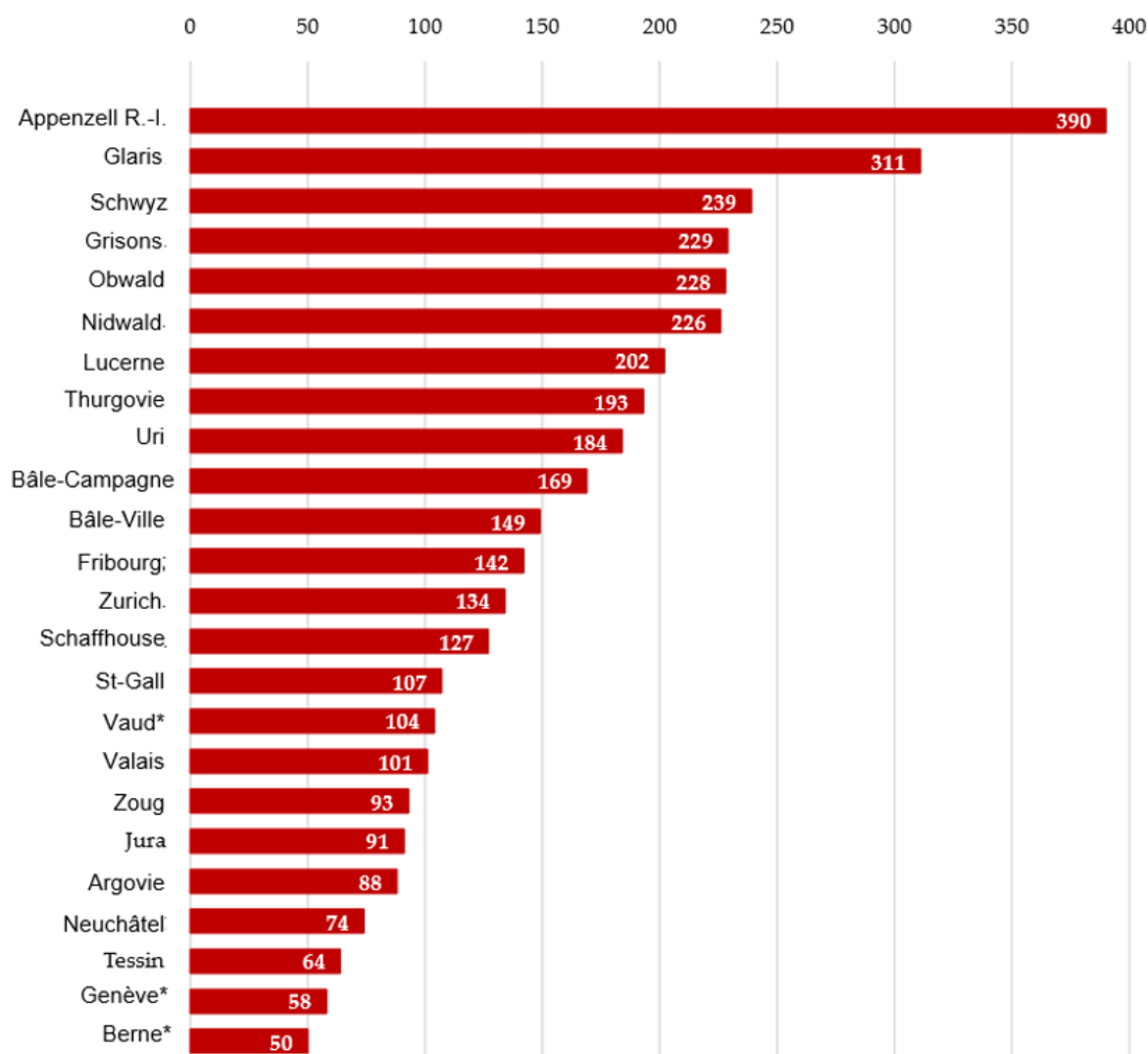


Illustration 14 : rapport entre la somme du bilan de chaque banque cantonale et le PIB cantonal⁷² (étude de Swiss Economics, p. 49 ; en allemand).

Ce graphique montre que le poids de la responsabilité ou de l'assainissement serait relativement faible pour le canton de Berne en comparaison intercantonale, même en présence d'une garantie de l'État implicite ou d'une nécessité d'assainissement. En effet, le ratio somme du bilan de la BCBE sur PIB bernois, qui est de 50 pour cent environ, est le plus faible de toute la Suisse⁷³.

Voici en substance les conclusions que tire Swiss Economics de ce résultat⁷⁴ :

En qualité d'actionnaire majoritaire de la BCBE, le canton est par nature exposé à un certain risque financier, même en l'absence de garantie de l'État. Ce risque est toutefois nettement moindre que dans d'autres cantons. En effet, d'une part la somme du bilan de la BCBE représente « seulement » la moitié du PIB cantonal environ et, d'autre part, la BCBE n'est pas d'importance systémique, de sorte qu'on peut considérer que le montant maximum du préjudice est financièrement supportable. Comme le soulignent plusieurs expertes et experts, la

Remarques : * pas de garantie de l'État explicite ; bilans de 2022 ; estimation du PIB de 2020. Source : graphique de Swiss Economics sur la base du NZZ du 14.08.2023

⁷³ Cf. NZZ du 14.08.2023 : <https://www.nzz.ch/wirtschaft/too-big-to-fail-die-kantonalbanken-sind-ein-klumpenrisiko-fuer-den-steuerzahler-id.1750881> [28.08.2024].

⁷⁴ Étude de Swiss Economics intitulée « Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG », 2024, p. 49 (en allemand)

probabilité qu'une crise frappe la BCBE est en outre relativement faible, puisque cette banque applique une stratégie conservatrice en matière de risque. L'histoire a néanmoins montré que les crises financières ne font pas le tri entre les établissements.

10.2 Risques financiers

Compte tenu de la participation majoritaire du canton dans la BCBE, le Conseil-exécutif recense globalement trois risques purement financiers. Ils sont brièvement présentés ci-après.

- *Disparition ou diminution des dividendes à percevoir*
Les dividendes distribués au canton de Berne par la BCBE sont en constante augmentation depuis 1996. En 2024, le canton de Berne a encaissé à ce titre 48 millions de francs, ce qui constitue un nouveau record. Selon sa stratégie, la BCBE vise un taux de distribution de bénéfice situé dans une fourchette de 50 à 70 pour cent. En outre, son objectif est de maintenir l'augmentation constante des dividendes à l'avenir⁷⁵.

Il ne peut toutefois pas être exclu qu'elle soit contrainte de les réduire, ou de ne pas en verser du tout (dans le pire des cas), au titre d'une (ou plusieurs) année(s) si les conditions générales ou ses affaires venaient à se détériorer. Ces circonstances nuiraient au compte de résultats du canton.

- *Chute du cours de l'action BCBE*
Une chute du cours de la BCBE n'aurait aucune conséquence immédiate sur les finances cantonales, car la participation dans la BCBE figure au bilan du canton à raison d'une valeur nominale de 20.- francs par action⁷⁶. Une chute (durable) du cours de l'action BCBE n'aurait un impact qu'au moment où le canton souhaiterait réduire sa participation dans la BCBE. À la vente de ses actions, le canton réaliserait une moins-value.
- *Assainissement ou faillite de la BCBE*
La part du canton dans la BCBE (4,8 mio d'actions) figure au bilan du canton à raison d'une valeur nominale de 20.- francs par action. En cas de faillite de la BCBE, le canton devrait donc amortir au maximum la somme de 96 millions de francs. Mais la perte comptable maximale serait bien supérieure si l'action était valorisée au prix du marché (CHF 236.- fin 2023 p. ex.).

Le canton pourrait donc être tenté de protéger sa participation substantielle dans la BCBE en réinjectant des capitaux dans la banque, par exemple pour limiter sa moins-value en cas d'assainissement ou de liquidation⁷⁷.

Si la BCBE devait rencontrer des difficultés financières, cela se répercuterait aussi sur le montant d'impôt qu'elle verse au canton. Mais ce risque financier n'est pas inhérent à la participation du canton dans la BCBE. En effet, un recul ou une perte de rentrées fiscales peut résulter de toute personne morale dont le siège est dans le canton de Berne.

⁷⁵ Cf. chapitre 4.2

⁷⁶ Voir aussi les explications ci-dessous en cas d'assainissement ou de faillite de la BCBE.

⁷⁷ Sur ce point, voir aussi les explications sur le devoir d'assistance de fait au chapitre 10.3.

Scénario d'une perte de 20 pour cent des actifs de la BCBE et de la banque cantonale de Lucerne (LUKB)

Dans son article cité au chapitre 10.1, Schiltknecht traite de l'exposition cantonale aux risques, mesurée par le rapport entre la somme du bilan de la banque cantonale et le PIB du canton, mais compare aussi la « capacité de sauvetage » des cantons de Berne et de Lucerne, c'est-à-dire la perte maximale qu'ils peuvent supporter, compte tenu de leurs finances (charges totales) et de leurs engagements à long terme (endettement)⁷⁸. Il part du scénario dans lequel les banques cantonales perdent chacune 20 pour cent de leurs actifs (somme du bilan 2023). Cette perte représenterait respectivement 65,4 pour cent et 279,9 pour cent des charges cantonales annuelles du canton de Berne et du canton de Lucerne (comptes 2023).

Schiltknecht observe qu'en considération de la forte proportion des dépenses liées, les dépenses annuelles ne pourraient en couvrir qu'une toute petite partie, à supposer que cela soit possible. Il en conclut que cela ramènerait un nouvel endettement au centre des préoccupations. Compte tenu de la capacité financière et de l'endettement actuel des deux cantons, il estime certes qu'il leur serait possible de financer un assainissement en empruntant sur le marché des capitaux. Néanmoins, il doute que le canton de Lucerne serait en mesure d'émettre à court terme des obligations d'un montant représentant près de six fois son endettement actuel. À cela s'ajouterait que la banque ne disposerait pratiquement plus de fonds propres et devrait donc être recapitalisée par le canton⁷⁹.

En résumé, Schiltknecht identifie un gros risque dans le canton de Lucerne⁸⁰. La situation du canton de Berne lui paraît en revanche bien plus confortable. Il souligne toutefois que le canton n'échapperait pas non plus à une forte augmentation de sa dette.

⁷⁸ Reto Schiltknecht, GesKR, 3/2024, p. 360 et 361 (en allemand)

⁷⁹ Reto Schiltknecht, GesKR, 3/2024, p. 361 (en allemand)

⁸⁰ Reto Schiltknecht, GesKR, 3/2024, p. 361 (en allemand)

10.3 Risques juridiques

Comme indiqué au chapitre 4.1.1, la garantie explicite de l'État a été définitivement supprimée fin 2012. Les banques cantonales vaudoise et genevoise sont les deux seules autres à ne plus bénéficier de la garantie de l'État. Dans l'optique du présent rapport, il est toutefois intéressant de comprendre les risques en responsabilité que court (encore) le canton de Berne en raison de sa participation majoritaire actuelle, et ce, bien qu'il ne soit plus garant pour la BCBE.

En amont, le Conseil-exécutif avait demandé un avis de droit, notamment pour clarifier ce point⁸¹. Voici en substance ce que conclut en la matière cet avis de droit (joint en annexe)⁸² :

- En *droit public*, la responsabilité du canton ne s'étend en principe pas aux dettes de la BCBE.
- En droit suisse de la société anonyme, la *responsabilité (civile) de l'actionnaire majoritaire ou principal n'existe pas* en principe, qu'il soit une personne physique, une personne morale ou une collectivité publique.
- Le risque, pour le canton de Berne, de devoir répondre *civilement* des dettes de la BCBE en l'absence de garantie formelle de l'État se divise en trois catégories :
 1. Responsabilité du canton de Berne basée sur la théorie de la transparence (« Durchgriff »)

Le canton ne s'expose au risque de devoir répondre des dettes de la BCBE en application du principe de transparence (levée du voile social, « Durchgriff »), que si, en sa qualité d'actionnaire principal, il empiète sur l'indépendance juridique de la BCBE. Ce risque est impossible à évaluer *ex ante*. Tout dépendrait de la situation concrète qui précéderait à la faillite de la BCBE. Cependant, tant que le canton de Berne, plus précisément ses organes, respectent les règles du droit de la société anonyme et s'en tiennent à l'exercice des droits d'actionnaire, il n'y a en tout cas aucune raison que le moyen fondé sur l'indépendance juridique de la BCBE s'avère *abusif*. La BCBE opère en principe de *manière autonome sur le marché*, dispose de son *propre patrimoine avec cercle de créanciers distinct* et, autant qu'on puisse en juger, il n'y a pas de confusion entre son patrimoine et celui du canton. Sous réserve d'un abus de droit flagrant, le risque que le canton doive répondre des dettes de la BCBE en vertu du principe de la transparence est donc concrètement *relativement faible*.
 2. Responsabilité selon le droit de la société anonyme conformément à l'article 39 LB en lien avec l'article 754 CO

Selon le droit de la société anonyme, le canton, en sa qualité « *d'organe de fait* » de la BCBE, court un certain risque en responsabilité, notamment si ses représentants s'immiscent dans les affaires de direction de la banque comme il est d'usage pour un organe, qu'il est possible d'établir qu'ils ont manqué à leurs obligations spécifiques dans le rôle qu'ils se sont arrogés, et que leurs manquements sont la cause directe d'un préjudice précis prouvé au tribunal. La qualité d'actionnaire majoritaire du canton ou le fait qu'il propose des candidatures à l'élection de l'organe suprême de surveillance et de direction de la BCBE ne suffisent pas à engager sa responsabilité. Celle-ci suppose au contraire qu'il *exerce effectivement et durablement une influence sur les affaires de direction de la BCBE*, que ce soit directement, en donnant des consignes aux organes de

⁸¹ Cf. la question 1 dans l'avis de droit de Christoph Bühler (p. 86 et 87).

⁸² Avis de droit de Christoph Bühler, intitulé « Varianten der Beteiligung des Kantons Bern an der BEKB und deren Auswirkung auf die Haftungsrisiken und Einflussmöglichkeiten des Kantons Bern », 2024, p. 86 à 87 (en allemand).

la banque, ou indirectement, en en donnant à certains membres du conseil d'administration. Par raisonnement a contrario, il en découle les conclusions suivantes : tant que le canton de Berne ne se comporte pas en ce sens comme il est d'usage pour un organe, il ne court guère de risque en responsabilité selon le droit de la société anonyme. Pour des raisons de procédure, le droit de la société anonyme laisse relativement peu de possibilités d'intenter une action en responsabilité contre le canton, en sa qualité « d'organe de fait », afin qu'il réponde des dettes de la BCBE : *hormis en cas de faillite*, les actionnaires minoritaires sont pratiquement les seuls à avoir qualité pour intenter une action en responsabilité en vue d'obtenir des prestations de la société. En cas de faillite, l'administration de la faillite pourrait en revanche se retourner contre le canton en sa qualité d'organe de fait de la BCBE pour lui réclamer les prétentions en responsabilité des créanciers indirectement lésés.

