Motion Jean-Jacques Collaud / Denis Boivin **N° 087.05**
Motion Antoinette Romanens / Solange Berset **N° 098.05**
Postulat Georges Godel / Michel Buchmann **N° 275.05**

concernant le produit de la vente de l'or de la BNS revenant au canton

---

1. Introduction

Aux sessions de février et mars 2005, deux motions et un postulat ont été déposés et développés. Ils portaient sur l'utilisation du produit de la vente des 1300 tonnes d'or de Banque nationale suisse (BNS) revenant à l'Etat de Fribourg.

Compte tenu de l'unité de la matière et pour permettre une discussion qui prenne en considération toutes les propositions formulées, il se justifie de les examiner en les regroupant dans une seule et même réponse.

2. Résumé des motions et du postulat

2.1 Motion Jean-Jacques Collaud et Denis Boivin

Par la motion n° 087.05 déposée et développée le 3 février 2005 (*BGC* p. 201), les députés Collaud et Boivin demandent au Conseil d'Etat de déposer un projet de loi ou de décret en vue d'affecter la part cantonale du produit de la vente de l'or de la BNS à la seule réduction de la dette cantonale. Ils considèrent que le remboursement de la dette profite à toute la population notamment grâce aux économies sur les intérêts passifs qui dégageront des moyens disponibles à d'autres fins.

2.2 Motion Antoinette Romanens et Solange Berset

Par la motion n° 098.05 déposée et développée le 16 mars 2005 (*BGC* p. 328), les députés Romanens et Berset demandent que l'affectation de ce montant extraordinaire de 757 millions de francs soit réglée par une loi. Celle-ci devrait fixer les buts du Conseil d'Etat concernant l'utilisation de ce capital. Elles estiment que les montants revenant au canton doivent profiter à tous les citoyens fribourgeois et également aux générations futures. Pour les motionnaires, la présentation d'une loi permettrait d'associer la population fribourgeoise à ce débat, cas échéant, par le biais du referendum facultatif.

2.3 Postulat Georges Godel et Michel Buchmann

Par le postulat n° 275.05 déposé et développé le 16 mars 2005 (*BGC* p. 331), les députés Godel et Buchmann demandent au Conseil d'Etat d'étudier les possibilités d'affecter le produit de la vente de l'or de la BNS à la diminution de la dette de l'Etat et des communes afin de favoriser le développement durable du canton. Dans leur développement, les postulants énumèrent encore les pistes suivantes :

- transférer un tiers du montant reçu par le canton aux communes en vue de réduire leur endettement ;
- reprendre le parc immobilier hospitalier des communes dans le cadre du projet de cantonalisation des hôpitaux ;
- développer des infrastructures ou des efforts de formation ;
- affecter l'essentiel du bénéfice résultant de la diminution de la dette à la diminution de la fiscalité, particulièrement à celle des familles avec enfants.

3. Réponse du Conseil d'Etat

3.1 Les bases légales fédérales

L'article 99 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 stipule à son alinéa 4 que la BNS "*verse au moins deux tiers de son bénéfice net aux cantons"*. L'article 31 alinéa 2 de la loi fédérale sur la BNS du 3 octobre 2003 prescrit que *"La part du bénéfice qui dépasse le dividende revient pour un tiers à la Confédération et pour deux tiers aux cantons. Le département et la Banque nationale conviennent pour une période donnée du montant annuel du bénéfice versé à la Confédération et aux cantons, dans le but d'assurer une répartition constante à moyen terme. Les cantons sont informés préalablement"*. L'alinéa 3 de l'article 31 de la même loi prévoit que *"La part revenant aux cantons est répartie à raison de ⅝ en fonction de leur population résidente ordinaire et à raison de ⅜ en fonction de leur capacité financière. Le Conseil fédéral règle les* modalités *après avoir entendu les cantons".*

Les modalités sont fixées périodiquement par ordonnance du Conseil fédéral.

3.2 Les apports de la Banque nationale suisse attribués à l'Etat de Fribourg (la part ordinaire et le produit de la vente des réserves d'or)

Les cantons bénéficient du versement d'une part ordinaire du bénéfice de la BNS depuis 1991, à la suite de la conclusion d'une convention entre le Département fédéral des finances et la BNS. A cette part ordinaire s'est ajouté, depuis 2003 (influence dès 2004 dans les comptes de l'Etat), le versement d'une part complémentaire correspondant au produit de la vente des 1300 tonnes d'or (revenus des réserves d'or) qui ne sont plus nécessaires à la conduite de la politique monétaire.

Les interventions parlementaires que nous traitons ici portent uniquement sur le produit de la vente des réserves d'or.

Le tableau qui suit présente l'évolution depuis 1991 de la part ordinaire et de la part complémentaire (revenus des réserves d'or) revenant aux cantons et plus particulièrement au canton de Fribourg.

Evolution des apports de la BNS aux cantons depuis 1991, en millions de francs

Années	Ensemble des cantons		Canton de Fribourg			
	Part ordinaire	Revenus des réserves d'or	Part ordinaire	Revenus des réserves d'or	Total	Part du canton en % des impôts cantonaux
1991	400	-	8,5	-	**8,5**	1,6
1997	400	-	17,3	-	**17,3**	2,7
1998	1000	-	38,9	-	**38,9**	6,0
2002	1000	-	48,2	-	**48,2**	6,3
2003	1666	-	80,8	-	**80,8**	10,1
2004	1666	200	88,6	10,7	**99,3**	11,6
2005[1)]	1666	266	88,6	14,1	**102,7**	12,2
2006[1)]	1666	[2)]	88,6	[2)]	**88,6**	10,4

[1)] estimation [2)] suppression dès 2006

S'agissant de **la part ordinaire au bénéfice**, le tableau qui précède appelle les commentaires suivants :

- la BNS a toujours insisté sur la nécessité de lisser les distributions de bénéfices car ses résultats peuvent fortement fluctuer alors que les budgets des collectivités publiques doivent pouvoir tabler sur des montants stables connus suffisamment tôt ;
- l'évolution entre 1991 et 2003 de la part ordinaire au bénéfice s'explique par l'augmentation du montant des provisions de la BNS qui avaient pu être constituées préalablement ;
- la dernière convention sur la part ordinaire date du 5 avril 2002. Elle s'étend à la période 2003 à 2012. La convention précise que les sommes allouées sont constituées d'un montant découlant des revenus que la BNS attend dans le futur et d'un autre montant destiné à réduire l'écart (appelé "surplus disponible"), constaté en 2002, entre le niveau réellement atteint par les provisions de la BNS et le niveau qui est visé. La convention prévoit aussi un réexamen anticipé de l'accord en 2007. La banque centrale estime qu'une distribution annuelle des bénéfices au niveau actuel n'est pas assurée à partir de 2007. Dans son message du 20 août 2003[1] concernant l'utilisation de 1300 tonnes d'or de la BNS et l'initiative populaire "Bénéfices de la BNS pour l'AVS", le Conseil fédéral relève ce qui suit :

  "De l'avis de la BNS, les rendements attendus sur lesquels se fonde la convention concernant la distribution des bénéfices de la BNS doivent être considérés aujourd'hui comme optimistes. Dans un proche avenir, le niveau de rendement des marchés financiers devrait rester bas. La Banque nationale estime donc qu'une distribution annuelle des bénéfices de 2,5 milliards de francs (sans les revenus tirés des actifs libres) n'est pas assurée à partir de 2007".

