

Conséquences financières du plan de sauvetage de l'UBS pour le canton de Fribourg

Question

Dans un entretien accordé à *La Gruyère* le 18 octobre dernier, le responsable cantonal des finances s'est exprimé sur les conséquences de la crise pour le canton. A la question de savoir notamment si la manne fédérale de la BNS redistribuée aux cantons pouvait diminuer, le directeur des finances a répondu: "Le risque existe, on ne peut le nier. Mais je ne suis nullement inquiet. A court terme, il ne peut pas y avoir trop de souci pour les cantons. Pour le moyen et le long terme, c'est une autre histoire. Quid si d'aventure la BNS devait perdre la totalité des 54 milliards de francs ? Vu notre dépendance qui s'atténue envers la Confédération, il faudrait qu'elle se porte particulièrement mal pour que cela nous touche vraiment". Eu égard aux informations données sur ce sujet pour notre directeur des finances cantonales, et aux autres informations données soit par la Confédération, soit par d'autres cantons, et au vu de la situation actuelle, je remercie le Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :

Situation

1. Est-il exact que les cantons, y compris le canton de Fribourg, sont partiellement propriétaires de la Banque nationale suisse et qu'ils sont les bénéficiaires exclusifs de 2/3 des distributions des bénéfices de la BNS ?
2. Est-il exact que cette répartition prévaut également lorsque la BNS vend des actifs (exemple, vente de 1300 tonnes d'or) ?

Information des cantons

3. Est-il exact que les représentants des cantons dans le Conseil de la BNS n'ont été ni associés ni informés des démarches entreprises pour le sauvetage de l'UBS, comme l'a laissé entendre le conseiller d'Etat Jean Studer, représentant des cantons dans le Conseil de la BNS, dans différentes interviews ?
4. Cas échéant, le Conseil d'Etat estime-t-il approprié que les cantons n'aient pas été informés d'une opération engageant des risques sur les actifs de la BNS à hauteur de 61 milliards, actifs dont la vente rapporterait un peu plus de 2 milliards au canton de Fribourg ? Que compte-t-il entreprendre pour qu'une telle situation ne se représente pas à l'avenir ?

Situation du sauvetage

5. Comment le Conseil d'Etat juge-t-il le plan présenté par la BNS et le Conseil fédéral ?
6. En particulier, le Conseil d'Etat estime-t-il approprié de localiser la société de sauvetage détenue par la BNS (et donc indirectement par les cantons) sur les îles Cayman ?
7. Le Conseil d'Etat dispose-t-il d'informations justifiant cette étonnante décision ? Cas échéant, le Conseil d'Etat est-il prêt à mandater les représentants des cantons dans le Conseil de la BNS pour requérir l'installation de cette société dans le cadre juridique national ?

Risques pour les cantons

8. Le Conseil d'Etat confirme-t-il que le risque total porté par la société de sauvetage aux mains de la BNS (et donc indirectement des cantons) se monte à 61 milliards de francs au maximum ?
9. Le Conseil d'Etat dispose-t-il d'informations fiables sur le contenu des titres de l'UBS achetés pour un maximum 61 milliards de francs ?
10. Par quel mécanisme les cantons, partiellement propriétaires de la BNS et indirectement de la société de sauvetage, seront associés aux décisions stratégiques de la société de sauvetage ?
11. Quels sont, pour le Conseil d'Etat, les risques de voir les rétrocessions de la BNS aux cantons diminuer à l'avenir ? Comment le Conseil d'Etat juge-t-il la proposition de l'UDC de supprimer les distributions de bénéfices de la BNS aux cantons ?

Le 24 octobre 2008

Réponse du Conseil d'Etat

Bien que le plan de sauvetage de l'UBS soit un objet relevant de la Confédération et de la Banque nationale suisse (BNS), il est exact que ce plan pourrait avoir des conséquences financières pour le canton de Fribourg.

Cela étant, le Conseil d'Etat répond comme suit aux onze questions posées :

Ad question 1

La BNS est une société anonyme régie par une loi spéciale, selon l'article 1 al. 1 de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la BNS (LBN; RS 951.11). Elle est administrée avec le concours et sous le contrôle de la Confédération. Son capital-actions est de 25 millions de francs, divisé en 100 000 actions nominatives entièrement libérées d'une valeur nominale de 250 francs. Selon les comptes annuels 2007 de la BNS, 55 % environ des actions sont détenus par des actionnaires de droit public, soit les cantons et les banques cantonales, et le solde des actions est détenu par des actionnaires particuliers, soit des personnes physiques ou morales. La Confédération ne possède pas d'actions de la BNS. Le canton de Fribourg possède 1000 actions de la BNS.