3. Responsabilité fondée sur la confiance en vertu de l'article 2 du Code civil suisse (CC)
Le simple fait, pour le canton, d'être actionnaire majoritaire et de proposer des candidats à l'élection du conseil d'administration de la BCBE ne suffit pas à justifier sa responsabilité fondée sur la confiance. Le fait que la BCBE opère sur le marché en utilisant la dénomination de *banque cantonale* n'est pas non plus une justification suffisante en soi de responsabilité fondée sur la confiance. La question de cette responsabilité ne se pose que dans les conditions relativement strictes définies par le Tribunal fédéral : il faudrait que le canton de Berne, dans le cadre d'une *relation spéciale* avec des tiers, ait éveillé en eux une confiance digne de protection ou certaines attentes quant au soutien financier du canton, sur la base desquelles ces tiers auraient pris ou se seraient abstenus de prendre des dispositions spécifiques, que cela se soit révélé préjudiciable après coup, et que le canton ait ensuite trahi de manière flagrante la confiance légitime qu'ils avaient placée en lui.

Enfin, en dehors des éléments constitutifs de la responsabilité civile, le canton de Berne pourrait, sans en avoir l'obligation légale, être amené à se porter tout de même garant des dettes de la BCBE si celle-ci devait rencontrer de graves difficultés financières. Le canton a « un devoir d'assistance de fait » lorsqu'il ne peut pas se permettre de liquider la banque cantonale financièrement fragilisée et qu'il se voit en conséquence contraint de l'assainir, même en l'absence de garantie de l'État légale ou de toute responsabilité civile. Ce devoir de fait ne repose par définition sur aucune base *légale* et n'est pas réglementé par une garantie expresse de l'État. Il y a effectivement une garantie de l'État de fait, mais elle relève du pouvoir discrétionnaire du canton. Il lui appartient de décider, en *pesant les intérêts* comme il est d'usage, s'il veut, voire s'il doit ou non sauver la banque cantonale, au risque d'y consacrer de lourds moyens financiers et sans en avoir l'obligation légale.

11. Perspectives et défis pour les banques cantonales

La partie 2.4 de l'étude économique réalisée par Swiss Economics dresse une liste des perspectives et défis que l'avenir présente pour les banques cantonales en fonction de leur évolution et des conditions qui les encadrent⁸³.

L'étude de Swiss Economics signale tout d'abord que la régulation des banques suisses a beaucoup changé depuis la dernière crise financière. Elle ajoute que le marché financier présente d'autres défis, comme la transformation numérique et la mondialisation. Elle observe néanmoins que la filiale bancaire traditionnelle, en proposant du conseil personnalisé, reste une interlocutrice de choix pour une partie de la clientèle. La densité du réseau de filiales, surtout dans les régions périphériques, serait en effet un signe de diversification des banques cantonales, mais aussi des banques régionales et des banques Raiffeisen par rapport aux grandes banques. Mais, n'échappant pas à la transition numérique, les banques cantonales et les banques régionales seraient contraintes d'adapter et de concevoir leurs produits et canaux de distribution en conséquence. Plus loin, l'étude évoque une autre évolution importante, à savoir la demande en produits financiers conformes aux critères de développement durable, laquelle constituerait un facteur de compétitivité de plus en plus significatif.

Concrètement, Swiss Economics identifie cinq évolutions du secteur financier, qui présentent à la fois des risques et des opportunités pour les banques cantonales en général, dont la BCBE :

- la densification de la régulation,
- l'évolution du marché des intérêts,
- la numérisation des services financiers,
- la transformation de la filiale bancaire traditionnelle,
- la finance durable.

La partie 2.4 de l'étude de Swiss Economics fournit de plus amples informations sur les perspectives et les risques identifiés par Swiss Economics (en allemand).

⁸³ Cf. partie 2.4 de l'étude de Swiss Economics, intitulée « Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG », 2024 (en allemand).

12. Brève description des trois variantes de participation du canton dans la BCBE

Le Grand Conseil a examiné le rapport du Conseil-exécutif présenté au chapitre 2.3 lors de sa session d'hiver de l'année 2023⁸⁴. Une majorité de la Commission des finances avait demandé son renvoi au Conseil-exécutif, assorti de la charge de soumettre au Grand Conseil un arrêté de principe (selon art. 46, al. 2 LGC) présentant trois variantes (avec leurs avantages et inconvénients respectifs). Les trois chapitres qui suivent (12.1, 12.2 et 12.3) exposent brièvement ces trois variantes.

12.1 Variante 1 : maintien de la participation cantonale majoritaire (« statu quo »)

La variante 1 correspond au maintien de l'actuelle participation majoritaire conformément à l'article 3 de la LSABCBE. Cet article dispose que le canton de Berne détient la majorité absolue du capital et des voix de la BCBE.

Selon lui, il serait donc théoriquement possible, dans le cadre de la variante 1, d'abaisser l'actuelle participation cantonale de 51,5 pour cent actuellement à 50 pour cent du capital-actions plus une action. La stratégie de propriétaire adoptée par le Conseil-exécutif le 21 décembre 2022 ne prévoit cependant pas de réduction de la participation cantonale.

12.2 Variante 2 : abaissement de la participation cantonale à 33,33 pour cent plus une action (« participation minoritaire de blocage »)

La variante 2 consisterait, pour le canton, à renoncer à être actionnaire majoritaire, en réduisant de 18,6 pour cent sa participation actuelle de 51,5 pour cent, pour ne conserver que 33,33 pour cent plus une action et détenir ainsi une « minorité de blocage ».

Selon l'avis de droit de Giovanni Biaggini (cf. chap. 2.2), l'abandon de la majorité nécessiterait une adaptation de l'article 53 ConstC, et donc une votation populaire. M. Biaggini ajoute qu'il serait également nécessaire de modifier l'article 3 LSABCBE⁸⁵.

12.3 Variante 3 : vente totale des actions du canton (« abandon de la participation cantonale »)

Enfin, la variante 3 consisterait, pour le canton, à se défaire complètement de sa participation dans la BCBE, c'est-à-dire à vendre l'intégralité de ses actions, qui représentent 51,5 % du capital-actions de la banque.

Aux termes de l'article 3a LB, toute banque créée en vertu d'un acte législatif cantonal et revêtant la forme d'un établissement ou d'une société anonyme est réputée cantonale. En outre, le canton doit en détenir plus d'un tiers du capital et des droits de vote. Si le canton vendait la totalité de ses actions, la BCBE perdrait donc son statut de banque cantonale. Avec la variante 3, la banque devrait alors changer de nom (avec le marketing et les opérations de communication que cela implique).

⁸⁴ Voir à ce sujet le chapitre 2.4.

⁸⁵ Voir les autres conséquences aux chapitres 13 et 14.

Selon l'avis de droit de Giovanni Biaggini (cf. chap. 2.2), la vente de la participation cantonale nécessiterait une adaptation de l'article 53 ConstC, et donc une votation populaire. M. Biaggini ajoute qu'il serait également nécessaire de modifier l'article 3 LSABCBE.

Le canton perdrait alors toute influence sur la BCBE. En conséquence, les stratégies de propriétaire et de surveillance ainsi que les entretiens annuels et autres outils de controlling du canton n'auraient plus aucune raison d'être⁸⁶.

13. Évaluation des trois variantes

Les chapitres 13.1 à 13.4 évaluent les trois variantes exposées ci-avant. Le premier (13.1) fournit une évaluation économique reposant sur l'étude de Swiss Economics. Le deuxième (13.2) les apprécie sous l'angle financier, et le troisième (13.3), d'un point de vue juridique. L'évaluation juridique se fonde sur l'avis de droit de Christoph Bühler. Le dernier chapitre (13.4) examine les trois variantes sous l'angle des risques.

Remarque du Conseil-exécutif

Les évaluations économique et juridique présentées aux chapitres 13.1 et 13.3 se fondent exclusivement sur l'étude de Swiss Economics et sur l'avis de droit de Christoph Bühler. Sur certains points, l'avis du Conseil-exécutif peut diverger de leurs conclusions. Le Conseil-exécutif présente sa position quant à ces trois variantes au chapitre 16.

⁸⁶ Voir les autres conséquences aux chapitres 13 et 14.

13.1 Évaluation économique

Cette partie présente l'évaluation économique des trois variantes que sont « le statu quo », « la minorité participation minoritaire de blocage » et « l'abandon de la participation cantonale ». Cette évaluation se fonde sur l'étude économique de Swiss Economics.

13.1.1 Variante 1 : maintien de la participation cantonale majoritaire (« statu quo »)

L'importance actuelle de la BCBE dans l'économie cantonale est présentée au chapitre 7. Si la participation du canton dans la BCBE est maintenue telle quelle comme le prévoit la variante 1, les points de vue présentés au chapitre 7 devraient s'avérer.

L'article 53 ConstC resterait inchangé. En vertu de cette disposition, le canton exploite une banque afin d'encourager le développement économique et social, et la banque cantonale soutient le canton et les communes dans l'accomplissement de leurs tâches⁸⁷.

13.1.2 Variante 2 : abaissement de la participation cantonale à 33,33 pour cent plus une action (« participation minoritaire de blocage »)

Voici en substance les conclusions de l'étude de Swiss Economics quant aux répercussions d'une transformation de la participation cantonale en participation minoritaire de blocage⁸⁸ :

Le tableau 4, qui fait apparaître les différences entre les variantes, montre bien que les répercussions économiques de la réduction de la participation cantonale à un tiers du capital devraient être financièrement supportables. La diminution des dividendes qui en résulterait réduirait néanmoins les revenus financiers que le canton perçoit des entreprises publiques. En 2023, la BCBE a versé environ 48 millions de francs de dividendes au canton, ce qui représente près d'un tiers de l'ensemble des revenus financiers qu'il perçoit des entreprises publiques, mais seulement 0,4 pour cent de la totalité de ses recettes.

En admettant que les bénéfices et la politique de distribution des dividendes de la BCBE restent à peu près équivalents à ce qu'ils sont avec le statu quo, les dividendes à percevoir diminueraient de moins d'un cinquième, soit d'environ 17 millions de francs. En outre, le canton encaisserait le produit de la vente de ses actions. Son montant dépendrait du cours de l'action BCBE à la date de la vente. Les facteurs déterminants de cette somme sont donc le marché, mais aussi et surtout la liquidité du titre BCBE et la stratégie d'aliénation (sur ce point, l'étude de Swiss Economics renvoie à sa partie 5.1). Si le canton de Berne réduisait sa participation à un tiers du capital au cours actuel de l'action, le produit de la vente avoisinerait 375 millions de francs⁸⁹. À bénéfices équivalents, les rentrées fiscales resteraient stables, puisque la BCBE ne jouit d'ores et déjà (statu quo) d'aucun privilège fiscal.

La mise en œuvre de la variante 2 ne diminuerait significativement ni le risque financier que court le canton en raison de son devoir d'assistance de fait, ce que confirment les expertes et experts, ni l'influence du canton sur la BCBE via sa stratégie de propriétaire⁹⁰. En d'autres termes, le rapport entre risques et contrôle tel qu'il se présente avec le statu quo ne devrait

⁸⁷ Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC)

⁸⁸ Étude de Swiss Economics intitulée « Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG », 2024, p. 53 et 54 (en allemand)

⁸⁹ Pour CHF 230.- par action (cours du 13.09.2024) et quelques 1 631 000 actions à vendre.

⁹⁰ Un gros investisseur qui prendrait des parts dans la BCBE pourrait potentiellement exercer une influence sur la stratégie de gestion de la banque via sa représentation au conseil d'administration.

pas beaucoup changer avec une participation minoritaire dans la BCBE. En cas d'augmentation de capital, que le canton devrait approuver puisque cette opération nécessite la majorité qualifiée (art. 15 des statuts de la BCBE)⁹¹, le canton n'aurait toutefois d'autre choix que d'y participer, tout du moins s'il voulait s'assurer que la BCBE conserve son statut de banque cantonale.

Hormis cela, la variante 2 entraîne peu de changements pour le canton par rapport au statu quo. Elle ne change pas fondamentalement le mandat de prestations de la BCBE et n'augure pas non plus d'un revirement de stratégie. La BCBE devrait notamment maintenir son engagement social. Par contre, il faudrait s'attendre à une baisse de sa notation financière (l'étude renvoie à ce sujet à sa partie 3.2), ce qui nivellerait les conditions de compétitivité entre la BCBE et les banques privées.

Selon la tournure que prendraient les débats politiques lors de la mise en œuvre de la variante 2, la BCBE pourrait en outre perdre la confiance de sa clientèle. Cependant, une communication adaptée pourrait suffire à prévenir ce phénomène étant donné que la variante 2 n'entraînerait pas de grands changements et que le canton conserverait un contrôle de la BCBE via la stratégie de propriétaire et grâce à sa minorité de blocage.

13.1.3 Variante 3 : vente totale des actions du canton (« abandon de la participation cantonale »)

Voici en substance les conclusions de Swiss Economics quant aux conséquences économiques d'une vente de la totalité des actions du canton⁹² :

En cas d'abandon de toute participation cantonale dans la BCBE, le canton ne percevrait plus du tout de dividendes de la banque, tandis que les rentrées fiscales dépendraient non seulement de la stratégie de gestion de la banque qui succéderait à la BCBE, mais aussi et surtout du siège social qu'elle se choisirait. D'un point de vue strictement financier, la banque successeure pourrait certes avoir intérêt à déplacer son domicile fiscal, mais il est toutefois impossible pour l'heure de prévoir ce que déciderait l'organe de direction, qui serait vraisemblablement tout nouveau, quant à une nouvelle implantation géographique. Même le produit qui résulterait de la vente des actions du canton n'est chiffrable que sur la base de nombreuses hypothèses, notamment concernant la liquidité du marché et la stratégie d'aliénation (l'étude renvoie sur ce point à sa partie 5.1). Ce que l'on peut dire, cependant, c'est que la participation du canton dans la BCBE vaut plus d'un milliard de francs au cours actuel de l'action.

En renonçant à exploiter une banque cantonale, le canton diminuerait drastiquement le risque financier qu'il court en raison de son devoir d'assistance de fait : la FINMA ne l'informerait plus en cas de risque d'insolvabilité et ne le consulterait pas non plus pour le cas où la banque successeure de la BCBE serait amenée à élaborer un plan d'assainissement. Il est également probable, dans ce cas, que ni la classe politique, ni la population ne seraient plus disposées à consacrer une part importante de l'argent des contribuables pour sauver cette banque. Mais si celle-ci devait conserver un rôle majeur dans le paysage bancaire régional, il ne pourrait néanmoins pas tout à fait être exclu que le canton vienne à son secours

⁹¹ Cf. statuts de la BCBE : [bekb-statuten-de.pdf](#) [10.09.2024] (en allemand).