  Le message du Conseil fédéral indique encore ce qui suit : "C'est en particulier grâce à cet élément de "résorption du surplus" que, dès le printemps 2003, le montant distribué a pu être porté à 2,5 milliards de francs par an. Dans dix ans, le montant effectif des provisions aura à nouveau atteint le niveau visé. L'élément de "résorption du surplus" sera supprimé de telle sorte que la distribution des bénéfices de la BNS s'effectuera simplement en fonction des revenus effectifs réalisés. A l'heure actuelle, on peut estimer ce montant à 900 millions de francs par an".

  Lors de l'assemblée générale des actionnaires de la BNS du 29 avril 2005, M. H. Raggenbass, président du Conseil de banque a par ailleurs déclaré : " Dans la planification de leurs dépenses, les collectivités publiques feraient bien de ne pas tabler sur des distributions aussi élevées que celles que nous connaissons maintenant. Elles doivent s'attendre à des montants plus faibles à l'avenir. La convention en vigueur actuellement porte jusqu'à l'exercice 2012. Mais un réexamen est prévu après cinq ans, soit en 2007. Etant donnée les circonstances que je viens de décrire, il n'est pas exclu qu'il faille adapter, en 2007 déjà, la distribution annuelle". A cette même occasion, M. J.-P. Roth, président de la Direction générale a également insisté sur ce point.

  Dans le communiqué de presse du 25 février 2005 publié par la BNS et le Département fédéral des finances, il est indiqué que la réserve pour distributions futures s'élève à 7 milliards de francs à fin 2004.

[1]Source : Message du 20.8.2003 du Conseil fédéral concernant l'utilisation de 1300 tonnes d'or de la BNS et l'initiative populaire "Bénéfices de la BNS" pour l'AVS

Il convient encore de souligner deux aspects importants qui ont une influence non négligeable sur les montants versés par la BNS aux cantons :

- la répartition actuelle se base notamment sur l'indice de capacité financière du canton qui fait l'objet d'une révision tous les deux ans. Notre part ordinaire actuelle a bénéficié d'une baisse de cet indice intervenue entre 2003 et 2004. Cette diminution a profité à hauteur d'environ 8 millions de francs aux finances de l'Etat[1]. La révision de l'indice de capacité financière qui interviendra en 2006 pourrait avoir un effet inverse. Plusieurs éléments (évolution du revenu cantonal et de la fiscalité communale) nous amènent à penser que tel sera le cas ;
- avec l'entrée en vigueur de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), en principe au 1er janvier 2008, la capacité financière ne sera plus prise en considération pour la répartition de la part ordinaire du bénéfice de la BNS. La répartition sera effectuée sur la seule base de la population. Même si cette incidence fait partie du bilan global RPT, on peut estimer que la nouvelle méthode de répartition aura pour effet de faire passer notre part ordinaire de 88,6 millions de francs à 55,0 millions de francs (-33,6 millions de francs). Le bilan financier de la RPT reste toutefois positif pour notre canton.

S'agissant de la part provenant du **produit de la vente des réserves d'or** qui fait l'objet des trois interventions parlementaires, les chiffres du tableau précédent nécessitent les remarques suivantes :

- les revenus versés aux cantons au titre du produit de la vente des réserves d'or sont octroyés en vertu de la convention additionnelle temporaire du 12 juin 2003 ;
- cette convention fait suite à l'échec devant le peuple, en septembre 2002, de l'initiative sur l'or de l'UDC et du contre-projet du Conseil fédéral qui visait à conserver le capital de l'avoir spécial en valeur réelle et en attribuer les revenus à raison d'un tiers chacun à l'AVS, aux cantons et à une fondation de solidarité ;
- en application de cette convention, les cantons se voient attribuer respectivement 200, 266 et 333 millions de francs de 2004 à 2006. A partir de cette date, il était prévu que le versement resterait inchangé sous réserve de l'évolution des taux d'intérêts ;
- à la suite de la décision du 2 février 2005 du Conseil fédéral de distribuer en 2005 le produit des ventes d'or dont la BNS n'a plus besoin pour sa politique monétaire, la part cantonale allouée aux revenus des réserves d'or (estimation prise en considération dans le plan financier 2006 : 17,6 millions de francs) sera supprimée. Le capital étant distribué, il ne portera plus intérêt. Cette suppression aura pour effet de réduire la part que représente les apports de la BNS mesurés en pourcentage du total des impôts cantonaux. Dès 2006, seule la part ordinaire sera versée aux cantons.

Le Conseil d'Etat constate que, depuis 1991, l'influence des apports de la BNS sur les finances de l'Etat a pris de plus en plus d'importance. Les versements de la BNS ont connu une progression très rapide. Ils sont aussi une des raisons de l'amélioration de la santé financière du canton. Pour les diverses raisons évoquées plus haut, ces apports ont atteint un plafond et il y a de très fortes probabilités qu'ils baissent à l'avenir. De plus, il est d'ores et déjà acquis que la distribution du capital accumulé à la suite de la vente de l'or excédentaire entraînera, dès le budget 2006, la

[1]Source : Message du 20.8.2003 du Conseil fédéral concernant l'utilisation de 1300 tonnes d'or de la BNS et l'initiative populaire "Bénéfices de la BNS" pour l'AVS

suppression de la part cantonale aux revenus des réserves d'or. Pour 2006, cela représente un manque à gagner de plus de 17 millions de francs.