La détermination et la répartition du bénéfice de la BNS sont prévues en premier lieu à l'article 99 de la Constitution fédérale qui indique que la BNS doit d'abord constituer des réserves monétaires suffisantes, dont une partie en or, afin d'asseoir la confiance du public dans la stabilité de la valeur de la monnaie nationale qui sert les intérêts généraux du pays. L'alinéa 4 de cet article 99 de la Constitution fédérale précise que la BNS doit verser au moins deux tiers de son bénéfice net aux cantons.

La détermination et la répartition du bénéfice de la BNS sont ensuite réglées de manière plus précise dans la LBN, aux articles 30 et 31 qui sont reproduits ci-après :

Art. 30 LBN Détermination du bénéfice

¹ La Banque nationale constitue des provisions suffisantes pour maintenir les réserves monétaires au niveau requis par la politique monétaire. Ce faisant, elle se fonde sur l'évolution de l'économie suisse.

² Le produit restant représente le bénéfice pouvant être versé.

Art. 31 LBN Répartition du bénéfice

¹ Sur le bénéfice porté au bilan, un dividende représentant au maximum 6 % du capital actions est versé.

² 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.

³ La part revenant aux cantons est répartie en fonction de leur population résidente. Le Conseil fédéral règle les modalités après avoir entendu les cantons.

La convention actuelle entre le Département fédéral des finances (DFF) et la BNS concernant la distribution des bénéfices de la BNS à la Confédération et aux cantons date du 14 mars 2008. Elle prévoit une distribution de bénéfices de 2,5 milliards de francs par année pour les exercices 2008 à 2017. Elle mentionne aussi qu'elle fera l'objet d'un réexamen si, lors d'un exercice, la réserve pour distribution future devient négative après affectation du bénéfice ou au plus tard en vue de la distribution au titre de l'année 2013. Si la réserve pour distribution future devient négative, la convention prévoit que la distribution reste à 2,5 milliards de francs si la réserve ne passe pas en dessous de moins 5 milliards ou qu'elle est réduite de manière à ce que la réserve se situe à moins 5 milliards, ou encore qu'elle est totalement suspendue si la réserve sans distribution s'élève déjà à moins 5 milliards. A fin 2007, la réserve pour distributions futures s'élevait à 22,9 milliards de francs.

On peut ainsi relever par rapport à la première question posée que les cantons sont effectivement partiellement propriétaires de la BNS et qu'ils sont les bénéficiaires presque exclusifs des deux tiers des distributions des bénéfices de la BNS.

Ad question 2

A défaut de dispositions légales contraires qui pourraient être décidées par le Parlement fédéral en cas d'opérations extraordinaires, telles que la vente d'actifs avec distribution du produit, les dispositions légales existantes mentionnées en réponse à la question 1 sont applicables.

Ad question 3

Les organes de la BNS sont l'assemblée générale des actionnaires, le conseil de banque, la direction générale et l'organe de révision selon l'article 33 de la LBN qui ne prévoit en outre expressément aucune représentation des cantons, si ce n'est en leur qualité d'actionnaires.

Le conseil de banque se compose de onze membres, dont six sont nommés par le Conseil fédéral et cinq par l'assemblée générale. Les conditions de nomination figurent à l'article 40 LBN qui est reproduit ci-après :

Art. 40 LBN Conditions

¹ Les membres du conseil de banque doivent être de nationalité suisse, bénéficier d'une réputation irréprochable et avoir des connaissances reconnues dans les domaines des services bancaires et financiers, de la gestion d'entreprise, de la politique économique ou des sciences. Ils ne sont pas tenus d'être actionnaires.

² Les différentes régions géographiques et linguistiques du pays doivent y être représentées équitablement.

La direction générale se compose de trois membres qui sont assistés de suppléants, tous nommés par le Conseil fédéral sur proposition du conseil de banque selon l'article 43 LBN

qui ne contient en outre aucune disposition quant à leur représentativité, ni à leur provenance si ce n'est qu'ils doivent être de nationalité suisse et avoir leur domicile en Suisse (art. 44 LBN).

Cela dit, le conseil de banque peut comprendre, et c'est le cas actuellement, des conseillers d'Etat en fonction ou anciens, de sorte que l'on peut en retirer l'impression d'une représentation des cantons.

On peut ainsi relever, par rapport à la troisième question posée, que les cantons ne sont pas formellement représentés au sein des organes de la BNS et qu'ils n'ont été ni associés, ni informés préalablement des mesures prises en octobre 2008 pour le sauvetage de l'UBS.

Ad question 4

Les mesures prises le 15 octobre 2008 par le Conseil fédéral, avec la BNS, pour renforcer le système financier et en particulier certaines mesures concernant le sauvetage de l'UBS, l'ont été sur la base des articles 184 al. 3 et 185 al. 3 de la Constitution fédérale qui attribuent au Conseil fédéral la compétence de prendre les mesures nécessaires lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige. En outre, la BNS a notamment dans ses tâches légales, celle de contribuer à la stabilité du système financier (cf. art. 5 LBN).