⁹² Étude de Swiss Economics intitulée « Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG », 2024, p. 55 et 56 (en allemand)

en cas de risque d'insolvabilité, même si ce soutien ne serait probablement guère plus important que pour n'importe quelle autre banque privée⁹³.

En cas d'abandon de toute participation cantonale dans la BCBE, le nouvel actionnariat réclamerait très probablement une augmentation de la rentabilité, comme le soulignent les expertes et experts. Cela se traduirait certainement par des suppressions de filiales dont il est difficile d'estimer le coût économique. La concurrence privée, en particulier les banques régionales et les caisses d'épargne, est en effet très bien implantée dans les régions rurales du canton, surtout dans l'Oberland bernois (cf. illustration 4 de l'étude de Swiss Economics). Par ailleurs, l'augmentation de la pression sur les coûts pourrait également saper les efforts de développement durable et l'engagement social, par exemple au travers du fonds de soutien.

Il est difficile d'estimer les conséquences de l'abandon de toute participation cantonale, autrement dit de la disparition de la banque cantonale bernoise, sur l'attrait de la place économique : l'augmentation probable de la pression sur les coûts déjà évoquée plus haut pourrait certes amener la banque successeuse à réduire son engagement dans le domaine du soutien aux PME. Mais il n'est pas certain que cela se traduirait par une réduction des offres de réseautage dans le canton de Berne.

Enfin, rappelons une fois encore que dans la situation actuelle (statu quo), la BCBE ne corrige aucune défaillance du marché, pas même en matière de fourniture de services financiers dans le canton de Berne. Il est donc peu probable que l'abandon de toute participation cantonale dans la BCBE entraîne (à long terme) un défaut d'approvisionnement de la population cantonale.

⁹³ Une enquête récente réalisée auprès de spécialistes de la branche a montré qu'il y a bien moins de chances que la Confédération fournisse une aide financière à des banques de détail qu'à des banques d'importance systémique. Près d'un tiers des personnes interrogées ont toutefois coché « 3 » sur une échelle allant de 1 à 10, ce qui montre que cette probabilité n'est pas nulle. Cf. Étude 2024 de la branche des banques régionales : https://www.schweizeraktien.net/wp-content/uploads/2024/09/Branchenanalyse_Regional-taetige-Banken_2024.pdf [10.09.2024] (en allemand).

13.2 Évaluation financière

Les répercussions financières abordées dans cette partie, en particulier aux chapitres 13.2.2 et 0, sont établies en admettant que le produit de la vente des actions cantonales dans la BCBE serait avant tout consacré à réduire la dette, ce qui diminuerait la charge d'intérêts. Ce postulat sous-entend par exemple aussi que le produit de la vente des actions BCBE pourrait permettre de limiter le nouvel endettement que pourrait nécessiter la forte progression des besoins d'investissement⁹⁴. Si l'augmentation des investissements devait entraîner une progression de la dette, celle-ci pourrait être contrecarrée grâce au produit de la vente de la participation cantonale. Tout « financement direct » d'investissements au moyen du produit de cette vente est toutefois impossible. En effet, ce ne serait guère faisable d'un point de vue chronologique (il serait exceptionnel que le produit de la vente soit encaissé l'année même du financement des investissements). D'autre part, le produit de la vente serait versé dans les caisses générales du canton (sans affectation). La seule manière de « financer directement » des investissements avec le produit de la vente serait de créer un Fonds.

Les calculs (approximatifs) présentés aux chapitres 13.2.2 et 0 sont établis en admettant que le produit de la vente serait directement encaissé, avec réduction simultanée de la dette. Pour les raisons suivantes, cela n'est toutefois guère vraisemblable en pratique : le canton dispose de différentes options s'il se défait d'une partie, voire de la totalité de ses actions dans la BCBE⁹⁵. Il lui incomberait dans tous les cas de déterminer comment gérer l'afflux de liquidités ou les afflux successifs si la vente se faisait progressivement sur une longue période. À court terme, l'afflux de liquidités pourrait servir à compenser les fluctuations de liquidités en cours d'année, et à réduire les emprunts à court terme. À moyen ou long terme, cela permettrait de renoncer à convertir des obligations d'État arrivant à échéance, ce qui éviterait d'en émettre de nouvelles. Selon le montant de l'afflux de liquidités et l'évolution générale des finances cantonales, il faudrait, pendant la période transitoire, temporairement placer « l'excédent » dégagé par la vente des actions.

Soulignons en outre qu'une vente des actions du canton à un seul investisseur ou une seule investisseuse dans le cadre des variantes 2 ou 3, sous réserve que le conseil d'administration ne s'y oppose pas sur la base de l'article 5 des statuts de la BCBE, s'accompagnerait d'un rabais, ce qui diminuerait le prix de vente⁹⁶.

Les calculs présentés aux chapitres 13.2.2 et 0 doivent être examinés à la lumière de ces considérations.

De même, les observations ci-dessous doivent être considérées compte tenu de l'endettement actuel du canton. Le rapport du Conseil-exécutif sur la priorisation des besoins d'investissement explique ce point en détail⁹⁷. Dans ce rapport, le Conseil-exécutif indique à cet égard que le canton de Berne a nettement diminué sa dette ces dernières années, de sorte que les indicateurs de l'endettement sont actuellement satisfaisants par rapport aux valeurs que préconise le MCH2⁹⁸. La situation n'a pas changé depuis.

⁹⁴ Voir à ce sujet le rapport du 21 août 2024 sur la priorisation des besoins d'investissement que le Conseil-exécutif a soumis au Grand Conseil. Cf. étude de Swiss Economics, intitulée « Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG », 2024, p. 66 à 73 (en allemand).

⁹⁶ Concernant une éventuelle vente à un seul investisseur ou une seule investisseuse, voir les explications au chapitre 13.2.2.

⁹⁷ Voir à ce sujet le rapport du 21 août 2024 sur la priorisation des besoins d'investissement que le Conseil-exécutif a soumis au Grand Conseil.

⁹⁸ Rapport du 21 août 2024 sur la priorisation des besoins d'investissement que le Conseil-exécutif a soumis au Grand Conseil, p. 14.

Impact d'un désinvestissement cantonal de la BCBE au sens des variantes 2 et 3 sur les freins à l'endettement appliqués au compte de résultats et au compte des investissements

Si le canton de Berne vendait ses actions dans la BCBE dans le cadre des variantes 2 ou 3, il réaliserait un gain comptable, après déduction de la valeur à laquelle les actions aliénées sont inscrites au bilan. Ce gain serait enregistré au compte de résultats de l'année de la vente. Dans les conditions comptables et budgétaires actuelles, ce revenu extraordinaire améliorerait le résultat et le solde de financement de l'exercice concerné.

Aux termes de l'article 101a, alinéa 5 ConstC, les gains comptables et les corrections de valeur réalisés sur les placements du patrimoine financier ne sont toutefois pas pris en compte dans l'application des alinéas 1 et 2 de cette disposition. En conséquence, le désinvestissement n'aurait pas d'impact sur l'éventuelle applicabilité du frein à l'endettement relatif au compte de résultats.

Quant au frein à l'endettement appliqué au compte des investissements, le peuple bernois a approuvé, le 18 juin 2023, l'instauration d'une approche pluriannuelle. En vertu de l'article 101b, alinéa 3 ConstC, un découvert figurant dans le rapport de gestion doit être compensé dans les cinq ans, dans la mesure où il n'est pas couvert par des excédents de financement des cinq années précédant l'exercice comptable.

Le produit que dégagerait un désinvestissement aurait donc un impact positif durant les cinq années suivant la vente des actions. Signalons toutefois qu'aux termes de l'article 101b, alinéa 5 ConstC, le frein à l'endettement relatif au compte des investissements s'applique uniquement lorsque la quote-part de l'endettement net, qui se définit comme le rapport entre l'endettement net I et le produit intérieur brut cantonal, excède un taux de six pour cent (la valeur déterminante étant la quote-part à la fin de l'année civile qui précède). Fin 2023, la quote-part de l'endettement net s'élevait exactement à 6 pour cent. Si elle devait baisser dans les années qui viennent, le frein à l'endettement relatif au compte des investissements ne s'appliquerait de toute façon plus.

13.2.1 Variante 1 : maintien de la participation cantonale majoritaire (« statu quo »)

Par rapport à la situation actuelle, le maintien de la participation cantonale majoritaire n'aurait aucune conséquence financière. Ces dernières années, le canton a profité d'une augmentation constante des dividendes⁹⁹. Il a perçu 48 millions de francs à ce titre en 2024. La stratégie de la BCBE prévoit que les dividendes continueront à augmenter dans les années à venir. Compte tenu de l'évolution des dividendes perçus par le canton jusqu'à présent ainsi que du succès du modèle d'affaires de la BCBE, de son bon positionnement sur le marché et de ses objectifs stratégiques, le Conseil-exécutif pense que cette tendance se poursuivra. En conséquence, le canton de Berne devrait à l'avenir continuer à profiter d'une augmentation constante des dividendes à percevoir.

Dans ce cadre, il est également intéressant de considérer le rendement du dividende de l'action BCBE : de 2014 à 2021, le rendement annuel a toujours été supérieur à trois pour cent. Depuis 2021, il dépasse quatre pour cent, et la valeur boursière de la BCBE est en constante augmentation.

⁹⁹ Cf. chapitres 8.1.3 et 8.2.1.

Si le statu quo est maintenu en matière de participation cantonale, le canton devrait continuer à profiter de dividendes croissants et d'une hausse de la valeur de sa participation à long terme.

Réduction de la participation cantonale dans le cadre de la variante 1
La variante 1 n'exclut pas l'abaissement de la participation cantonale, de 51,5 pour cent du capital actuellement, à 50 pour cent plus une action. Aux termes de l'article 3 LSABCBE, « le canton [...] dispose de la majorité absolue des capitaux et des voix au sein de la société anonyme Banque cantonale bernoise ». Par conséquent, une participation réduite à 50 % plus une action serait possible sans modifier la loi. Fin 2023, une diminution de la participation de 51,5 pour cent à 50 pour cent plus une action aurait dégagé un revenu de l'ordre de 30 millions de francs (au cours de l'action à ce moment-là).

13.2.2 Variante 2 : abaissement de la participation cantonale à 33,33 pour cent plus une action (« participation minoritaire de blocage »)

La variante 2 consisterait à réduire la participation cantonale, de 51,5 pour cent actuellement, à 33,33 pour cent (plus une action). Si elle avait été réalisée fin 2023, cette réduction de 18,17 pour cent aurait dégagé un produit de 399,9 millions de francs. Après déduction de la valeur à laquelle les actions ainsi cédées sont inscrites au bilan (CHF 33,9 millions), le canton de Berne aurait enregistré un gain comptable (produit net) de 365,8 millions de francs. Avec cette participation plus faible, le montant des dividendes à percevoir par le canton aurait diminué de quelque 17 millions de francs.

Variante 2	Participation (en pourcentage)	Nombre d'actions	Valeur boursière (en mio CHF)	Dividendes perçus (en mio CHF)
Actuellement (var. 1)	51,50	4 800 000	1 133	48,0
Différence	18,17	1 693 333	400 (produit brut)	16,9
Nouveau (var. 2)	33,33	3 106 667	733	31,1

Tableau 6 : conséquences financières (valeur boursière et dividendes perçus) de l'abaissement de la participation à 33,33 pour cent (plus une action)

Les chiffres ci-dessus ont été calculés sur la base du cours de clôture de l'action BCBE à la fin de l'année 2023 (CHF 236.-) et d'un dividende de 10.- francs par action versé par la BCBE au titre de l'exercice 2023 et perçu par le canton en 2024. Notons à cet endroit que le dividende est en constante augmentation depuis 1996¹⁰⁰.

Le produit de la vente aurait également amélioré le résultat de l'exercice et donc la situation financière. Voici comment aurait évolué l'endettement net I et les intérêts passifs du canton si le produit de la vente avait été utilisé pour réduire la dette :

¹⁰⁰ Cf. chapitre 8.1.3

Variante 2	Réduction en- dettement net I (en mio CHF)	Quote-part de l'endettement net	Intérêts pas- sifs (en mio CHF)	Diminution des intérêts (en mio CHF)
Actuellement (var. 1)	5 533,0	6,0 %	58,8	-
Différence	399,7	0,4 %	4,0	4,0
Nouveau (var. 2)	5 133,3	5,6 %	54,8	-

Tableau 7 : conséquences financières (dette nette, intérêts passifs et réduction des intérêts) de l'abaissement de la participation à 33,33 pour cent (plus une action)

Si l'endettement net I avait été réduit du montant du produit brut, il aurait diminué de 399,7 millions, pour s'établir à 5 133 millions de francs. Cela aurait représenté une baisse de 7,2 pour cent. À produit intérieur brut cantonal constant, la vente aurait aussi eu un impact sur la quote-part de l'endettement net, qui serait passée de 6,0 pour cent (niveau à fin 2023) à 5,6 pour cent. Selon les dispositions constitutionnelles, le frein à l'endettement relatif au compte des investissements ne s'appliquerait donc plus (art. 101b, al. 5 ConstC).

Le recul de l'endettement net I aurait aussi fait baisser les charges d'intérêt. Elles auraient ainsi diminué de 4 millions de francs (hypothèse : taux d'intérêt moyen des obligations d'État à court et long terme de 1,009 % au 31.12.2023). Par contre, la vente des actions aurait amoindri de 16,9 millions de francs les dividendes perçus.

Au final, un abaissement de la participation cantonale dans la BCBE à 33,33 pour cent plus une action aurait dégradé le compte de résultats (moins CHF 12,9 mio par an). À cela s'ajoute, comme évoqué plus haut, l'évolution positive des dividendes ces dernières années. En cédant une partie de ses actions, le canton ne pourrait plus bénéficier pleinement de cette évolution à l'avenir. D'un point de vue financier, réduire la participation à un tiers serait par conséquent préjudiciable au canton. Vu la situation actuelle sur les marchés des taux d'intérêt, ces estimations devraient rester valables au moins à court terme.

Remarque concernant l'abaissement de la participation cantonale à 33,33 pour cent (plus une action)

Les calculs (approximatifs) présentés ci-dessus sont établis en admettant que le produit de la vente serait directement encaissé, avec réduction simultanée de la dette. Mais cela n'est guère vraisemblable en pratique. Le chapitre 13.2 fournit des explications plus détaillées sur ce point. À cela s'ajoute que si toutes les actions étaient cédées à un seul investisseur ou une seule investisseuse, un rabais serait opéré, ce qui réduirait le produit de la vente. Aux termes de l'article 5 des statuts de la BCBE, le conseil d'administration a le pouvoir de refuser l'inscription au registre des actions d'un ou d'une actionnaire détenant seul ou seule plus de cinq pour cent du capital-actions de la BCBE. Ainsi, toute vente d'un lot d'actions représentant plus de cinq pour cent du capital-actions de la BCBE doit être approuvée par le conseil d'administration. Selon l'article 704, alinéa 1, chiffre 7 CO, cette clause statutaire ne peut être modifiée qu'avec la majorité qualifiée du conseil d'administration.