3.3 Les incidences financières du versement du produit de la vente de l'or de la BNS sur les comptes 2005 et sur les budgets futurs

Le produit de la vente des 1300 tonnes d'or de la BNS devrait s'élever à environ 21 milliards de francs. De ce montant, selon les dispositions constitutionnelles et légales actuelles, les deux tiers (environ 14 milliards de francs) reviennent aux cantons. Selon les chiffres définitifs communiqués par l'Administration fédérale des finances, la part cantonale sera de **757 001 290** francs exactement. A signaler que le fait d'opérer la distribution sur la base des clés de répartition actuelles (population et indice de capacité financière) est financièrement très important pour le canton. La ventilation de cette recette entre les cantons sur la seule base de la population, comme le prévoit la RPT à partir de 2008, pénaliserait le canton à hauteur de plus de 280 millions de francs environ. Avec le système actuel, la part cantonale représente le 5,3 % du montant total alors que la seule prise en considération de la population réduit cette part à 3,3 %.

Cette recette extraordinaire, qui fera l'objet de dix versements hebdomadaires à partir du 12 mai 2005, sera comptabilisée dans les comptes 2005 de l'Etat de Fribourg. Son incidence future sur les finances dépendra évidemment de son utilisation et de la façon dont on entend utiliser et gérer ce capital. Le Conseil d'Etat considère qu'il n'est pas possible de prendre le risque d'enregistrer des pertes sur le capital. Cela signifie que d'éventuels placements devront être effectués en tenant compte des principes de la sécurité et de la rentabilité. La sécurité primera la rentabilité. Compte tenu de ces principes, le rendement dépendra notamment du type de placements utilisé et de sa durée.

Voici les taux d'intérêts (en %) récents pratiqués sur les marchés de l'argent et des capitaux (en francs suisses) :

Placements à court terme	Taux à fin février 2005	Taux à fin avril 2005
- 1 mois	0,72	0,74
- 3 mois	0,76	0,76
- 6 mois	0,84	0,79
- 12 mois	1,01	0,85
Obligations de la Confédération		
- 2 ans	1,12	0,95
- 4 ans	1,55	1,31
- 5 ans	1,74	1,47
- 8 ans	2,18	1,87
- 10 ans	2,38	2,07

Source : Bulletins de la BNS

En se référant aux taux pratiqués actuellement sur le marché, on peut d'ores et déjà constater que si l'on veut pouvoir rester flexible, c'est-à-dire ne pas s'engager sur des échéances longues et garantir la sécurité des placements effectués, en l'état du marché des capitaux et compte tenu des frais de gestion, il faut se baser sur des rendements moyens se situant, selon la durée, entre 0,75 % et 1,5 %. Sur cette base, si l'on admettait placer la totalité du capital de 757 millions de francs, un rendement annuel moyen de l'ordre de 1,5 % rapporterait environ de 11 millions de francs. A relever que pour compenser le manque à gagner de 17,6 millions de francs

représentant les revenus annoncés pour 2006 sur les produits de la vente des réserves d'or, il faudrait obtenir un rendement de 2,3 %. Les conditions actuelles sur le marché des capitaux ne permettent pas d'atteindre un tel rendement pour des placements sans risques.

On peut également souligner qu'à échéance comparable, les rendements obtenus sur les placements seront presque toujours inférieurs à la charge d'intérêts à payer pour les emprunts. Sous réserve d'une augmentation importante des rendements des placements, ceux-ci resteront très probablement inférieurs au taux d'intérêt moyen de la dette publique (3,45 % à fin 2004). Sous l'angle financier, le désendettement et la couverture des besoins de financement futurs sont donc à l'évidence les solutions les plus intéressantes.

Le Conseil d'Etat constate qu'à moins d'une reprise prochaine des taux sur le marché, les rendements prévisibles du capital de 757 millions de francs ne suffiront pas à compenser les montants actuellement alloués par la BNS au canton. Le manque à gagner annuel représentera au minimum environ 7 millions de francs par année dès 2006. Le remboursement des emprunts actuels et la possibilité d'éviter de contracter de nouveaux emprunts sur une certaine période permettraient, en revanche, de compenser peu à peu ce manco. De plus, le Conseil d'Etat se doit de relever qu'il y a de fortes probabilités que le montant actuel de la part ordinaire de 88,6 millions de francs diminue à l'avenir.

3.4 Perspectives financières de l'Etat et besoins futurs

Le versement au canton de sa part au produit de la vente de l'or de la BNS doit être placé dans le contexte plus général des perspectives financières de l'Etat et des possibilités de financement des nouvelles tâches que l'on envisage confier à l'Etat.

Si le versement d'un capital de 757 millions de francs représente évidemment une chance unique, il convient de ne pas en exagérer les conséquences. Celles-ci doivent avant tout se mesurer par leurs effets futurs sur le compte de fonctionnement de l'Etat. On constate alors que ce capital permettra soit de dégager des recettes supplémentaires en fonction des revenus tirés des placements, soit de réduire les charges en fonction des économies d'intérêts sur les emprunts, soit une combinaison de ces deux effets. Nous l'avons déjà relevé plus haut, **dans un premier temps, il s'agira de compenser un manque à gagner**. A terme, dans la mesure où le capital est utilisé en priorité pour réduire la dette ou pour éviter un nouvel endettement, on peut estimer que les moyens disponibles découlant du versement de ce capital seront d'environ 26 millions de francs par année, en admettant un taux moyen d'intérêt de 3,5 %. Ce montant n'est certes pas négligeable mais il convient de le comparer avec les résultats des perspectives financières de l'Etat, le coût des projets à l'étude, les demandes et les nécessités d'allégements de la fiscalité.

3.4.1 Les perspectives financières de l'Etat de 2006 à 2008

Dans son message n° 146 du 30 août 2004, le Conseil d'Etat a présenté les résultats des perspectives financières de l'Etat jusqu'en 2008. Compte tenu des adaptations apportées par le Grand Conseil aux propositions du Conseil d'Etat, les résultats se présentent ainsi en millions de francs :

	2006	2007	2008
Excédent de charges du compte de fonctionnement	27,8	63,0	77,3
Endettement supplémentaire	52,8	83,6	89,2
Degré d'autofinancement	53 %	26 %	13 %

Ces chiffres appellent les commentaires suivants :

- le plan financier 2006 à 2008 prend en considération des versements en provenance de la BNS à hauteur de 105 millions de francs. Comme nous l'avons indiqué sous le point 3.2, ce montant sera ramené à 88,6 millions de francs dès 2006. Il en résulte une aggravation des perspectives financières de l'Etat ;
- tant le déficit du compte de fonctionnement que le niveau de l'endettement progressent année après année. Il faut toutefois relever que ces dernières années, les comptes ont été meilleurs que les prévisions annoncées au plan financier ;
- compte tenu de l'exigence de l'équilibre budgétaire posée désormais par l'article 83 de la Constitution cantonale, le Conseil d'Etat devra présenter des budgets équilibrés. Au vu des prévisions financières et du manque à gagner évoqué plus haut, la tâche ne sera pas facile. Si le capital versé par la BNS devait être réparti ou affecté spécifiquement à des fonds ou à des tâches nouvelles, la tâche serait encore plus difficile ;
- le message du 30 août 2004 du Conseil d'Etat relevait expressément que plusieurs mesures tant sur le plan fédéral que cantonal n'étaient pas prises en considération dans les prévisions financières et que les risques de détériorations étaient particulièrement importants et nombreux ces prochaines années. Nous reprenons ci-après l'énumération de ces principales incertitudes en les actualisant.

