

Date de dépôt : 10 mai 2011

Rapport

de la Commission des finances chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur la Banque cantonale de Genève (LBCGe) (D 2 05)

Rapport de M. Guy Mettan

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des finances a examiné ce projet de loi lors des séances du 13 octobre 2010 et du 4 mai 2011 sous la présidence de M. Eric Bertinat, en présence de M^{mes} Laura Bertholon et Joëlle Andenmatten, secrétaires générales adjointes, et de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat et de M. David Hiler, conseiller d'Etat en charge du DF. Le procès-verbal a été assuré par M^{me} Marianne Cherbuliez.

Pour M. Hiler, ce projet de loi consiste simplement à supprimer la garantie que l'Etat accorde aujourd'hui sur l'ensemble des dépôts jusqu'à 500 000 F auprès de la BCGe. Les raisons figurent dans le programme de législation: il s'agit d'une question de définition des risques admissibles pour l'Etat de Genève. Il est évident qu'en garantissant les dépôts, l'Etat prend un risque, à savoir que la banque concernée ait des ennuis. Il n'est pas possible de totalement supprimer le risque, puisque l'Etat est actionnaire pour quelques centaines de millions de francs et que, de ce fait, le risque d'amointrissement de son patrimoine demeure. Le fait de retirer la garantie sur l'ensemble des dépôts, rend à l'Etat sa liberté d'appréciation si les choses devaient tourner mal.

Cela étant, les considérations historiques qui ont longtemps justifié que l'Etat garantisse des dépôts n'existent plus aujourd'hui. Au moment de la création de ces établissements, il n'y avait pas de grandes banques et la majorité des Suisses n'avait pas de banquier. Avant la 2^{ème} guerre mondiale,

seule une faible partie de la population avait accès au secteur bancaire. Il n'y avait donc pas de possibilité pour les petites gens de déposer leurs économies en banque. De plus, la capacité des petits entrepreneurs à obtenir des crédits était faible, puisqu'il n'y avait pas de prélèvement d'épargne ; les gens passaient donc par la famille ou les amis. On a longtemps revendiqué que l'entrepreneur puisse avoir accès au crédit.

A partir du moment où l'argent déposé dans ces structures provenait de personnes ayant très peu de revenus et peu de biens, il devint nécessaire de protéger cet argent contre une faillite éventuelle. A l'époque, les sommes accumulées, par rapport au pouvoir financier de l'Etat, n'étaient pas du tout dans le ratio d'aujourd'hui.

La question se pose maintenant de savoir si cette garantie est encore nécessaire. La réponse est positive : il faut une garantie à hauteur de certains montants et cette garantie est désormais assurée au niveau fédéral à raison de 100 000 francs par dépôt. Le fait de garantir ces dépôts sur le plan cantonal et d'avoir donc une double garantie n'a pas de sens. Ces garanties cantonales sont par ailleurs contestées notamment par la banque Raiffeisen, laquelle ne voit pas pour quelle raison sa concurrente, qui fait exactement la même chose qu'elle, bénéficierait de pareille garantie.

L'idée est naturellement venue de réduire le risque que l'Etat avait sur ces positions, puisque le risque global théorique se monte tout de même à quelque 5 milliards. Le risque réel est forcément moindre, car il y a toujours des fonds propres et que ce n'est pas la totalité qui va disparaître. Pourtant, pour un Etat qui a 8 milliards de revenus, le risque demeure important. L'objectif du CE vise donc à lever cette hypothèque dans de bonnes conditions.

Il faut aussi noter l'effet dangereux de la garantie sur le management de la banque, sa conduite et ses choix financiers. Il est différent de diriger un établissement quand on sait qu'un tiers viendra régler le problème en cas de souci.

L'idée est de résoudre rapidement la question de la double garantie et, pour le reste, d'avoir un délai par rapport aux autres tranches, de sorte à ne pas pénaliser la BCGe par une décision qui pourrait avoir un impact psychologique. Genève a repris la méthode appliquée à Berne. Cette méthode est éprouvée: banque bernoise va bien et a pu se passer d'une garantie, es choses ont été faites avec rigueur mais en douceur. Ce modèle semble assez adapté à la situation genevoise.

Ce projet été muri et discuté avec la BCGe et son conseil d'administration y est favorable, ce qui permet de faire les choses dans une ambiance convenable.