13.2.3 Variante 3 : vente totale des actions du canton (« abandon de la participation cantonale »)

La variante 3 consisterait à vendre la totalité de la participation cantonale dans la BCBE ; la participation actuelle, de 51,5 pour cent, passerait ainsi à zéro pour cent. Si elle avait été réalisée fin 2023, cette vente aurait dégagé 1 132,8 millions de francs. Après déduction de la valeur à laquelle les actions ainsi cédées sont inscrites au bilan (CHF 96 mio), le canton de Berne aurait enregistré un gain comptable (produit net) de 1 036,8 millions de francs. Avec la vente de l'intégralité des actions, le canton aurait cependant perdu le bénéfice des dividendes, ce qui aurait dégradé la situation financière de 48 millions de francs.

Variante 2	Participation (en pourcentage)	Nombre d'actions	Valeur boursière (en mio CHF)	Dividendes perçus (en mio CHF)
Actuellement (var. 1)	51,50	4 800 000	1 132,8	48,0
Différence	51,50	4 800 000	1 132,8 (produit brut)	48,0
Nouveau (var. 3)	0	0	0	0

Tableau 8 : conséquences financières (valeur boursière et dividendes perçus) de la vente totale des actions de la BCBE

Les chiffres ci-dessus ont été calculés sur la base du cours de clôture de l'action BCBE à la fin de l'année 2023 (CHF 236.-) et d'un dividende de 10.- francs par action versé par la BCBE au titre de l'exercice 2023 et perçu par le canton en 2024. Notons à cet endroit que le dividende est en constante augmentation depuis 1996¹⁰¹.

Le produit de la vente aurait également amélioré le résultat de l'exercice et donc la situation financière. Voici comment auraient évolué l'endettement net I et les intérêts passifs du canton si ce produit avait été utilisé pour réduire la dette :

Variante 3	Réduction en- dettement net I (en mio CHF)	Quote-part de l'endettement net	Intérêts pas- sifs (en mio CHF)	Diminution des intérêts (en mio CHF)
Actuellement (var. 1)	5 533	6,0 %	58,8	-
Différence	1 132,8	1,2 %	11,4	11,4
Nouveau (var. 3)	4 400,2	4,8 %	47,4	-

Tableau 9 : conséquences financières (endettement net, intérêts passifs et diminution des intérêts) de la vente totale des actions BCBE

Si l'endettement net I avait été réduit du montant du produit brut, il aurait diminué de 1 132,8 millions, pour s'établir à 4 400,2 millions de francs. Cela aurait représenté une baisse de 20,5 pour cent. À produit intérieur brut cantonal constant, la vente aurait aussi eu un impact sur la quote-part de l'endettement net, Elle serait passée de 6,0 pour cent (niveau à fin 2023) à 4,8 pour cent. Selon les dispositions constitutionnelles, le frein à l'endettement relatif au compte des investissements ne s'appliquerait donc plus (art. 101b, al. 5 ConstC).

¹⁰¹ Cf. chapitre 8.1.3

Le recul de l'endettement net l'aurait aussi fait baisser les charges d'intérêt. Elles auraient diminué de 11,4 millions de francs (hypothèse : taux d'intérêt moyen des obligations d'État à court et long terme de 1,009 % au 31.12.2023). Par contre, la vente des actions aurait entraîné la disparition de 48,0 millions de francs de dividendes.

Au final, la vente de l'intégralité de la participation cantonale dans la BCBE aurait dégradé le compte de résultats (moins CHF 36,6 mio par an). À cela s'ajoute, comme évoqué plus haut, l'évolution positive des dividendes ces dernières années. En cédant sa participation, le canton ne bénéficierait plus de cette évolution à l'avenir. D'un point de vue financier, vendre l'intégralité de la participation serait par conséquent préjudiciable au canton. Vu la situation actuelle sur les marchés des taux d'intérêt, ces estimations devraient rester valables au moins à court terme.

Remarque sur la vente totale de la participation cantonale dans la BCBE

Les calculs (approximatifs) présentés ci-dessus sont établis en admettant que le produit de la vente serait directement encaissé, avec réduction simultanée de la dette. Mais cela n'est guère vraisemblable en pratique. La vente totale de la participation dégagerait un énorme excédent de liquidités dans les finances cantonales. D'un point de vue purement financier, une telle opération s'étendrait nécessairement sur plusieurs années, compte tenu des différentes échéances des obligations émises ainsi que du risque de chute du cours à la vente des actions (si les actions n'étaient pas vendues avec un rabais à un seul investisseur ou une seule investisseuse¹⁰²), et nécessiterait une stratégie clairement définie. Le chapitre 13.2 fournit des explications plus détaillées sur ce point.

¹⁰² Voir à ce sujet les explications fournies dans l'encadré du chapitre 13.2.2.

13.3 Évaluation juridique

Cette partie présente l'évaluation juridique des trois variantes que sont « le statu quo », « la participation minoritaire de blocage » et « l'abandon de la participation cantonale ». L'évaluation des variantes 2 et 3 repose sur l'avis de droit de Christoph Bühler.

13.3.1 Variante 1 : maintien de la participation cantonale majoritaire (« statu quo »)

Si le canton conservait sa participation majoritaire actuelle de 51,5 pour cent, il n'y aurait pas lieu d'intervenir sur le plan juridique. Toutefois, il serait possible d'abroger les dispositions de la LSABCBE devenues inutiles (notamment les art. 1, 7, 8 et 9 ainsi que les dispositions transitoires et les dispositions finales), le cas échéant dans le cadre de l'élaboration d'une loi sur la participation.

13.3.2 Variante 2 : abaissement de la participation cantonale à 33,33 pour cent plus une action (« participation minoritaire de blocage »)

Voici en substance les conclusions auxquelles aboutit Christoph Bühler dans son avis de droit quant aux conséquences juridiques d'une transformation de la participation cantonale majoritaire en participation minoritaire de blocage¹⁰³ :

Une réduction de la participation cantonale dans la BCBE et des droits de vote correspondants, pour les passer à 33,33 pour cent plus une action au moins dans le cadre de la variante 2, aurait les conséquences suivantes sur les moyens d'influence du canton sur la BCBE en qualité d'actionnaire :

1. Avec une participation réduite à 33,33 pour cent plus une action, le canton de Berne n'aurait *formellement* plus la capacité d'atteindre *seul* la *majorité* à l'assemblée générale, c'est-à-dire sans l'aide des autres actionnaires (que ce soit grâce au comportement passif des petits actionnaires ou à leur vote dans le sens du canton), et n'aurait donc plus l'assurance de pouvoir imposer les décisions prévues à l'article 703 CO et à l'article 14 des statuts (modifications des statuts, approbation des comptes annuels, élection et révocation des membres du conseil d'administration, etc.)¹⁰⁴. Il ne serait en particulier plus assuré de pouvoir exercer une influence déterminante sur la *composition du conseil d'administration* et, en conséquence, sur la direction de la BCBE.
2. *Dans les faits*, tant que la BCBE sera cotée en bourse et que la clause statutaire d'agrément fixant la limite à cinq pour cent subsistera (non applicable au canton de Berne), il est toutefois probable que le canton de Berne parvienne la plupart du temps à atteindre la *majorité* simple à l'assemblée générale, même avec seulement 33,33 pour cent des voix plus une, et ce, en raison notamment de l'apathie rationnelle des petits actionnaires et du stock passif d'actions déposées dans les banques¹⁰⁵. Avec une participation minoritaire de seulement 33,33 pour cent plus une action, le canton n'aurait toutefois plus la totale assurance de pouvoir imposer les décisions prévues à l'article 704 CO, puisqu'elles nécessitent la double majorité, c'est-à-dire les deux tiers au moins des voix attribuées aux actions représentées et la majorité des valeurs nominales représentées.

¹⁰³ Avis de droit de Christoph Bühler, intitulé « Varianten der Beteiligung des Kantons Bern an der BEKB und deren Auswirkung auf die Haftungsrisiken und Einflussmöglichkeiten des Kantons Bern », 2024, p. 74 et 75 (en allemand).

¹⁰⁴ Cf. toutefois note marginale 167 sur le contrôle de fait d'une société ouverte au public avec une participation supérieure à 15 pour cent et inférieure ou égale 20 pour cent des voix.

¹⁰⁵ Cf. note marginale 167 de l'avis de droit (en allemand).

En complément de ses 33,33 pour cent des voix, il lui faudrait donc systématiquement obtenir le soutien de l'actionnariat dispersé pour atteindre cette double majorité et imposer ainsi les décisions importantes qu'il défend. Sur ce point, il est plausible qu'une partie de l'actionnariat dispersé puisse, dans certains cas précis, former une minorité de blocage d'un tiers des voix plus une.

3. Avec 33,33 pour cent des voix plus une, le canton de Berne aurait formellement encore une *minorité de blocage* lors des votes à l'assemblée générale de la BCBE et resterait donc en mesure d'opposer son veto aux *décisions importantes* énumérées à l'article 704 CO, comme la dissolution de la société, la modification de son but ou les augmentations de capital, et d'empêcher ainsi leur adoption. Le canton de Berne pourrait donc encore éviter que les éléments fondamentaux de « sa » banque cantonale, qu'il a contribué à établir en sa qualité de fondateur, soient modifiés sans son approbation. Cela lui permettrait en particulier de continuer à jouer son rôle de gardien des intérêts publics¹⁰⁶.
4. Outre son droit de vote (réduit), le canton de Berne conserverait *tous les droits à l'information et les droits de participation attachés à ses actions* (droit aux renseignements et à la consultation, droit à l'inscription d'un objet à l'ordre du jour et droit de proposition, droit d'attaquer les décisions de l'assemblée générale, etc.)¹⁰⁷.
5. En outre, une participation dans la BCBE d'au moins un tiers du capital plus une action satisfait encore à la *condition que fixe l'article 3a LB* pour que la BCBE ait le statut de « *banque cantonale* ». La participation cantonale au capital propre complète et renforce encore sous forme monétaire le lien purement juridique du canton avec sa banque¹⁰⁸.

Remarque

En complément des réflexions ci-avant, plus précisément de l'évaluation juridique en général, il faut savoir qu'un abaissement de la participation à 33,33 pour cent (plus une action) nécessiterait une modification de la Constitution, ce qui impliquerait obligatoirement une votation populaire. Selon l'avis de droit de Giovanni Biaggini, il ne suffirait pas d'adapter les bases légales (LSABEBC) pour pouvoir abaisser la part du canton au capital-actions de la BCBE en dessous de 50 pour cent¹⁰⁹.

13.3.3 Variante 3 : vente totale des actions du canton (« abandon de la participation cantonale »)

Voici en substance les conclusions auxquelles parvient Christoph Bühler dans son avis de droit quant aux conséquences juridiques d'une vente totale de la participation *cantonale*¹¹⁰ :

S'il cédait l'intégralité de sa participation dans la BCBE, le canton de Berne n'aurait plus *l'influence que lui confère sa qualité d'actionnaire*.

Sans participation du canton au capital de la BCBE, celle-ci perdrait son statut de *banque cantonale*, puisque l'article 3a LB dispose que ce statut suppose une participation cantonale

¹⁰⁶ ANDREAS VÖGELI (2009) 11 (en allemand) ; MESSAGE (1998) 3865.

¹⁰⁷ Sur ce point Christoph Bühler renvoie à la note marginale 185 de son avis de droit.

¹⁰⁸ Cf. ANDREAS VÖGELI (2009) 11 (en allemand) ; MESSAGE (1998) 3865 ; Christoph Bühler renvoie aussi sur ce point aux notes marginales 58 ss de son avis de droit.

¹⁰⁹ Voir à ce sujet le chapitre 2.2.

Avis de droit de Christoph Bühler, intitulé « Varianten der Beteiligung des Kantons Bern an der BEKB und deren Auswirkung auf die Haftungsrisiken und Einflussmöglichkeiten des Kantons Bern », 2024, p. 75 et 76 (en allemand).

d'au moins 33,33 pour cent plus une action. Le canton de Berne perdrait ainsi toute légitimité à exercer une influence politique sur la BCBE.

Théoriquement, il pourrait toutefois toujours confier un *mandat public de prestations* à la « BCBE » (qui aurait une nouvelle raison sociale), *sur une base contractuelle* et avec l'accord de la banque, ce qui, en qualité de mandant, lui permettrait sur cette base d'exercer une influence sur la banque pour l'exécution des obligations qui résulteraient de ce contrat¹¹¹. En effet, il est tout à fait possible de confier un mandat public à des organisations de droit privé dans lesquelles l'État ne détient pas de participation. L'*Association suisse de radiodiffusion et télévision (SRG SSR)* et la *Fédération des producteurs suisses de lait* en sont des exemples. Dans leur cas, l'influence du canton se limite à la surveillance de l'organisme privé responsable¹¹².

S'il n'y a plus aucun intérêt public à ce qu'une tâche soit accomplie par l'État ou sur son mandat, le canton doit se décharger de cette tâche et éventuellement en céder l'exécution à des acteurs privés ; dans ce cas, il y a abandon de tâche. Le canton ne participe plus à l'accomplissement de la tâche, ni ne le délègue à des acteurs privés¹¹³. C'est dans cet esprit que les cantons de Soleure et d'Appenzell-Rhodes-Extérieures se sont retirés de l'activité de banquier¹¹⁴.

Remarque

En complément des réflexions ci-avant, plus précisément de l'évaluation juridique en général, il faut savoir que la vente de l'intégralité des actions BCBE détenues par le canton nécessiterait impérativement une modification de la Constitution, ce qui impliquerait obligatoirement une votation populaire. Selon l'avis de droit de Giovanni Biaggini, il ne suffirait pas d'adapter les bases légales (LSABEBC) pour pouvoir vendre la totalité de la part cantonale au capital-actions de la BCBE¹¹⁵.

13.3.4 Moyens d'atténuer la perte d'influence du canton dans le cadre des variantes 2 et 3¹¹⁶

Dans son avis de droit, Christoph Bühler recense plusieurs moyens d'atténuer la perte d'influence du canton qui résulterait de la mise en œuvre des variantes 2 ou 3. Voici en substance les possibilités qui seraient selon lui envisageables si cela répondait à une volonté politique¹¹⁷ :

L'analyse juridique des conséquences d'un abaissement de la participation du canton de Berne dans la BCBE à 33,33 pour cent plus une action (*variante 2*) a montré que le canton ne perdrait guère d'influence sur la BCBE en matière de gouvernance. Avec une participation de seulement un tiers plus une action au capital de la BCBE, le canton n'aurait toutefois plus l'assurance de pouvoir recueillir la double majorité nécessaire aux « décisions importantes ». La majorité qualifiée requise pour les décisions importantes énumérées à l'article 704 CO est une disposition légale impérative, que l'actionnaire ne peut pas contourner

¹¹¹ Voir sur ce point MARKUS SCHEFER (2002) 1131 ss (en allemand) ; BERNHARD RÜTSCHÉ (2016) 71 ss (en allemand).