3.4.2 Les risques et les coûts des projets à l'étude

Sur le plan fédéral, plusieurs mesures pourraient avoir un effet négatif non négligeable sur les perspectives financières du canton.

On citera en particulier :

- les conséquences des révisions partielles de la LAMal, notamment la participation des pouvoirs publics à l'hospitalisation en divisions commune ou privée dans les cliniques privées et la nouvelle forme de participation financière des cantons aux primes d'assurance maladie pour les assurés de condition modeste ou pour les familles ;
- les conséquences des programmes fédéraux d'économies ;
- l'introduction éventuelle au niveau fédéral de prestations complémentaires pour les familles s'inspirant du modèle tessinois ;
- les modifications, jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme de la péréquation, de notre indice de capacité financière qui se situe actuellement à un niveau très bas et dont la progression aurait pour effet de réduire sensiblement nos recettes en provenance de la Confédération ;
- les allégements de la fiscalité fédérale avec incidences sur les finances cantonales qui seront proposés à la suite du refus par le peuple du paquet fiscal le 16 mai 2004 ;

- le projet de réforme de l'imposition des entreprises II ;
- les incertitudes liées au bilan financier définitif de la RPT et notamment celles qui portent sur la répartition des montants attribués aux différents fonds de compensation.

Sur le plan cantonal également diverses mesures, non comprises dans les résultats du plan financier 2006-2008, pourraient influencer la situation, à savoir notamment :

- l'application de plusieurs dispositions prévues dans la nouvelle Constitution, notamment celles relatives à la politique familiale. Des travaux sont actuellement menés par plusieurs Directions et par plusieurs groupes de travail ;
- l'impact financier des nouveaux projets législatifs ;
- les conséquences de plusieurs motions déposées récemment qui demandent une intervention plus importante de l'Etat notamment en matière de structures d'accueil pour la petite enfance, de subsides de formation, d'école enfantine (deuxième année), de fonds de l'emploi ;
- ajoutons encore qu'au vu des hypothèses retenues et du faible niveau actuel des taux, une reprise de l'inflation et des taux d'intérêts ne manqueraient pas d'avoir des conséquences négatives sur les prévisions financières de l'Etat de Fribourg.

L'inventaire des risques et des coûts futurs des projets en gestation démontrent à l'évidence que les "bénéfices" qui découlent du versement du capital de 757 millions de francs seront rapidement "attribués". Ce constat est encore plus vrai si l'on prend en considération les diverses demandes d'allégement de la fiscalité.

3.4.3 Les demandes d'allégement de la fiscalité

Les perspectives financières de l'Etat présentées sous le point 3.4.1 tiennent compte d'un allégement de la fiscalité des personnes physiques à hauteur de respectivement 10 et 20 millions de francs en 2007 et 2008. Les modalités d'application restent à définir.

Il faut en outre savoir que plusieurs requêtes sont pendantes, en particulier :

- l'initiative "Rabais d'impôt pour les familles" : elle entraîne un manque à gagner de l'ordre de 4,2 millions de francs alors que le "contre-projet" du Conseil d'Etat prévoit une incidence financière de 5,7 millions de francs ;
- la motion G. Godel et B. Tenner acceptée par le Grand Conseil le 16 septembre 2004 tendant à une diminution de la fiscalité ;
- la modification de la loi sur les droits d'enregistrement (motion D. Boivin et Cl. Masset) visant à supprimer l'impôt sur les successions pour la deuxième parentèle et à diminuer les taux pour les troisième et quatrième parentèles et pour les non parents ;
- la motion M. Gobet déposée et développée à la session de mars 2005 qui demande de porter à 6000 francs (actuellement : 5500 francs) la déduction pour les enfants à charge en apprentissage ou aux études dans le canton et à 10 000 francs (actuellement 5500 francs) celle pour les mêmes enfants mais qui doivent prendre un logement hors du canton.

Le Conseil d'Etat constate que les perspectives financières de l'Etat annoncent des déficits croissants pour les prochaines années et que de nombreux risques de péjoration de ces résultats existent. De plus, sur le plan cantonal, plusieurs projets à l'étude vont entraîner, en cas de mise en œuvre, des charges supplémentaires qui n'ont pas été chiffrées et prises en considération dans ces perspectives. Enfin, en matière de fiscalité, des interventions parlementaires ont été acceptées et divers

projets de réductions sont pendants. Au total, il est d'ores et déjà acquis, que les "bénéfices" résultant du versement du capital de 757 millions de francs seront de loin insuffisants pour couvrir tous les besoins et pour faire face aux risques qui se concrétisent.

3.5 L'appréciation des propositions formulées dans les interventions parlementaires

Les propositions formulées dans les trois interventions parlementaires relatives au produit de la vente de l'or de la BNS peuvent être regroupées en trois catégories. Celle qui porte sur les objectifs à atteindre, celle qui traite de la forme juridique de la décision d'affectation et celle qui se rapporte à l'utilisation des fonds attribuées au canton. Le Conseil d'Etat fait les commentaires suivants au sujet de ces propositions.

3.5.1 Les objectifs à atteindre

Tant la motion Collaud/Boivin que la motion Romanens/Berset et le postulat Godel/Buchmann souhaitent que ce revenu extraordinaire profite à l'ensemble de la population du canton. Le souci de faire bénéficier les générations futures et de favoriser le développement durable du canton se retrouvent aussi dans le texte des trois interventions parlementaires. La motion Collaud/Boivin et le postulat Godel/Buchmann insistent sur un objectif prioritaire : réduire la dette afin d'alléger la charge d'intérêts. La motion Romanens/Berset n'y fait en revanche pas allusion.

Le Conseil d'Etat estime que ce revenu extraordinaire qui correspond au patrimoine accumulé sur plusieurs générations doit profiter au plus grand nombre. Il ne doit pas privilégier un groupe ou l'autre de la population. Dans ce sens, la réduction de la dette combinée à la réservation momentanée de disponibilités en vue de faire face aux besoins futurs de financement pour les investissements, répond le mieux à cet objectif. En raison de l'étalement des remboursements dus aux échéances des emprunts, elle n'a pas un effet unique et immédiat mais elle déploie ses effets sur plusieurs exercices. La diminution de la charge d'intérêts qui en découle allège le budget de fonctionnement et profite ainsi à tous les habitants du canton. Les économies ainsi générées se répercutent sur plusieurs années et déchargent la génération future.