Considérant la gravité de la situation, que le Conseil fédéral et la BNS étaient les mieux à même d'apprécier, nous estimons qu'il était nécessaire que ces mesures soient préparées et décidées dans la plus grande confidentialité, ce qui ne permettait pas d'en informer les cantons, ni la population. L'annonce de mesures envisagées en cours de préparation aurait en effet engendré un climat de méfiance qui aurait nui à l'efficacité des mesures finalement décidées et annoncées au moment le plus opportun.

Ad question 5

Le système financier contribue de manière essentielle au bon fonctionnement de l'économie suisse, et donc de l'emploi. La crise financière actuelle pourrait fortement entraver cette fonction économique centrale du système financier. Le Conseil d'Etat estime que le Conseil fédéral et la BNS ont pris en l'état les mesures adéquates et nécessaires pour maintenir la stabilité du système financier et préserver la confiance qui est un facteur essentiel pour prévenir des dommages économiques.

Ad questions 6 et 7

La localisation de la société ad hoc de sauvetage de l'UBS d'abord prévue aux îles Cayman n'a pas manqué de surprendre. La BNS a déclaré que cette localisation restait à étudier, ce qu'elle a fait depuis, et elle a finalement décidé que cette société serait domiciliée en Suisse, en étant par conséquent soumise à la législation suisse.

Ad question 8

La société ad hoc de sauvetage de l'UBS repose sur un accord de la BNS de reprendre de l'UBS des actifs illiquides d'une valeur maximale de 60 milliards de dollars US en vue d'une liquidation. L'UBS dote cette société ad hoc d'un capital propre d'un montant maximum de 6 milliards de dollars US. La BNS finance ainsi au maximum 54 milliards de dollars US au moyen d'un prêt à la société ad hoc. Il convient d'ajouter que le plan de sauvetage de l'UBS comprend en plus le renforcement par la Confédération des fonds propres de l'UBS à hauteur de 6 milliards de francs.

Ad question 9

Le Conseil d'Etat de Fribourg ne dispose pas d'informations sur le contenu des titres rachetés à hauteur de 60 milliards de dollars US.

Ad question 10

Le transfert des actifs illiquides de l'UBS à la société ad hoc de sauvetage, ainsi que l'administration et la liquidation de ces actifs ont lieu sous le contrôle complet et exclusif de la BNS qui dispose de ses propres organes au sein desquels les cantons ne sont pas directement représentés, selon notre réponse à la question 3 ci-dessus.

Ad question 11

Concernant la première partie de cette question, soit les risques de cet engagement de la BNS au secours de l'UBS sur les distributions futures des bénéfices de la BNS aux cantons, la BNS et le Conseil fédéral ont estimé, selon le communiqué de presse des autorités fédérales du 16 octobre 2008 "que ces mesures n'auront pas de répercussions négatives sur le montant des bénéfices pouvant être distribués à long terme par la BNS. Le Conseil fédéral a chargé le DFF d'élaborer avec les cantons des solutions concernant une répartition équitable des charges au cas où l'actuelle convention sur la distribution du bénéfice passée entre la BNS et le DFF ne pourrait, contre toute attente, plus être respectée". Ainsi, même si l'on peut demeurer confiant, seul l'avenir dira si et dans quelle mesure les cantons subiront ou non des effets négatifs suite à cet engagement de la BNS. Le risque pour l'Etat de Fribourg est une diminution de cette recette qui s'élève, aux comptes 2007, à 57 millions de francs. La suppression ou la suspension partielle ou totale de cette part au bénéfice aurait des conséquences importantes sur le budget et les comptes de l'Etat.

Concernant une proposition de supprimer les distributions de bénéfices de la BNS aux cantons, il s'agit d'une proposition parmi d'autres qui tendent périodiquement à réaffecter différemment la distribution des bénéfices de la BNS. On se souvient encore des diverses propositions d'affectation du produit de la vente de l'or excédentaire de la BNS par rapport à ces tâches de banque centrale, il y a quelques années, tant pour la Confédération qu'au sein des cantons. Il n'est pas inutile de rappeler à ce sujet que les cantons ont toujours bénéficié d'une part prépondérante des bénéfices de la BNS depuis la création de celle-ci au début du 20^e siècle, car cette affectation aux cantons constituait la contrepartie de leur renonciation à leur prérogative d'antan d'émettre leur propre monnaie au profit de la BNS pour l'ensemble de la Suisse. On notera aussi que la BNS ne se nomme précisément pas Banque fédérale.

Fribourg, le 20 janvier 2009