¹¹² TOBIAS JAAG (2000) 32 (en allemand).

¹¹³ TOBIAS JAAG (2000) 33 (en allemand).

¹¹⁴ Gesetz über die Privatisierung der Solothurner Kantonalbank vom 4. Dezember 1994 (Bereinigte Gesetzessammlung 617.11 [loi sur la privatisation de la banque cantonale soleuroise] ; Gesetz über die Privatisierung und den Verkauf der Appenzell-Ausserrhodischen Kantonalbank vom 28. April 1996 (Ausserrhodische Gesetzessammlung 611.2) [loi sur la privatisation et la vente de la banque cantonale d'Appenzell-Rhodes-Extérieures]. Voir sur ce point GIOVANNI BIAGGINI (1998) 89 ss.

¹¹⁵ Voir à ce sujet le chapitre 2.2.

¹¹⁶ Avis de droit de Christoph Bühler, intitulé « Varianten der Beteiligung des Kantons Bern an der BEKB und deren Auswirkung auf die Haftungsrisiken und Einflussmöglichkeiten des Kantons Bern », 2024, p. 89 et 90 (en allemand).

¹¹⁷ Avis de droit de Christoph Bühler, intitulé « Varianten der Beteiligung des Kantons Bern an der BEKB und deren Auswirkung auf die Haftungsrisiken und Einflussmöglichkeiten des Kantons Bern », 2024, p. 80 à 81 (en allemand).

en fixant une règle dérogatoire dans les statuts. Selon Christoph Bühler, la perte d'influence correspondante du canton de Berne sur la BCBE ne peut donc pas être atténuée par une règle dérogeant à la majorité requise.

Dans le cadre de la variante 2 (participation d'un tiers dans la BCBE), le canton de Berne perdrait l'influence dont il jouit en sa qualité d'actionnaire sur le but et l'encadrement du champ d'activité de la BCBE, ce qu'il pourrait néanmoins atténuer par le biais du *mandat public de prestations* inscrit dans la Constitution cantonale et dans la loi sur la banque cantonale ainsi que dans la stratégie de propriétaire qui en découle.

Enfin, la combinaison de l'actuelle *clause statutaire d'agrément en fonction du pourcentage* et de l'obligation de recueillir la majorité qualifiée pour la modifier (art. 704, al. 1, ch. 7 CO) fait obstacle à toute décision d'abrogation de la restriction actuelle de transmissibilité des actions, qui est favorable au canton, restriction que celui-ci ne pourrait plus imposer seul avec sa participation de 33,33 pour cent des voix plus une. En ce sens, elle évite donc une potentielle perte d'influence sur la BCBE en la matière.

En cas d'abaissement de la participation cantonale à un tiers des actions plus une, le canton pourrait en principe aussi former une majorité avec d'autres actionnaires, sur la base d'une *convention d'actionnaires*, dans le but d'atténuer sa perte d'influence sur la BCBE. Dans le cas de la BCBE, le canton est toutefois limité en matière de formation de groupes, d'autant que cela l'exposerait au risque de perdre son droit spécial, qui le soustrait à l'application de l'actuelle clause statutaire d'agrément en fonction du pourcentage.

En cas de cession totale de la participation dans le cadre de la variante 3, le seul moyen d'atténuer la perte d'influence du canton sur la BCBE serait que le canton de Berne se réserve certains moyens d'influence par le biais d'un *mandat public de prestations*, sur la base d'un contrat passé avec la banque.

13.4 Évaluation des risques

Le chapitre 10 expose en détail les risques auxquels est exposé le canton avec sa participation majoritaire actuelle dans la BCBE (= variante 1). Les chapitres 13.1, 13.2 et 13.3, qui rendent compte de l'évaluation économique, financière et juridique des variantes 1 à 3, fournissent également des explications détaillées sur les différents risques. Cette partie résume donc les principaux risques inhérents à chacune des trois variantes.

Remarque

Les évaluations présentées au chapitre 14 ci-après évoquent également divers risques liés à la mise en œuvre des variantes 2 et 3. Mais ces risques ne concernent pas le canton, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas inhérents à sa participation dans la BCBE. Ce sont les risques que courent les divers groupes d'intérêt (p. ex. BCBE, actionariat, personnel, etc.).

13.4.1 Variante 1 : maintien de la participation cantonale majoritaire (« statu quo »)

La variante 1 présenterait les mêmes risques que ceux qui sont exposés au chapitre 10. En résumé, voici en substance les conclusions correspondantes de l'étude réalisée par Swiss Economics¹¹⁸ :

En qualité d'actionnaire majoritaire de la BCBE, le canton est par nature exposé à un certain risque financier, même en l'absence de garantie explicite de l'État. Ce risque est toutefois nettement moindre que dans d'autres cantons. En effet, d'une part la somme du bilan de la BCBE représente « seulement » la moitié du PIB cantonal environ et, d'autre part, la BCBE n'est pas d'importance systémique, de sorte qu'on peut considérer que le montant maximal du préjudice est financièrement supportable. Comme le soulignent plusieurs expertes et experts, la probabilité qu'une crise frappe la BCBE est en outre relativement faible, puisqu'elle applique une stratégie conservatrice en matière de risque. L'histoire a néanmoins montré que les crises financières ne font pas le tri entre les établissements.

En complément, il faut signaler qu'une baisse des dividendes perçus (CHF 48 mio au titre de l'exercice 2023 de la BCBE), voire leur disparition totale affecterait le compte de résultats du canton. La possibilité de compenser une perte totale de dividendes dans les comptes annuels dépendrait des conditions financières correspondantes. Si, par exemple, le canton ne percevait aucun dividende pendant plusieurs années, cela pèserait lourd sur ses finances. Actuellement, ce risque est toutefois « très faible ».

Sur le plan financier, il faut également évoquer les risques de « chute du cours de l'action BCBE » et « d'assainissement ou de faillite de la BCBE » exposés au chapitre 10.2.

Sur le plan juridique, le chapitre 10.3 juge que les risques en responsabilité sont faibles, qu'ils reposent sur la théorie de la transparence (levé du voile social, « Durchgriff ») ou sur le droit de la société anonyme, ou que la responsabilité soit fondée sur la confiance. Il faut également citer le « devoir d'assistance de fait » expliqué au chapitre 10.3. Un canton a « un devoir d'assistance de fait » lorsqu'il ne peut pas se permettre de liquider la banque cantonale financièrement fragilisée et qu'il se voit en conséquence contraint de l'assainir, même en l'absence de garantie de l'État légale ou de toute responsabilité civile.

¹¹⁸ Étude de Swiss Economics intitulée « Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG », 2024, p. 49 (en allemand)

13.4.2 Variante 2 : abaissement de la participation cantonale à 33,33 pour cent plus une action (« participation minoritaire de blocage »)

Le rapport entre risques et contrôle tel qu'il se présente avec le statu quo ne devrait pas beaucoup changer avec une participation minoritaire dans la BCBE. En cas d'augmentation de capital, que le canton devrait approuver puisque cette opération nécessite la majorité qualifiée (art. 15, al. 1 des statuts de la BCBE), celui-ci n'aurait toutefois pas d'autre choix que d'y participer, tout du moins s'il voulait s'assurer que la BCBE conserve son statut de banque cantonale¹¹⁹.

Reste à savoir dans quelle mesure la réduction de la participation cantonale impacterait la stratégie de gestion de la BCBE. Si la direction de la BCBE ne se sentait plus autant obligée envers le canton (parce qu'une participation minoritaire impliquerait l'abrogation de l'art. 53 ConstC), cela pourrait avoir une incidence sur la densité du réseau de filiales de la banque et, du même coup, sur l'économie locale.

Sur le plan financier, le risque de diminution ou de perte totale des dividendes à percevoir serait automatiquement moindre, puisque la participation serait plus faible.

Dans une optique purement juridique, Christoph Bühler observe dans son avis de droit que la simple transformation de la participation cantonale en une participation minimale de 33,33 pour cent plus une action atténuerait à peine les risques, pour le canton, d'avoir à répondre des dettes de la BCBE¹²⁰. D'après lui, le risque en responsabilité (limité) inhérent aux droits d'actionnaire et reposant sur la qualité « d'organe de fait » du canton, tout comme le risque en responsabilité fondée sur la confiance, resteraient quasiment aussi forts. De même, une participation minoritaire qualifiée ne changerait pas grand-chose au risque inhérent au devoir d'assistance de fait¹²¹.

13.4.3 Variante 3 : vente totale des actions du canton (« abandon de la participation cantonale »)

Cette variante présente un risque de fermeture de sites de la BCBE, ce qui pénaliserait l'économie cantonale. Elle risque aussi d'amoindrir l'engagement social ainsi que les efforts de développement durable de la banque, puisqu'il est probable qu'elle fasse augmenter la pression sur les coûts¹²². Ces deux derniers points ne devraient toutefois guère affecter l'économie bernoise.

Swiss Economics considère que le risque est faible que le marché cantonal ne soit plus suffisamment approvisionné en services financiers. L'étude estime que la population ne devrait pas pâtir de déficit de services (sur le long terme), même en cas d'abandon de la participation cantonale dans la BCBE.

¹¹⁹ Étude de Swiss Economics intitulée « Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG », 2024, p. 54 (en allemand).

¹²⁰ Avis de droit de Christoph Bühler intitulé « Varianten der Beteiligung des Kantons Bern an der BEKB und deren Auswirkung auf die Haftungsrisiken und Einflussmöglichkeiten des Kantons Bern », 2024, p. 6 (en allemand).

¹²¹ Avis de droit de Christoph Bühler intitulé « Varianten der Beteiligung des Kantons Bern an der BEKB und deren Auswirkung auf die Haftungsrisiken und Einflussmöglichkeiten des Kantons Bern », 2024, p. 6 (en allemand).

¹²² Voir à ce sujet le chapitre **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**

Sur le plan financier, la vente de l'intégralité de la participation cantonale mettrait fin à tout risque de perte de dividendes.

S'agissant des risques juridiques, Christoph Bühler estime que la variante 3 modifierait radicalement les risques en responsabilité¹²³. Compte tenu de tous les aspects juridiques, il considère qu'après expiration des délais légaux de péremption et de prescription, le canton de Berne ne courrait quasiment plus aucun risque en responsabilité lié à la BCBE¹²⁴.

En outre, l'étude de Swiss Economics évoque en substance les points suivants¹²⁵ :

En renonçant à exploiter une banque cantonale, le canton diminuerait drastiquement le risque financier auquel il est exposé en raison de son devoir d'assistance de fait : la FINMA ne l'informerait plus en cas de risque d'insolvabilité, et ne le consulterait pas non plus pour le cas où la banque successeure de la BCBE serait amenée à élaborer un plan d'assainissement. Il est également probable, dans ce cas, que ni la classe politique, ni la population ne seraient plus disposées à consacrer une part importante de l'argent des contribuables pour sauver cette banque. Mais si celle-ci devait conserver un rôle majeur dans le paysage bancaire régional, il ne pourrait néanmoins pas tout à fait être exclu que le canton vienne à son secours en cas de risque d'insolvabilité, même si ce soutien ne serait probablement guère plus important que pour n'importe quelle autre banque privée.

¹²³ Avis de droit de Christoph Bühler intitulé « Varianten der Beteiligung des Kantons Bern an der BEKB und deren Auswirkung auf die Haftungsrisiken und Einflussmöglichkeiten des Kantons Bern », 2024, p. 6 (en allemand).

¹²⁴ Avis de droit de Christoph Bühler intitulé « Varianten der Beteiligung des Kantons Bern an der BEKB und deren Auswirkung auf die Haftungsrisiken und Einflussmöglichkeiten des Kantons Bern », 2024, p. 6 (en allemand).

¹²⁵ Étude de Swiss Economics intitulée « Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG », 2024, p. 55 (en allemand)

14. Autres évaluations

Cette partie évalue d'autres conséquences des variantes 2 et 3, d'abord sur la stratégie de propriétaire (chap. 14.1), puis sur une sélection de groupes d'intérêt (chap. 14.2 à 14.6).

Il va de soi que le maintien tel quel de la participation majoritaire (variante 1) n'aurait aucune conséquence significative sur l'actuelle stratégie de propriétaire, ni sur les groupes d'intérêt. Les chapitres suivants n'abordent donc pas les conséquences de la variante 1. Le chapitre 5.3 présente la stratégie de propriétaire actuelle (variante 1). Des informations sur les groupes d'intérêt (au sens de la variante 1) se trouvent au chapitre 4.

14.1 Incidences sur la stratégie de propriétaire du canton

L'actuelle stratégie de propriétaire du canton, élaborée par le Conseil-exécutif, est présentée en détail au chapitre 5.3. Voici les incidences sur la stratégie de propriétaire auxquelles on peut s'attendre avec la mise en œuvre des variantes 2 ou 3 :

14.1.1 Variante 2 : abaissement de la participation cantonale à 33,33 pour cent plus une action (« participation minoritaire de blocage »)

Selon l'avis de droit de Giovanni Biaggini, l'abaissement de la participation de 51,5 pour cent à 33,33 pour cent plus une action, ce qui représente une réduction de près de 18 pour cent, nécessiterait une adaptation de l'article 53 ConstC. La stratégie de propriétaire ne serait vraisemblablement pas significativement adaptée si la modification de la Constitution cantonale ne portait que sur le terme « exploiter », sans toucher au mandat constitutionnel confié à la BCBE (« encouragement du développement économique et social » et « soutien au canton et aux communes dans l'accomplissement de leurs tâches »).

Compte tenu de l'abandon de sa participation majoritaire, il n'est toutefois pas exclu que le canton soit amené à formuler certains objectifs de la stratégie de propriétaire avec davantage de retenue. Il faut également s'attendre à ce que les organes de direction opérationnelle et stratégique de la BCBE accordent moins d'importance qu'aujourd'hui à la stratégie de propriétaire du canton.

14.1.2 Variante 3 : vente totale des actions du canton (« abandon de la participation cantonale »)

En cas de vente de l'intégralité de la participation cantonale, la stratégie de propriétaire n'aurait plus lieu d'être. À moins, par exemple, de conclure un mandat de prestations avec la banque successeure, le canton aurait avec cette dernière les mêmes liens qu'avec tout autre établissement financier opérant dans le canton.

14.2 Incidences sur la BCBE

Cette partie expose les conséquences des variantes 2 et 3 sur la BCBE et sa stratégie. Elle repose essentiellement sur l'étude économique réalisée par Swiss Economics.