Le Conseil d'Etat estime que l'utilisation de cette rentrée extraordinaire doit répondre à trois objectifs au moins. D'abord, elle doit s'inscrire dans la logique de l'article 83 de la nouvelle Constitution fribourgeoise qui exige l'équilibre budgétaire. Les solutions retenues doivent contribuer à la maîtrise des finances et non conduire à l'engagement de nouvelles charges financières répétitives, sans suppression parallèle de tâches et de charges existantes, qui compliqueraient le respect de l'exigence constitutionnelle. Ensuite, la proposition doit être financièrement intéressante. Dans cette optique, toutes les analyses le confirment, les économies réalisées sur les intérêts des dettes sont toujours plus importantes que les rendements obtenus sur les placements. La seule marge d'intérêt calculée par les instituts bancaires suffit à comprendre cet état de fait. A cela s'ajoute que le contribuable comprendrait mal que l'Etat immobilise durablement des montants d'une certaine importance sur des fonds bénéficiant d'un rendement modeste alors que, parallèlement, il ne serait pas en mesure de rembourser des emprunts arrivant à échéance pour lesquels l'Etat devrait payer des taux d'intérêts plus élevés. Enfin, il faut éviter que la solution retenue contribue à affaiblir la discipline budgétaire. Le recours à la création de fonds pourrait avoir cet inconvénient car, outre la dispersion des moyens, il aurait pour conséquence de privilégier un domaine d'activités, indépendamment du contexte général et des autres priorités de l'Etat.

3.5.2 La forme juridique de la décision

Les députés Collaud/Boivin préconisent l'élaboration d'un projet de loi ou de décret pour régler l'affectation de cette recette à la seule diminution de la dette. C'est également le souhait exprimé par les députées Romanens/Berset qui n'évoquent pas le remboursement de la dette mais qui voudraient que la population puisse, cas échéant, être associée au processus de décision par le biais du referendum. Le postulat demande qu'une étude soit menée mais il ne formule pas de proposition quant à la forme juridique de la décision.

Le Conseil d'Etat n'est pas favorable à l'élaboration d'une loi. Il considère que le dispositif législatif actuel ou la procédure légale normale doit être utilisée. On ne saurait édicter une "lex BNS". C'est ainsi que, par exemple, l'éventuelle reprise du parc immobilier des hôpitaux de districts devra être réglée dans le cadre de la loi sur le réseau hospitalier fribourgeois et non pas en dehors de son contexte. Il en est de même du financement de futures infrastructures. Elles devront faire l'objet de crédits d'engagement portant sur des projets bien précis. Relevons d'ailleurs qu'en fonction des montants considérés, les objets concernés pourraient être soumis au referendum financier facultatif ou obligatoire. L'élaboration d'une loi aurait aussi l'inconvénient de fixer certains principes alors même qu'il convient au contraire de pouvoir faire preuve de flexibilité en la matière en fonction de l'évolution des besoins de financement de l'Etat et du marché des capitaux. Selon les informations actuelles, très peu de cantons envisagent de légiférer en la matière. A signaler aussi qu'en application de l'article 102 de la Constitution fribourgeoise, à l'occasion de l'adoption du décret sur le budget annuel, le Grand Conseil "fixe les conditions et les limites d'un nouvel endettement". Même si celles-ci dépendent directement des résultats du budget, le Grand Conseil est compétent en la matière. De plus, en vertu de l'article 46 let. g de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat, la Direction des finances a pour mission : "d'assurer la gestion de la trésorerie et de la dette publique". Les remboursements d'emprunts et les placements à terme ressortissent à l'évidence de cette tâche.

Cela étant, au vu des enjeux financiers et politiques de l'attribution de ce capital par la BNS, c'est volontiers que le Conseil d'Etat fait valoir ses arguments devant le Grand Conseil. L'examen des propositions d'utilisation de ces fonds montre qu'il est possible d'y donner suite dans le cadre du dispositif légal actuel. De nouvelles dispositions légales seraient en revanche nécessaires en cas de distribution d'une partie de ce capital aux communes fribourgeoises ou pour financer une nouvelle tâche de l'Etat. Les dispositions relatives au referendum financier seraient alors également applicables.

3.5.3 Les propositions d'utilisation des fonds attribués à l'Etat de Fribourg

Comme indiqué précédemment la réduction de la dette est la proposition principale qui est formulée dans deux des trois interventions parlementaires. Pour les députés Collaud/Boivin, cette rentrée extraordinaire doit même être affectée "à la seule réduction de la dette".

Alors que la motion Romanens/Berset ne formule aucune proposition précise d'utilisation de ce capital, le postulat des députés PDC énumère, outre la réduction de la dette, plusieurs autres pistes : le versement d'un tiers du capital aux communes, la reprise du parc immobilier des hôpitaux de districts, le développement des infrastructures ou des efforts de formation ainsi qu'une réduction de la fiscalité des familles avec enfants.

Le Conseil d'Etat porte les appréciations suivantes sur les diverses propositions d'affectation formulées. Il opte d'abord pour une utilisation **sans affectation** préalable

précise. Les affectations obligatoires limitent la marge de manœuvre dans les priorités et peuvent conduire à une utilisation non optimale de moyens. Les discussions interminables qui ont lieu au niveau fédéral démontrent combien il est difficile de dégager une majorité sur une utilisation affectée. Le Conseil d'Etat estime que le financement de mesures considérées comme des tâches courantes de l'Etat doit être intégré dans le budget ordinaire et que l'exécution de ces dernières ne doit pas devenir tributaire de revenus dits extraordinaires.

S'agissant des propositions précises émises dans le postulat Godel/Buchmann, le Conseil d'Etat n'est pas favorable au versement d'une partie du capital aux **communes**. Il faut d'abord savoir que "le droit des cantons à la distribution des deux tiers des bénéfices de la BNS a des origines historiques : avant la fondation de la Banque nationale, les cantons jouissaient de leur propre monopole d'émission des billets de banque, auquel ils ont renoncé en faveur d'une monnaie nationale unique. En faisant participer les cantons à la distribution des bénéfices de la Banque nationale à raison des deux tiers, on entendait les dédommager de la perte de recettes liées à l'abandon de leur monopole cantonal"[1] De plus, la BNS est une société anonyme dans laquelle l'Etat s'est engagé en assumant à la fois les risques et les bénéfices de cette activité. Dans les cas d'assainissements récents (par exemples les GFM, la société de navigation sur les lacs de Neuchâtel et Morat ou encore pour Swissair), l'Etat n'a pas fait partager ses risques financiers aux communes. Comme nous l'avons déjà relevé précédemment, la distribution de ce capital va entraîner la fin du versement des revenus de ce dernier. Le fait d'amputer le capital versé d'une part attribuée aux communes augmenterait encore le différentiel entre le manque à gagner résultant de la suppression du versement des revenus de l'or excédentaire (17,6 millions de francs en 2005) et les avantages financiers qui découleront à terme de l'utilisation du capital reçu. D'autres arguments plaident aussi pour renoncer à l'attribution d'une part de ce capital aux communes. Selon nos informations, en l'état, aucun canton n'a adopté une telle solution. De plus, la tendance générale est à un transfert de tâches des communes vers le canton avec les conséquences financières qui en découlent. Plusieurs décisions récentes du Grand Conseil (lois sur la protection civile, l'état civil, les transports, l'élimination des déchets carnés, le projet de nouvelle organisation des justices de paix) ont attribué de nouvelles responsabilités au canton et soulagé les communes sans compensation financière complète. Ajoutons encore que, comme le canton, les communes fribourgeoises ont, dans l'ensemble, enregistré des résultats financiers très favorables ces dernières années. De nombreuses communes ont abaissé leur fiscalité et leur endettement. Plusieurs l'envisagent. Le Conseil d'Etat considère aussi que l'attribution d'une partie du capital aux communes donnerait un mauvais signal au moment où le projet d'une nouvelle péréquation intercommunale est en bonne voie. Enfin, il estime qu'il faut renoncer aux interventions qui ne respectent pas les règles de la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

Le Conseil d'Etat tient à souligner que les communes bénéficieront indirectement de ce versement extraordinaire dans le sens où il entend, dans les domaines de subventionnement des investissements (notamment les constructions scolaires) rattraper les derniers éventuels retards dans le versement des subventions dues.

Quant à la reprise du **parc immobilier hospitalier**, propriété des associations de communes, elle devra être réglée le moment venu dans le cadre de la législation idoine. Le Conseil d'Etat sera appelé à se prononcer prochainement sur la question. Il conviendra alors de tenir compte du fait que ce type de patrimoine administratif a certes "une valeur" mais qu'il occasionne aussi de lourdes charges répétitives d'entretien.

---

[1] Source : Message du 20.8.2003 du Conseil fédéral concernant l'utilisation de 1300 tonnes d'or de la BNS et l'initiative populaire "Bénéfices de la BNS" pour l'AVS

En ce qui concerne le développement des **infrastructures**, comme déjà relevé, il convient de s'en tenir à la procédure de décision habituelle, à savoir l'élaboration de projets répondant à un besoin justifié et précédés d'études approfondies soumises au Grand Conseil dans le cadre d'un crédit d'engagement. Le Conseil d'Etat relève que le versement de la BNS aura pour effet, durant quelques années, en plus de permettre un désendettement, d'éviter de recourir au marché des capitaux grâce aux liquidités momentanément disponibles. Dans ce sens, le versement de ce capital va faciliter le financement des infrastructures. De plus, le Conseil d'Etat confirme ici sa volonté de maintenir un niveau élevé d'investissements nets.

S'agissant finalement de la réduction de la **fiscalité** évoquée dans le postulat Godel/Buchmann, il faut d'emblée dire que si l'on retenait la totalité des autres propositions formulées par les postulants, la marge de manœuvre disponible à cet effet serait quasiment inexistante. Si l'Etat doit verser environ 250 millions de francs aux communes, s'il doit les indemniser pour les hôpitaux de districts, s'il doit réduire sa dette tout en développant les infrastructures et les efforts de formation, il ne lui restera plus aucun moyen pour réduire la fiscalité des familles avec enfants. Le Conseil d'Etat estime enfin que la question de la baisse de la fiscalité doit être discutée, et il est conscient que des efforts doivent être faits, dans le cadre des diverses demandes d'allégement de la fiscalité énumérées sous le point 3.4.3.

3.5.4 La réduction de l'endettement de l'Etat

A fin décembre 2004, la dette à moyen et long termes de l'Etat s'élève à 740 millions de francs. Sa durée moyenne jusqu'à l'échéance (duration) est de 6,76 années et le taux moyen du service de la dette est de 3,45 %. La charge annuelle d'intérêts de l'exercice 2005 se monte à 25,4 millions de francs. La situation est la suivante :

Années de remboursement	Taux	Montants des emprunts		Intérêts en francs
		En millions	% cumulés	
2005	4,875	20	2,7	975 000
2006	-	-	2,7	-
2007	-	-	2,7	-
2008	4,395	75	12,8	3 296 250
2009	3,375/3,84	55	20,3	1 949 250
2010	3,72	30	24,3	1 116 000
2011	3,25	170	47,3	5 525 000
2012	3,04/3,50	30	51,4	958 000
2013	2,45/3,0/3,50	310	93,2	10 080 000
2014	3,0	50	100,0	1 500 000
Total		740		25 399 500

Le niveau actuel de la dette correspond quasiment au capital qui sera versé au canton par la BNS. Toutefois, alors que le versement interviendra en dix acomptes sur l'exercice 2005, les échéances des emprunts sont réparties dans le temps jusqu'en 2014. A fin 2011, 47,3 % de la dette (350 millions de francs) seront échus. Selon les contacts déjà pris avec les prêteurs, certains d'entre eux seraient toutefois disposés à accepter un remboursement anticipé de leurs prêts moyennant le paiement d'une prime calculée selon les conditions actuelles du marché.