14.2.1 Variante 2 : abaissement de la participation cantonale à 33,33 pour cent plus une action (« participation minoritaire de blocage »)

Voici en substance les conclusions de l'étude de Swiss Economics quant aux répercussions d'une transformation de la participation cantonale en participation minoritaire de blocage¹²⁶ :

La mise en œuvre de la variante 2 implique que le canton aliène près de 18 pour cent de ses actions, ce qui risque de provoquer une baisse (temporaire) du cours de l'action (Swiss Economics renvoie à cet égard au point 5.1 de son étude). Ce scénario ne devrait toutefois pas changer grand-chose pour la BCBE quant au contrôle, plus précisément à l'influence du canton. Même avec le statu quo, les possibilités formelles d'influence du canton sur la BCBE se limitent à son droit de vote en qualité d'actionnaire principal et à la manière dont est formulée la stratégie de propriétaire. Il est probable que le canton restera le plus gros actionnaire de la BCBE même si la variante 2 est mise en œuvre¹²⁷. Dans le cas contraire, sa minorité de blocage lui permettrait de faire barrage aux décisions requérant la majorité qualifiée. Une concentration du reste des voix aux mains de grands acteurs ne peut cependant pas totalement être exclue, ce qui pourrait générer des conflits d'intérêt au sein de l'actionnariat et, en particulier, affaiblir l'influence du canton sur la composition du conseil d'administration, donc sur la stratégie de gestion de la banque.

La variante 2 ne devrait pas non plus changer grand-chose à la probabilité d'un soutien financier cantonal en cas de crise (cf. plus haut les explications sur les conséquences sur le canton). Comme il a déjà été évoqué, cette variante entraînerait certainement une baisse de la notation financière de la BCBE, ce qui augmenterait le coût de refinancement de la banque, détériorant sa situation par rapport au statu quo. Cette détérioration ne devrait néanmoins pas être trop importante, puisque la BCBE a plutôt tendance à se refinancer au moyen des dépôts de clientèle.

Si la mise en œuvre de la variante 2 devait affaiblir la confiance de la population et de la clientèle cantonales envers la BCBE ou mettre à mal la réputation de la banque, celle-ci pourrait rencontrer des difficultés à acquérir de nouveaux clients. Il paraît en revanche peu probable qu'elle perde de la clientèle, étant donné que changer de banque a toujours un coût significatif pour les personnes ayant des crédits en cours ou nécessite tout au moins de lourdes démarches. En principe, ces conséquences sont toutefois peu probables. Avec la variante 2, la BCBE conserverait en effet son statut de banque cantonale, et les positions de contrôle ne changeraient pas fondamentalement du fait que le canton détiendrait une minorité de blocage.

¹²⁶ Étude de Swiss Economics intitulée « Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG », 2024, p. 56 et 57 (en allemand).

¹²⁷ Comme la concentration de plus d'un tiers des voix aux mains d'une nouvelle investisseuse supposerait soit une augmentation de capital significative, soit la vente d'actions de nombreux petits actionnaires, le canton est quasiment assuré de garder son rôle d'actionnaire majeur même si l'article 5, alinéa 3, lettre a des statuts de la BCBE du 21 mai 2024 venait à être modifié ou abrogé. Celui-ci donne au conseil d'administration le pouvoir de refuser d'inscrire une personne acquéreuse au registre des actionnaires détenteurs du droit de vote, si cette personne détient plus de cinq pour cent du capital-actions. Cf. https://www.bekb.ch/-/media/bekb/portal/documents/ueber-bekb/aktionaeere/bekb_sta-tuten_2024.pdf?la=de&vs=1&hash=625724A7F8C01212A827117EDE05D5CCBCA14F95 [11.10.2024] (en allemand).

14.2.2 Variante 3 : vente totale des actions du canton (« abandon de la participation cantonale »)

Voici en substance les conclusions de Swiss Economics quant aux conséquences d'une vente de la totalité des actions du canton¹²⁸ :

En cas d'abandon de la participation du canton dans la BCBE, qui perdrait alors son statut de banque cantonale, les conséquences négatives évoquées au sujet de la variante 2 sur la compétitivité de l'établissement successeur serait nettement plus graves. Outre les coûts directs d'un repositionnement, la variante 3 s'accompagnerait très vraisemblablement d'une perte de confiance, qui entraverait l'acquisition de nouveaux clients, mais affecterait aussi la clientèle acquise. De plus, la disparition du potentiel soutien cantonal en cas de crise entraînerait probablement une baisse de la notation financière de la banque. Enfin, cela signifierait que la BCBE (plus précisément la banque qui lui succèderait) ne jouirait plus d'aucun avantage lié à la propriété cantonale. La disparition des synergies avec l'UBCS, en particulier en matière de travail politique et de marketing, aurait en revanche un moindre impact.

Sans participation cantonale, la banque successeuse aurait bien plus de marge de décision. Elle pourrait par exemple s'écarter de l'attitude de l'actuelle BCBE en matière de risques, jugée relativement conservatrice par les expertes et experts interrogés, et tendre à se diversifier davantage sur différents segments de marché. En outre, elle aurait la possibilité d'influer sur le rayonnement géographique pour l'étendre. Reste néanmoins à savoir dans quelle mesure une telle stratégie serait compatible avec une politique de contrôle renforcé des coûts, propre à un actionnariat strictement privé, qui pourrait en particulier déboucher sur une réduction du nombre de filiales et des suppressions de postes. Mais il faut rappeler une fois encore que les stratégies sont limitées par les décisions prises par le passé, surtout dans des marchés saturés comme celui des banques de détail. Il semble peu probable que la banque qui succèderait à la BCBE change radicalement de stratégie d'un jour à l'autre.

14.3 Incidences sur l'actionnariat

Cette partie présente les conséquences des variantes 2 et 3 sur l'actionnariat. Elle repose essentiellement sur l'étude économique réalisée par Swiss Economics.

14.3.1 Variante 2 : abaissement de la participation cantonale à 33,33 pour cent plus une action (« participation minoritaire de blocage »)

Voici en substance les conclusions de l'étude réalisée par Swiss Economics quant aux possibles conséquences, sur l'actionnariat, de la réduction de 18 pour cent de la participation cantonale¹²⁹ :

Comptant actuellement près de 50 000 actionnaires (statu quo), la BCBE est aux mains d'un grand nombre de personnes détenant chacune un très faible pourcentage d'actions. Les conséquences, sur les autres actionnaires, d'une aliénation de (tout de même) près de 18 pour cent de la part cantonale totale dépendent de divers facteurs. La manière précise dont le canton se déferait de cette part en est un, mais aussi la liquidité du marché et la façon dont

¹²⁸ Étude de Swiss Economics intitulée « Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG », 2024, p. 57 (en allemand)

¹²⁹ Étude de Swiss Economics intitulée « Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG », 2024, p. 59 (en allemand)

réagirait le reste des actionnaires (plus précisément leur gestionnaire de fortune) face à cette opération. Un autre facteur déterminant serait la propension des tiers à considérer la réduction de la participation cantonale comme une opportunité d'investissement. En fonction de cette tendance, les autres actionnaires pourraient profiter d'une hausse ou au contraire subir une baisse du cours de l'action. Mais en principe, l'aliénation d'un gros volume d'actions peut tout à fait s'accompagner d'un recul du cours de l'action.

14.3.2 Variante 3 : vente totale des actions du canton (« abandon de la participation cantonale »)

Voici en substance les conclusions de l'étude de Swiss Economics quant aux possibles conséquences, sur l'actionnariat, de la vente de l'intégralité de la participation cantonale (51,5 %) ¹³⁰ :

Le risque de baisse du cours de l'action est plus élevé avec la variante 3 qu'avec la variante 2, parce que le volume d'actions à aliéner est bien plus important et qu'on ne sait pas si la banque qui succéderait à la BCBE prendrait une nouvelle orientation. L'abandon de toute participation du canton dans la BCBE pourrait en outre saper la confiance de certains actionnaires. Il ne faut pas oublier que l'actionnariat de la BCBE se compose d'un grand nombre de petits actionnaires, qui sont également clients de la banque. Mais en définitive, beaucoup dépendrait de la capacité à trouver un gros investisseur et de sa réputation, plus précisément de ses stratégies passées d'investissement. Pour de potentiels nouveaux investisseurs, la mise en œuvre de la variante 3 ouvre des perspectives de placement attrayantes. En outre, dans le cas où la banque succédant à la BCBE serait plus rentable avec un actionnariat strictement privé, cela pourrait influencer positivement le cours de l'action à long terme.

14.4 Incidences sur le personnel

Cette partie présente les conséquences des variantes 2 et 3 sur le personnel. Elle repose essentiellement sur l'étude économique réalisée par Swiss Economics.

14.4.1 Variante 2 : abaissement de la participation cantonale à 33,33 pour cent plus une action (« participation minoritaire de blocage »)

Voici en substance les conclusions de l'étude réalisée par Swiss Economics quant aux possibles conséquences, sur le personnel de la BCBE, de la réduction de 18 pour cent de la participation cantonale ¹³¹ :

La mise en œuvre de la variante 2 ne devrait pas augmenter significativement la pression sur les coûts, puisque l'influence du canton devrait faiblement diminuer en cas de réduction de la participation cantonale dans la BCBE. Elle ne devrait donc pas avoir de grandes conséquences sur le personnel de la banque, plus précisément sur le nombre de postes et de places de formation.

¹³⁰ Étude de Swiss Economics intitulée « Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG », 2024, p. 59 (en allemand).

¹³¹ Étude de Swiss Economics intitulée « Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG », 2024, p. 58 (en allemand).

14.4.2 Variante 3 : vente totale des actions du canton (« abandon de la participation cantonale »)

Voici en substance les conclusions de l'étude réalisée par Swiss Economics quant aux possibles conséquences, sur le personnel de la BCBE, de la vente de l'intégralité de la participation cantonale (51,5 %) ¹³² :

En cas d'abandon de toute participation cantonale dans la BCBE, les conclusions diffèrent de celles qui précèdent ¹³³ : comme il a déjà été dit, une augmentation notable de la pression sur les coûts est tout à fait plausible, ce qui s'accompagnerait de suppressions de postes et de places de formation. Des suppressions d'emplois seraient en particulier vraisemblables dans les agences des régions périphériques. D'un point de vue économique, les marchés régionaux devraient toutefois largement pouvoir les absorber. Reste à savoir, en revanche, si les banques privées proposeraient un nombre de places de formation équivalent à celui de la BCBE actuellement.

14.5 Incidences sur la clientèle

Cette partie expose les conséquences des variantes 2 et 3 sur la clientèle de la BCBE. Elle repose essentiellement sur l'étude économique réalisée par Swiss Economics.

14.5.1 Variante 2 : abaissement de la participation cantonale à 33,33 pour cent plus une action (« participation minoritaire de blocage »)

Voici en substance les conclusions de l'étude réalisée par Swiss Economics quant aux possibles conséquences, sur la clientèle, de la réduction de 18 pour cent de la participation cantonale ¹³⁴ :

La mise en œuvre de la variante 2 ne changerait pas grand-chose pour la clientèle. On peut en principe exclure toute fluctuation significative de la clientèle à long terme, tout au moins pour ce qui concerne la clientèle actuelle. Par contre, certains nouveaux clients potentiels pourraient un peu hésiter à choisir la BCBE, surtout dans l'éventualité d'une baisse de sa notation, qui dégraderait directement les conditions de crédit.

14.5.2 Variante 3 : vente totale des actions du canton (« abandon de la participation cantonale »)

Voici en substance les conclusions de l'étude réalisée par Swiss Economics quant aux possibles conséquences, sur la clientèle, de la vente de l'intégralité de la participation cantonale (51,5 %) ¹³⁵ :

L'abandon de la participation du canton dans la BCBE aurait de plus graves conséquences que la variante 2 sur la clientèle existante et potentielle. En particulier du fait que la BCBE

¹³² Étude de Swiss Economics intitulée « Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG », 2024, p. 58 (en allemand)

¹³³ C'est-à-dire des considérations exposées au chapitre 14.4.1.

¹³⁴ Étude de Swiss Economics intitulée « Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG », 2024, p. 58 (en allemand)

¹³⁵ Étude de Swiss Economics intitulée « Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG », 2024, p. 58 (en allemand)

perdrait le label de « banque cantonale » qui, pour certains segments de clientèle, peut être un critère décisif dans le choix d'une banque. Suite à la baisse de la notation financière, cette variante pourrait également détériorer les conditions dont bénéficie la clientèle. Inversement, la disparition de la participation cantonale dans la BCBE serait aussi l'occasion d'adapter la stratégie de gestion, ce qui pourrait permettre d'acquérir de nouveaux segments de clientèle. Globalement, il est donc impossible de prévoir si la variante 3 aurait un effet bénéfique ou préjudiciable sur la clientèle.

14.6 Incidences sur la concurrence

Cette partie présente les conséquences des variantes 2 et 3 sur la concurrence de la BCBE. Elle repose essentiellement sur l'étude économique réalisée par Swiss Economics.

14.6.1 Variante 2 : abaissement de la participation cantonale à 33,33 pour cent plus une action (« participation minoritaire de blocage »)

Voici en substance les conclusions de l'étude réalisée par Swiss Economics quant aux possibles conséquences, sur la concurrence, de la réduction de près de 18 pour cent de la participation cantonale¹³⁶ :

Les aspects significatifs des trois variantes pour la concurrence sont présentés de manière récapitulative dans le tableau 4¹³⁷. Celui-ci montre que la mise en œuvre de la variante 2 (réduction de la participation cantonale à un tiers du capital-actions) affaiblirait les avantages concurrentiels de la BCBE. D'un point de vue économique, il faut citer en particulier le coût de refinancement qui, avec la variante 2 et toutes choses égales par ailleurs, devrait équivaloir à celui des banques privées, puisqu'il est probable que la notation financière de la BCBE serait rétrogradée. En outre, la confiance que la clientèle place en la BCBE du simple fait de son statut de banque cantonale pourrait faiblir. Ce phénomène atténuerait le désavantage concurrentiel dont pâtit actuellement la concurrence privée, ce dont elle profiterait essentiellement sur le marché des services au grand public et aux PME.

14.6.2 Variante 3 : vente totale des actions du canton (« abandon de la participation cantonale »)

Voici en substance les conclusions de l'étude de Swiss Economics quant aux possibles conséquences, sur la concurrence, de la vente de l'intégralité de la participation cantonale (51,5 %) ¹³⁸ :

L'aliénation de l'intégralité de la participation cantonale dans la BCBE s'accompagnerait par nature d'un nivellement des conditions de compétitivité, ce qui serait un atout pour la concurrence, et ce, pas uniquement pour les banques de détail, qui proposent des services financiers similaires à ceux de la BCBE. En outre, la banque successeuse pourrait tirer parti d'une marge décisionnaire plus importante.

¹³⁶ Étude de Swiss Economics intitulée « Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG », 2024, p. 60 (en allemand)

¹³⁷ Il s'agit du tableau 4 figurant à la page 53 de l'étude de Swiss Economics (en allemand).