Il faut encore prendre en considération un élément important, souvent ignoré, à savoir la couverture des besoins annuels de financement de l'Etat, notamment pour les investissements. Un équilibre ou un excédent de revenus du compte de fonctionnement ne signifie pas l'absence de besoins de financement. Il convient en fait de tenir compte de l'autofinancement dégagé (soit le résultat du compte de fonctionnement + les amortissements) et du total des investissements nets pour connaître l'insuffisance de financement qui devra être couverte, soit par le recours à l'emprunt, soit en utilisant les liquidités et placements disponibles. De 1995 à 2004, l'insuffisance annuelle moyenne de financement de l'Etat s'est élevée à 67 millions de francs dans les budgets et à 14 millions de francs dans les comptes. Sur cette période, les exercices 2003 et 2004 ont été exceptionnels. Si l'on se réfère à la moyenne des années 1995 à 2002, les besoins annuels de financement se sont élevés à 29 millions de francs. Si l'on se réfère aux données du plan financier actualisé, l'insuffisance moyenne de financement des années 2006 à 2008 atteint plus de 75 millions de francs. Au vu des chiffres des années passées, de l'exigence de l'équilibre du budget de fonctionnement et de la progression prévue des investissements nets, on peut tabler sur des besoins se situant annuellement entre 30 et 50 millions de francs. Sur cette base et compte tenu des échéances des emprunts indiquées sous 3.5.4, le capital versé par la BNS, arrondi à 750 millions de francs, pourrait connaître l'évolution suivante en millions de francs :

Années	Capital initial		Remboursements d'emprunts	Besoins en financement [2]		Capital final	
	Var. 30[1] mios	Var. 50[1] mios		mini	maxi	Var. 30[1] mios	Var. 50[1] Mios
2005	750	750	20	30	50	700	680
2006	700	680	-	30	50	670	630
2007	670	630	-	30	50	640	580
2008	640	580	75	30	50	535	455
2009	535	455	55	30	50	450	350
2010	450	350	30	30	50	390	270
2011	390	270	170	30	50	190	50
2012	190	50	30	30	50	130	- 30
2013	130	- 30	310	30	50	- 210	- 390
2014	- 210	- 390	50	30	50	- 290	- 490

[1] Hypothèses : variante de 30 ou 50 millions de francs d'insuffisance de financement par année.
[2] pour les investissements

Ces chiffres appellent les commentaires suivants :

- par la combinaison des échéances d'emprunts et des besoins annuels de financement, le capital initial se réduit à un rythme relativement rapide ;
- sur la base des hypothèses retenues, dans sept ou huit ans la dette publique augmentera à nouveau. Dès 2013, dans les deux hypothèses, le capital reçu de la BNS ne suffit plus à rembourser les emprunts et à faire face aux besoins de financement. La dette publique augmente à nouveau ;
- aux échéances de remboursement des emprunts viennent s'ajouter les besoins annuels de financement destinés aux investissements dont on peut estimer qu'ils atteindront un total cumulé de l'ordre de 300 et 500 millions de francs d'ici 2014 ;

- les propositions d'affectation du capital reçu de la BNS qui réduiront le montant initial disponible auront évidemment pour effet d'avancer l'échéance à partir de laquelle l'Etat devra à nouveau s'endetter pour couvrir ses besoins de financement. Dans l'hypothèse d'une affectation d'un montant de 250 millions de francs, qui réduirait le capital disponible à 500 millions de francs, l'entier du "capital BNS" serait déjà dissout d'ici cinq à six ans.

Les graphiques annexés présentent l'évolution du "capital BNS" en tenant compte des remboursements d'emprunts et de deux variantes (30 et 50 millions de francs) de besoins annuels de financement destinés aux investissements. Ils montrent que les liquidités disponibles "fondent" rapidement et qu'à partir de 2011 ou 2012, l'Etat devra à nouveau emprunter des sommes importantes. En cas d'affectation du capital initial de 250 millions de francs, par exemple, l'entier du capital initial serait déjà dissout avant la fin de la prochaine législature.

3.6 La position du Conseil d'Etat

Après avoir étudié toutes les propositions formulées, le Conseil d'Etat arrive à la conclusion que le produit de la vente de l'or de la BNS revenant aux cantons doit être affecté en priorité au remboursement des dettes arrivant à échéance et à la couverture des besoins futurs de financement de l'Etat. Le Conseil d'Etat propose dès lors :

- de ne pas légiférer en la matière ;
- de rembourser par anticipation les emprunts qui peuvent l'être à des conditions acceptables tout en précisant d'ores et déjà que cela ne sera pas toujours possible, notamment pour l'emprunt de 200 millions de francs contracté auprès de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat et arrivant à échéance en 2013 ;
- de rembourser les autres emprunts au moment de leur échéance ;
- d'utiliser les fonds disponibles pour couvrir les besoins de financement de l'Etat et faciliter ainsi en particulier le financement des investissements futurs de l'Etat ;
- d'examiner les possibilités de maintenir à un niveau élevé, voire d'augmenter quelque peu le volume des investissements nets du canton ;
- d'étudier les opportunités de se porter acquéreur de certains bâtiments administratifs avec comme priorité la diminution des dépenses annuelles de location ;
- de combler les derniers retards du canton dans le versement des subventions d'investissements aux communes notamment dans le domaine scolaire ;
- de décider, de cas en cas, des mesures éventuelles d'allégement de la fiscalité indiquées sous le point 3.4.3 de la présente réponse lors de leur examen par le Grand Conseil ;
- de placer le solde des fonds disponibles en privilégiant la sécurité et la garantie du capital.

Les raisons qui amènent le Conseil d'Etat à opter pour cette stratégie ont déjà été développées précédemment, nous en rappelons les principales ci-après :

- il a été démontré que, pour les prochains exercices, la suppression de la part extraordinaire de la BNS ne pourra pas être compensée par les économies d'intérêts ou les rendements obtenus sur les placements ;
- une amputation du capital reçu ou l'attribution affectée d'une partie de ce capital au financement de tâches nouvelles entraînerait rapidement une nouvelle progression de l'endettement ;

- les décisions de confier de nouvelles tâches à l'Etat doivent être prises dans le cadre du processus législatif habituel et leur financement doit être prévu dans le budget ordinaire ;
- les économies qui peuvent être obtenues sur le service de la dette seront toujours plus importantes que les rendements tirés des placements dans la mesure où il n'est pas envisageable de prendre des risques et de mettre en péril le capital ;
- les liquidités momentanément disponibles faciliteront le financement des investissements futurs ;
- le désendettement profitera à l'ensemble de la population. Il ne privilégie ni un groupe de personnes ni une tâche particulière. De plus, il déploie ses effets sur plusieurs années ;
- la réduction de la dette permet des économies sur les intérêts qui allègent le compte de fonctionnement. De cette façon, on libère des moyens disponibles que l'on peut consacrer aux tâches prioritaires de l'Etat. C'est le moyen le plus efficace et le plus économique de faciliter le financement des obligations légales actuelles et celles que le Grand Conseil ou le peuple décideront à l'avenir.

3.7 Conclusions

En conclusion, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil :

a) d'accepter partiellement la motion Jean-Jacques Collaud / Denis Boivin, dans le sens des considérants qui précédent, à savoir utiliser prioritairement le produit de la vente de l'or de la BNS revenant à l'Etat de Fribourg pour amortir la dette de l'Etat.

   En revanche, de rejeter la proposition visant à déposer un projet de loi ou de décret stipulant que le capital doit être utilisé à la seule réduction de la dette ;

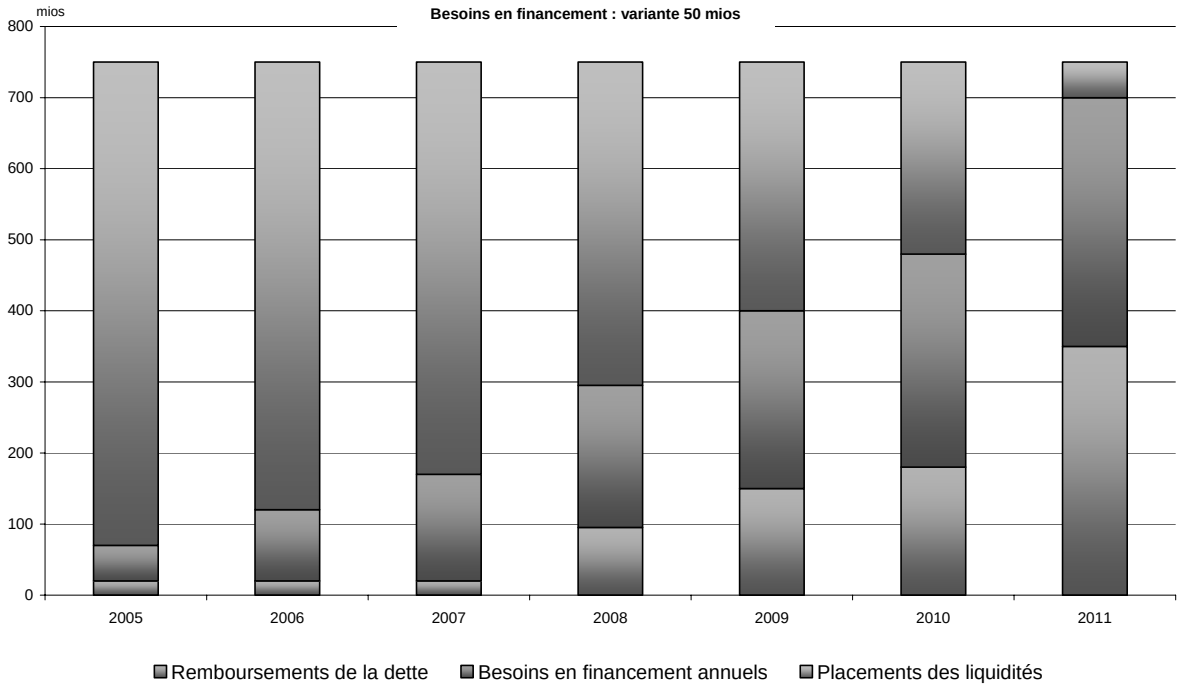
b) d'accepter partiellement la motion Antoinette Romanens / Solange Berset, dans le sens des considérants qui précédent, à savoir utiliser le produit de la vente d'or de la BNS de façon qu'il profite à tous les citoyens fribourgeois et aux générations futures.

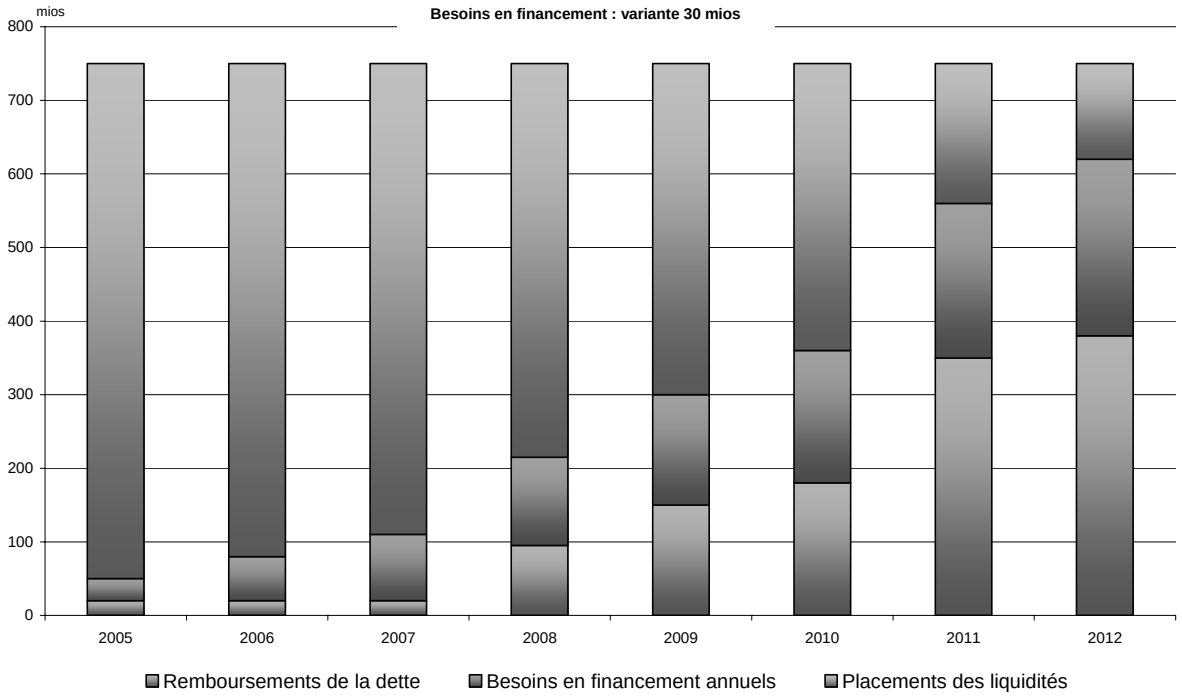
   En revanche de rejeter la proposition visant à régler dans une loi "l'utilisation de ces millions" ;

c) de prendre en considération le postulat Georges Godel / Michel Buchmann dans le sens des considérants développés par le Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat ayant déjà analysé dans sa réponse les diverses propositions formulées dans le postulat, il ne présentera pas un nouveau rapport sur cette question mais il renseignera le Grand Conseil sur l'utilisation de ce capital dans le cadre du compte rendu annuel.

Annexes : 2 graphiques d'utilisation prévisionnelle des liquidités provenant du produit de la vente de l'or de la BNS attribué à l'Etat de Fribourg : variante à 50 et 30 millions de francs de besoins annuels en financement.

Fribourg, le 3 mai 2005


Besoins en financement : variante 50 mios
mios
800
700
600
500
400
300
200
100
0
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
Remboursements de la dette
Besoins en financement annuels
Placements des liquidités


Besoins en financement : variante 30 mios
mios
800
700
600
500
400
300
200
100
0
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
Remboursements de la dette
Besoins en financement annuels
Placements des liquidités