¹³⁸ Étude de Swiss Economics intitulée « Volkswirtschaftliche Beurteilung der kantonalen Beteiligung an der Berner Kantonalbank AG », 2024, p. 60 (en allemand)



15. Récapitulatif des principaux avantages et inconvénients des trois variantes

Le tableau ci-dessous met en parallèle les principaux avantages et inconvénients des trois variantes. Il les classe selon différentes perspectives (p. ex. économie, finances, droit, actionnaires, personnel), indiquées dans la colonne de gauche.

	Variante 1 Statu quo	Variante 2 Participation minoritaire de blocage	Variante 3 Abandon de la participation cantonale
Économie	Avantages ▪ Poursuite / continuité de la mise en œuvre du mandat de prestations inscrit à l'article 53 ConstC ▪ Réseau de 73 sites bien établi sur tout le territoire cantonal Inconvénients ▪ Persistance des préoccupations en matière de régulation du marché / des distorsions de concurrence	Avantages ▪ Nivellement des conditions concurrentielles entre banques bernoises Inconvénients ▪ Persistance des préoccupations en matière de régulation du marché ▪ Possible réduction du réseau de filiales avec l'abrogation de l'art. 53 ConstC ▪ Possible diminution de l'engagement social et économique de la BCBE, qui est favorable à l'espace économique bernois	Avantages ▪ Nivellement des conditions concurrentielles entre banques bernoises ▪ Pas ou moins d'attentes de la population en cas de crise Inconvénients ▪ Vraisemblable réduction du réseau de filiales ▪ Possible diminution de l'engagement social et économique de la BCBE, qui est favorable à l'espace économique bernois ▪ Effet éventuel sur l'attrait de la place économique bernoise ▪ Selon nouveau ou nouvelle propriétaire : Vraisemblables hausse de la pression sur les coûts et suppressions de postes, surtout dans les régions périphériques ▪ Probable réduction des places de formation

	Variante 1 Statu quo	Variante 2 Participation minoritaire de blocage	Variante 3 Abandon de la participation cantonale
Finances	Avantages - Dividendes élevés de CHF 48 mio par an (en constante augmentation ces dernières années) - Maintien de la participation du canton de Berne au potentiel de croissance de la valeur de la BCBE Inconvénients - Risque de perte sur le capital investi (à concurrence de la valeur inscrite au bilan, soit de CHF 96 mio) - Risque lié à la dévaluation du cours et au recul des dividendes à percevoir - Devoir d'assistance de fait, c'est-à-dire garantie d'État implicite envers la BCBE (pour des raisons politiques et financières, maintien de la valeur)	Avantages - Produit de la vente - Baisse du capital investi, réduisant, en valeur absolue, le risque de perte en cas de faillite de la BCBE Inconvénients - Baisse des dividendes à percevoir - Obligation de participer aux augmentations de capital pour conserver le statut de banque cantonale - Réduction de la participation cantonale = risque (temporaire) de baisse du cours de l'action - Amoindrissement de la participation du canton au potentiel de croissance de la valeur de la BCBE - Risque lié à la dévaluation du cours et à la baisse des dividendes à percevoir (moindre par rapport à la variante 1) - Devoir d'assistance de fait, c'est-à-dire garantie d'État implicite envers la BCBE (pour des raisons politiques et financières, maintien de la valeur)	Avantages - Produit de la vente - Plus aucun risque lié à la dévaluation du cours ou à la baisse des dividendes à percevoir - Plus de risque de perte en cas de faillite de la BCBE (ou plutôt de la banque successeure) - En principe, disparition du devoir d'assistance de fait, c'est-à-dire de la garantie de l'État implicite (sur ce point, voir aussi les inconvénients) Inconvénients - Plus aucun dividende à percevoir - Plus aucune participation au potentiel de croissance de la valeur de la BCBE - Vente de la participation cantonale = risque de recul du cours - Si la banque successeure délocalise son siège : baisse des rentrées fiscales - Subsistance éventuelle du devoir d'assistance de fait en cas de risque d'atteinte à l'économie bernoise, mais disparition concomitante du risque de moins-value importante suite à une liquidation
Droit	Avantages - Contrôle en qualité d'actionnaire (au niveau de l'actionariat et sur la direction, via l'élection du CA) et forte possibilité d'influence politique du canton sur la BCBE - Capacité d'imposer les orientations politiques découlant du mandat public de prestations et de la stratégie de propriétaire - Canton = premier interlocuteur de la FINMA en cas de risque d'insolvabilité (art. 28a LB)	Avantages Maintien de facto du contrôle cantonal sur la BCBE tant qu'elle est cotée en bourse Inconvénients	Avantages Plus aucun risque en responsabilité juridique (à l'expiration des délais de prescription et de péremption) Inconvénients

	Variante 1 Statu quo	Variante 2 Participation minoritaire de blocage	Variante 3 Abandon de la participation cantonale
	Inconvénients ▪ Risque (limité) en responsabilité juridique pour le canton en raison de son rôle « d'organe de fait » ou en responsabilité fondée sur la confiance ▪	▪ Abaissement de la participation cantonale au-dessous de 50 % = modification de la Constitution et votation populaire ▪ Au plan juridique, le canton n'a formellement plus la majorité à lui seul ▪ Plus aucune possibilité d'imposer seul les décisions importantes selon l'art. 704 CO (but de la société, augmentation de capital, dissolution, etc.) ▪ Obligation de participer aux éventuelles augmentations de capital sous peine que la BCBE perde le statut de banque cantonale selon l'article 3a LB ▪ Risque (limité) en responsabilité juridique pour le canton en raison de son rôle « d'organe de fait » ou en responsabilité fondée sur la confiance ▪	▪ Abaissement de la participation cantonale au-dessous de 50 % = modification de la Constitution et votation populaire ▪ Disparition de l'ensemble des possibilités d'influence conférées par les droits d'actionnaire ▪ Disparition des orientations politiques et du mandat public de prestations pour l'approvisionnement du canton de Berne (abrogation de l'art. 53 ConstC après votation populaire) ▪
Stratégie de propriétaire	Avantages ▪ Cohérence entre la stratégie de gestion de la BCBE et la stratégie de propriétaire du canton Inconvénients ▪ Obligation, pour le Conseil-exécutif, d'élaborer une stratégie de propriétaire conformément aux Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques	Avantages - Inconvénients ▪ Tendance à perdre de l'influence sur la BCBE, et plus précisément sur ses organes de direction opérationnelle et stratégique (pas seulement d'un point de vue juridique) ▪ Possibilité que le Conseil-exécutif fixe des objectifs dans la stratégie de propriétaire avec davantage de retenue ▪ Possibilité que les organes de direction opérationnelle et stratégique de la BCBE tiennent moins compte de la stratégie de propriétaire du canton	Avantages ▪ Plus besoin de définir une stratégie de propriétaire Inconvénients ▪ Perte de toute influence sur la BCBE, ou plutôt sur la banque successeure, et plus besoin d'une stratégie de propriétaire

	Variante 1 Statu quo	Variante 2 Participation minoritaire de blocage	Variante 3 Abandon de la participation cantonale
BCBE	Avantages - Maintien de la stratégie actuelle - Poursuite de la gouvernance éprouvée et de la collaboration bien rodée avec le Conseil-exécutif (séparation claire entre responsabilité politique et responsabilité de l'entreprise) - Coût de refinancement relativement faible grâce à une bonne notation financière - Maintien des synergies avec l'UBCS (en particulier travail politique et marketing) Inconvénients -	Avantages - Selon la nouvelle structure de l'actionnariat, possibilité que la stratégie de propriétaire perde en importance Inconvénients - Possible perte de confiance dans la BCBE (affectant surtout l'acquisition d'une nouvelle clientèle) - Possibilité d'affaiblissement du sentiment d'obligation de servir les intérêts cantonaux - Probable petite baisse de la notation financière (ce qui augmenterait le coût de refinancement de la BCBE) - Possible mise en cause temporaire de la réputation de la banque	Avantages - Accroissement de la marge décisionnaire pour la banque successeure et sa direction (p. ex. quant au rayonnement géographique) Inconvénients - Disparition du statut de banque cantonale selon l'article 3a LB - Vraisemblable baisse de la notation financière - Recul de la confiance en raison de la perte du statut de banque cantonale - Coûts élevés de repositionnement - Selon le nouveau ou la nouvelle propriétaire : Hausse de la pression sur les coûts
Actionnariat	Avantages Maintien de la structure actuelle de l'actionnariat (très dispersé), avec fort ancrage dans le canton de Berne Inconvénients -	Avantages - Opportunités d'investissement pour de (nouveaux) investisseurs et investisseuses - Perspective d'augmentation des bénéfices à long terme, s'accompagnant toutefois de risques accrus Inconvénients - Vraisemblable recul (temporaire) du cours de l'action suite à l'aliénation de la part cantonale (surtout du fait que la liquidité du marché est limitée) - Risques accrus à long terme, mais meilleures perspectives de bénéfices	Avantages - Opportunités d'investissement pour de (nouveaux) investisseurs et investisseuses - Perspective d'augmentation des bénéfices à long terme, s'accompagnant toutefois de risques accrus Inconvénients

	Variante 1 Statu quo	Variante 2 Participation minoritaire de blocage	Variante 3 Abandon de la participation cantonale
			▪ Vraisemblable recul (temporaire) du cours de l'action suite à l'aliénation de la part cantonale (surtout du fait de la liquidité limitée du marché et de la perte de confiance des actionnaires) ▪ Incertitude quant à la future structure de l'actionnariat et à la composition des organes de direction/stratégie de gestion ▪ Risques accrus à long terme, mais meilleures perspectives de bénéfices
Personnel	Avantages ▪ Maintien des conditions de travail actuelles Inconvénients -	Avantages - Inconvénients ▪ Possible augmentation de la pression sur les coûts ▪ Possibilité d'inquiétude face au retrait partiel du canton	Avantages ▪ Possible augmentation des indemnités versées au management Inconvénients ▪ Augmentation de la pression sur les coûts de personnel ▪ Possible suppression de postes et de places de formation (surtout dans les agences des régions périphériques) ▪ Inquiétude face au retrait de l'actionnaire de référence
Clientèle	Avantages ▪ Forte confiance dans le label « banque cantonale » ▪ Services d'une banque universelle Inconvénients -	Avantages - Inconvénients ▪ Possible perte de confiance de la clientèle actuelle ▪ Possible dégradation des conditions dont bénéficie la clientèle de la BCBE suite à la baisse de la notation financière	Avantages ▪ Possibilité d'acquisition d'une nouvelle clientèle dans l'éventualité d'un changement de stratégie opérée par la banque successeure Inconvénients ▪ Possibilité de recul général de la confiance suite à la perte du statut de banque cantonale ▪ Éventuelles fermetures de filiales affectant la clientèle dans les régions rurales

	Variante 1 Statu quo	Variante 2 Participation minoritaire de blocage	Variante 3 Abandon de la participation cantonale
Concurrence	Avantages - Maintien de conditions générales connues Inconvénients - Persistance de la distorsion de concurrence due à la participation cantonale (meilleure notation financière de la BCBE), comme dans d'autres cantons	Avantages - Possibilité d'augmentation du coût de refinancement de la BCBE entraînant un nivellement - Possibilité de perte de confiance envers la BCBE de la part de sa clientèle actuelle ou potentielle Inconvénients -	Avantages - Perte de tous les avantages concurrentiels dont jouit la BCBE grâce à son statut de banque cantonale - Confiance et attentes identiques à moyen terme à celles placées dans les banques concurrentes Inconvénients - Possibilité que la banque successeure devienne une concurrente de plus (surtout sur les segments des opérations de négoce et de commissions)

Tableau 10 : principaux avantages et inconvénients des trois variantes

16. Considérations politiques générales du Conseil-exécutif

Par le passé, le Conseil-exécutif s'est penché à plusieurs reprises sur la participation majoritaire du canton dans la BCBE¹³⁹. Il a à chaque fois soigneusement pesé le pour et le contre quant à son maintien. La vente de l'intégralité des actions du canton dans la BCBE (variante 3) n'a jamais été une option à ses yeux.

Dans le présent rapport, le Conseil-exécutif dresse un état des lieux général quant à la participation du canton dans la BCBE. Pour répondre à la demande du Grand Conseil, il expose et analyse en détail et sans préjugé les trois variantes (« statu quo », « participation minoritaire de blocage », « Abandon de la participation cantonale »).

Aux chapitres 16.1 à 16.9 ci-après, il présente ses réflexions quant à la participation cantonale dans la BCBE.

16.1 La BCBE, figure historique et vecteur d'identité du canton

Le Conseil-exécutif tient tout d'abord à rappeler le contexte historique de la participation cantonale dans la BCBE. Celle-ci remonte à plusieurs décennies. Depuis sa fondation, la BCBE a fortement marqué le canton de son empreinte. Grâce à son réseau de succursales, elle est implantée sur tout le territoire cantonal.

Même si son rôle dans le développement économique du canton n'est plus aussi déterminant qu'au siècle dernier, la BCBE reste un vecteur d'identité majeur du canton. Elle est fortement ancrée dans l'économie bernoise et dans la population, comme le sont les autres banques cantonales dans leur canton respectif.

Le Conseil-exécutif estime que les aspects historiques et vecteur d'identité de la participation cantonale doivent entrer en ligne de compte dans son évaluation, au même titre que les éclairages juridique, financier et économique exposés en détail dans ce rapport. Dans ce contexte, il tient à signaler qu'une décision d'abaisser la participation majoritaire du canton au-dessous de 50 pour cent serait probablement irréversible. À l'heure actuelle, il peut en tout cas difficilement s'imaginer que le canton puisse augmenter plus tard sa participation dans la BCBE et qu'il en ait les moyens financiers.

Dans ces conditions, le Conseil-exécutif est d'avis que le choix d'une variante devra faire l'objet d'une réflexion très approfondie au Grand Conseil.

¹³⁹ Cf. notamment la réponse du Conseil-exécutif à la [motion 278-2021 Brönnimann \(PVL, Mittelhäusern\)](#) « Le canton de Berne crée les bases légales pour céder sa participation majoritaire dans la BCBE » et le [rapport du Conseil-exécutif sur la portée de l'article 53 de la Constitution cantonale](#).

16.2 Canton et BCBE ont fait du bon travail

De par son histoire, et surtout les réformes qui ont fait suite à son sauvetage par le canton lors de la crise immobilière des années 1990, la BCBE apparaît aux yeux de Swiss Economics comme la banque cantonale la plus indépendante de toutes au plan institutionnel. La BCBE est ainsi la seule, avec les banques cantonales vaudoise et genevoise, à ne plus bénéficier de la garantie de l'État, source de distorsion de concurrence. Il n'existe en outre qu'une seule autre banque cantonale constituée en société anonyme de droit privé, à savoir la banque cantonale de Lucerne. De par sa forme juridique, la BCBE est assujettie à l'impôt, contrairement à bien d'autres banques cantonales.

Enfin, la participation cantonale est largement supérieure dans la plupart des autres banques cantonales. Le Conseil-exécutif souligne à ce titre qu'une seule banque cantonale, sur un total de 24, est actuellement détenue à moins de 50 pour cent par son canton. Il s'agit de la Banque Cantonale de Genève (BCGE), dont le canton détient 44,27 pour cent. L'implication des pouvoirs publics y est néanmoins importante, avec une participation de la ville de Genève (20,87 %) et des communes genevoises (7,43 %). En outre, 5,96 pour cent sont aux mains de la Caisse de prévoyance de l'État de Genève (CPGE).

Enfin, les responsabilités politiques et entrepreneuriales sont clairement séparées dans le canton de Berne. Le canton ne siège en effet pas au conseil d'administration de la BCBE.

Le Conseil-exécutif estime donc que le canton de Berne a plutôt « fait du bon travail » avec sa banque cantonale. Du strict point de vue de la gouvernance, il considère par conséquent qu'il n'y ni lieu, ni besoin de distendre davantage les liens entre le canton et la BCBE.

16.3 Réduction ou vente de la participation cantonale préjudiciables aux finances cantonales

Jusqu'à présent, le Conseil-exécutif a toujours répondu aux revendications politiques (cf. réponse à la motion 278-2021 et rapport sur la portée de l'art. 53 ConstC) en soulignant l'importance financière de la participation majoritaire du canton dans la BCBE. Il a systématiquement insisté sur le fait qu'une réduction de cette participation majoritaire n'était pas judicieuse du point de vue financier, ce dont il reste convaincu. Comme le montrent les chapitres 13.2.2 et 0, l'abaissement de la participation à environ un tiers du capital (plus une action), tout comme la vente de l'intégralité des actions du canton, seraient préjudiciables aux finances cantonales.

D'autant que les dividendes n'ont cessé d'augmenter ces dernières années, atteignant aujourd'hui un rendement supérieur à quatre pour cent. En cédant une partie ou la totalité de ses actions, le canton ne pourrait plus (pleinement) bénéficier de cette évolution à l'avenir. Et ce, une fois encore, à l'inverse d'autres cantons, qui, pour certains, tirent de très hauts revenus de leur participation dans leur banque cantonale respective.

En réduisant ou en vendant ses parts dans le BCBE, le canton de Berne se déferait, sans nécessité, d'une position rémunératrice, limitant ainsi la marge de manœuvre financière dégagée au compte de résultats.

16.4 L'endettement du canton ne nécessite pas de réduire ou de vendre la participation cantonale dans la BCBE

Voici encore quelques réflexions pour compléter l'évaluation financière de l'engagement cantonal dans la BCBE exposée au chapitre **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden..**

L'endettement du canton de Berne a nettement diminué ces dernières années, tant en brut qu'en net. Pour autant que les valeurs indicatives du MCH2 permettent d'en juger, le canton de Berne est actuellement en bonne place en la matière.

Avec le recul de l'endettement, les charges d'intérêts ont également considérablement baissé ces dernières années. Alors qu'elles se chiffraient encore à plus de 300 millions de francs par an dans les comptes de l'année 2000, elles ne s'élevaient plus qu'à 59 millions de francs fin 2023. Cette évolution s'explique par le désendettement, mais aussi par le fait que les taux d'intérêt restent faibles en comparaison pluriannuelle.

Le recul de la dette de ces dernières années et la persistance du faible niveau de la charge des intérêts offrent des marges de manœuvre budgétaires salutaires – notamment eu égard à la forte augmentation des besoins d'investissement. Vu l'endettement actuel du canton et la situation sur le front des intérêts, le Conseil-exécutif considère qu'il n'y a aucune raison de faire de la réduction de la dette une priorité de politique financière, ni de vendre des participations pour financer les besoins d'investissement en forte croissance.

16.5 Les risques inhérents à la participation majoritaire dans la BCBE sont supportables pour le canton

Les chapitres 10 et 13.4.1 présentent les risques auxquels s'expose le canton en détenant une participation majoritaire dans la BCBE. Ils montrent que si le canton de Berne a certes un devoir d'assistance de fait en sa qualité d'actionnaire majoritaire, même en l'absence de garantie de l'État expresse, ce devoir est bien moindre que dans d'autres cantons. En effet, la somme du bilan de la BCBE représente seulement la moitié du PIB cantonal environ, la banque n'est pas d'importance systémique et le montant maximal du préjudice est financièrement supportable. À cela s'ajoute qu'en matière de risque, la BCBE suit scrupuleusement la stratégie conservatrice exigée par le Conseil-exécutif¹⁴⁰.

D'un point de vue purement juridique, Christoph Bühler observe dans son avis de droit que la simple transformation de la participation cantonale en une participation minimale de 33,33 pour cent plus une action atténuerait à peine les risques, pour le canton, d'avoir à répondre des dettes de la BCBE. D'après lui, le risque (limité) en responsabilité inhérent aux droits d'actionnaire, reposant sur la qualité « d'organe de fait » du canton, et le risque en responsabilité fondé sur la confiance resteraient quasiment aussi forts. De même, une participation minoritaire qualifiée ne changerait pas grand-chose au risque inhérent au devoir d'assistance de fait¹⁴¹.

Voici les deux conclusions qu'en tire le Conseil-exécutif : premièrement, le canton a la capacité de supporter les risques auxquels il s'expose en détenant une participation majoritaire dans la

¹⁴⁰ Cf. chapitre 10.1

¹⁴¹ Cf. chapitre 13.4.2

BCBE ; deuxièmement, ces risques ne diminueraient pas beaucoup si la participation était minoritaire, sans compter que ces risques – supportables pour le canton – s'accompagnent de revenus considérables.

16.6 Évolution durable et positive grâce à la stabilité de la structure de l'actionnariat

Selon sa stratégie de propriétaire, le canton de Berne entend faire de la BCBE une banque indépendante et prospère, implantée dans toutes les régions, avec un centre de décision à Berne. La politique commerciale de la banque, prudente, stable et axée sur le succès à long terme, a fait ses preuves. La BCBE s'est bien développée. Le Conseil-exécutif ne peut pas évaluer dans quelle mesure la déstabilisation de la structure de l'actionnariat, où le canton est actionnaire principal, pourrait menacer l'orientation solide et peu risquée de la BCBE ainsi que le développement durable auquel elle aspire.

Les directions stratégique et opérationnelle de la BCBE se sont jusqu'à présent toujours clairement exprimées en faveur du maintien de l'actuelle structure de l'actionnariat, où le canton est majoritaire. Les échanges entre le Conseil-exécutif et la direction de la banque fonctionnent bien. La BCBE est étroitement liée au canton. On l'a vu notamment au début de la pandémie de COVID-19, lorsqu'elle a, de sa propre initiative, mis un capital risque de 50 millions de francs à la disposition de sa clientèle de PME, et ce, avant même que la Confédération annonce qu'elle couvrirait les crédits transitoires. À cela s'ajoute l'engagement économique, régional et social de la BCBE en faveur de l'espace économique et du cadre de vie bernois¹⁴².

Selon le Conseil-exécutif, il est difficile de prévoir si et combien de temps perdurerait ce lien en cas de réduction de la participation cantonale au sens de la variante 2, voire de vente totale comme le prévoit la variante 3.

Les mêmes incertitudes valent pour le comportement de l'actionnariat très dispersé de la BCBE. Le Conseil-exécutif n'a aucune idée de la manière dont réagiraient les quelque 50 000 actionnaires de la BCBE face à une réduction ou à la vente totale de la participation cantonale.

16.7 Distorsions de concurrence plus faibles à Berne que dans d'autres cantons

Le Conseil-exécutif reconnaît la légitimité des préoccupations que soulève la participation cantonale dans la BCBE en matière de régulation du marché. Il est conscient que l'engagement cantonal crée des distorsions de concurrence. Mais c'est vrai de la BCBE comme de toutes les banques cantonales. Or, contrairement à la plupart des autres banques cantonales, la BCBE ne jouit pas d'une garantie de l'État. Et, contrairement aussi à beaucoup d'autres banques cantonales, elle est assujettie à l'impôt.

Aux yeux du Conseil-exécutif, il est important d'examiner les préoccupations en matière de régulation du marché à la lumière des considérations suivantes : un abaissement de la participation cantonale à 33,33 pour cent (plus une action) n'écarterait pas ces préoccupations. Seule la vente de l'intégralité des parts du canton au sens de la variante 3, qui impliquerait de renoncer au label de « banque cantonale » défini à l'article 3 de la loi sur les banques, supprimerait effectivement les distorsions de concurrence. Pour le Conseil-exécutif, la variante 3 n'est toutefois toujours pas une option. En conséquence, et compte tenu du fait que les distorsions de concurrence

¹⁴² Cf. chapitre 4.1.7

rence sont nettement plus importantes dans certains autres cantons (p. ex. en raison d'une garantie de l'État, de la forme juridique de la banque, de la part que représente la participation cantonale), le Conseil-exécutif estime que les distorsions de concurrence que crée la participation cantonale dans la BCBE resteront globalement acceptables à l'avenir.

16.8 Importants obstacles politiques à une réduction comme à la vente de la participation cantonale dans la BCBE

Sur ce point, le Conseil-exécutif tient à rappeler les conclusions de l'avis de droit de Giovanni Biaggini. Selon M. Biaggini, il ne serait possible de réduire la participation majoritaire du canton dans la BCBE à un taux inférieur à 50 % du capital-actions qu'après modification de la Constitution, ce impliquerait nécessairement une votation populaire. Les obstacles politiques à franchir pour réduire, voire vendre la participation cantonale dans la BCBE sont donc très importants.

16.9 Le Conseil-exécutif plaide en faveur de la variante 1, c'est-à-dire du maintien de l'actuelle participation majoritaire du canton dans la BCBE

Au vu des conditions et du cadre exposés en détail dans ce rapport, le Conseil-exécutif est en résumé favorable à la variante 1, c'est-à-dire au maintien de la participation majoritaire du canton dans la BCBE. Il reste néanmoins ouvert à l'idée de réduire la participation cantonale plus tard. Il pourrait envisager cette option dans le cas où le contexte politique, financier, économique ou juridique viendrait à changer. Mais il faudrait, selon lui, qu'elle soit globalement profitable au canton et à sa population. Or ce n'est pas le cas actuellement. Dans ces conditions, le Conseil-exécutif est sceptique quant aux chances d'adoption d'une modification, voire de l'abrogation de l'article 53 ConstC en votation populaire.

Compte tenu des règles de gouvernance de la participation du canton dans sa banque cantonale, bien plus développées que celles de la plupart des autres cantons, le Conseil-exécutif estime en outre qu'il n'y a pas lieu de faire de Berne le premier canton Suisse à réduire sa participation à un tiers plus une action ou à la vendre entièrement. Il est certes conscient que l'importance économique de la BCBE pour le canton a reculé au fil des dernières décennies. Néanmoins, les arguments en faveur du maintien de la participation majoritaire sont à ses yeux bien loin d'être purement financiers. Grâce à son statut d'actionnaire majoritaire, le canton peut prendre des décisions cruciales, d'une autre nature que s'il ne détenait des parts d'une quelconque autre entreprise que pour des raisons financières¹⁴³. Au fil de l'histoire, le canton a par ailleurs tissé un lien clair avec la BCBE. De plus, celle-ci opère essentiellement dans le cadre de vie et l'espace économique bernois.

17. Prochaines étapes

Si le Grand Conseil se rallie aux conclusions du Conseil-exécutif à l'issue de l'examen du présent rapport, et qu'il adopte un arrêté de principe validant la variante 1 (« statu quo »), le Conseil-exécutif maintiendra la participation cantonale selon l'actuelle gouvernance.

Si le Grand Conseil opte pour la variante 2 (« participation minoritaire de blocage ») ou la variante 3 (« abandon de la participation cantonale »), le Conseil-exécutif engagera une révision de l'article 53 ConstC, conformément aux conclusions de l'avis de droit de M. Giovanni Biaggini

¹⁴³ Cf. chapitre 9

exposées au chapitre 2.2, appelant ainsi le peuple bernois à s'exprimer par les urnes sur l'adaptation (variante 2) ou l'abrogation (variante 3) de cette disposition constitutionnelle.

18. Proposition au Grand Conseil

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport au sens de l'article 51, alinéa 1, lettre c de la loi sur le Grand Conseil (loi sur le Grand Conseil ; LGC) et de rendre un arrêté de principe en faveur de la variante 1 (« statu quo »).

Annexes

- Étude économique de Swiss Economics
- Avis de droit de M. Christoph Bühler, docteur en droit
- Avis de droit de M. Giovanni Biaggini, docteur en droit

19. **Appendice**

19.1 **Table des illustrations**

Illustration 1 : principales sources de revenus de la BCBE	13
Illustration 2 : structure de l'actionnariat de la BCBE, en pourcentage	14
Illustration 3 : sites de la BCBE	15
Illustration 4 : les quatre axes stratégiques de la BCBE	17
Illustration 5 : réduction progressive de la participation du canton dans la BCBE	32
Illustration 6 : chaîne de production de valeur de la BCBE (étude de Swiss Economics, p. 38)	37
Illustration 7 : évolution de l'action BCBE de 2000 à fin 2023	38
Illustration 8 : évolution du bénéfice annuel après impôts entre 1998 et 2023	39
Illustration 9 : évolution du dividende par action BCBE depuis 1998 (dividende extraordinaire de l'année 2013 compris)	39
Illustration 10 : évolution du rendement du dividende de l'action BCBE depuis 1998	40
Illustration 11 : évolution de la charge fiscale de la BCBE entre 1998 et 2023	41
Illustration 12 : évolution de la distribution annuelle de bénéfice au canton (dividende extraordinaire de 2013 compris)	42
Illustration 13 : évolution de la valeur boursière de la participation cantonale dans la BCBE	42
Illustration 14 : rapport entre la somme du bilan de chaque banque cantonale et le PIB cantonal (étude de Swiss Economics, p. 49 ; en allemand).	49

19.2 Liste des tableaux

Tableau 1 : principes stratégiques du conseil d'administration	18
Tableau 2 : présentation de quelques aspects de gouvernance des banques cantonales	21
Tableau 3 : comparaison d'indicateurs (chiffres de fin 2023)	24
Tableau 4 : principaux éléments clés ou objectifs définis par la stratégie cantonale de propriétaire du 21 décembre 2022	31
Tableau 5 : les six variantes de gouvernance de la banque cantonale du canton BL	34
Tableau 6 : conséquences financières (valeur boursière et dividendes perçus) de l'abaissement de la participation à 33,33 pour cent (plus une action)	62
Tableau 7 : conséquences financières (dette nette, intérêts passifs et réduction des intérêts) de l'abaissement de la participation à 33,33 pour cent (plus une action)	63
Tableau 8 : conséquences financières (valeur boursière et dividendes perçus) de la vente totale des actions de la BCBE	64
Tableau 9 : conséquences financières (endettement net, intérêts passifs et diminution des intérêts) de la vente totale des actions BCBE	64
Tableau 10 : principaux avantages et inconvénients des trois variantes	84