Quant aux risques, on peut se poser la question de savoir si les clients vont se retirer massivement en raison de ce changement de garantie, mais la BCGe imagine plutôt une réponse négative à ce sujet. Au vu des éléments précisés, il paraît sage de retirer cette garantie, qui n'enlève aucune responsabilité d'actionnaire à l'Etat et renforce le conseil d'administration et la direction générale. La BCGe, comme toutes les autres banques, est surveillée aussi par FINMA. Elle va être amenée à augmenter ses fonds propres, ce qui ne ravit pas la banque alors que c'est une excellente idée et la meilleure des garanties. Une banque cantonale, qui fait la majeure partie de ses affaires dans l'immobilier local, doit en permanence voir si sa manière de faire des affaires lui permet de résister à une crise immobilière d'une certaine ampleur. La dernière crise immobilière a engendré une diminution de 30% de la valeur du marché. La première crise immobilière aux USA, dans les années 1990, a tué les caisses d'épargne, ce qui montre que le problème n'est pas uniquement suisse. Les structures parapubliques étant fortement implantées dans l'immobilier se doivent d'avoir des règles extrêmement strictes dans l'octroi de crédits, car elles sont fragiles.

Concernant la date d'entrée en vigueur, elle a été fixée à la demande de la banque. Il y a un risque de référendum et on voulait que le débat ait lieu dans la sérénité. De plus, la banque a souhaité cette date du 1^{er} janvier 2013.

Un député libéral propose d'auditionner la direction de la banque. Une députée PDC et un député libéral approuvent, de même que le président de la commission. La décision est donc avalisée. Avant de procéder à cette audition, le président propose de voter l'entrée en matière du PL.

Vote en premier débat

L'entrée en matière du PL 10695 est acceptée à l'unanimité par : 13 (2 S, 3 Ve, 1 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 1 MCG)

Audition de M. Blaise Goetschin, président de la direction générale de la BCGe, et M^{me} Misha Nagel Mackers, responsable communication

Le 4 mai 2011 a lieu l'audition précitée. M. Goetschin indique que la BCGe a débuté une réflexion dès 2004 et s'est inspirée de la situation de la Banque cantonale de Berne qui, il y a plusieurs années, a procédé pratiquement au projet présenté ce jour. Il s'agissait de devancer la question qui a trait au privilège des banques cantonales qui peuvent mettre en avant, dans un marché, un avantage important qui est celui de la garantie de leur canton fondateur. L'idée était de prendre de l'avance sur ce débat, qui devra avoir lieu tôt ou tard. C'est une décision que l'Etat doit prendre. Ce n'est pas le rôle de la banque de piloter ce débat. La banque peut vivre sans cette garantie, elle peut conserver son épargne et chercher à la développer en se battant contre ses concurrents. Mais la banque doit rester neutre dans ce débat, qu'il convient à l'Etat garant d'arbitrer.

Un commissaire libéral s'enquiert de la physionomie de la clientèle d'épargne de la BCGe. Le droit fédéral prévoit une garantie des dépôts qui porte jusqu'à 100 000 F, le 3ème pilier A mis à part. Il souhaite connaître la proportion de clientèle qui n'est pas au bénéfice de cette garantie.

La très grande majorité des clients sont déjà au bénéfice de la double garantie, à savoir le régime de la garantie fédérale sur les dépôts et le régime cantonal de garantie, jusqu'à 100 000 F ; presque 80% du volume déposé est assuré à double. Seul 20% ne serait garanti que par l'Etat ; cela concerne les gens qui ont un dépôt de plus de 100 000 F, qui serait garanti jusqu'à 500 000 F. Pour les dépôts de prévoyance, cela va de 100 000 F jusqu'à 3 millions.

Les banques ont été fortement soumises à un « stress test » pendant la crise des subprimes. On a constaté que les banques de Vaud et de Berne, qui ne disposaient pas de la garantie cantonale, n'ont pas obtenu plus de dépôts que les autres banques. Cet élément est donc passé au second plan. De plus, le client typique distingue très bien une garantie formelle émise par le fondateur de la banque, qui est l'Etat de Genève, de la présence de ce dernier en capital, ce qui fait qu'en principe il est garant tacite. Les Etats cantonaux ont montré, spécialement dans le cas de la BCGe, qu'ils ont honoré leur engagement en tant qu'actionnaire fondateur. Cela étant, la BCGe n'interviendra pas dans le débat public et respectera le principe de neutralité, mais elle est tout de même favorable au projet.

Une députée Verte demande si l'existence de cette garantie n'a tout de même pas amené une certaine clientèle au moment des déboires de l'UBS, car la population était alors très rassurée de savoir qu'il y avait cette garantie.

En comparant les volumes de ce qui a été déplacé de l'UBS aux différentes banques cantonales, on constate qu'il y a les mêmes proportions à Genève, Vaud ou Berne. Il n'y a donc pas eu d'influence de la garantie formelle d'Etat dans le déplacement de masses dans la panique UBS, même si certains clients ont cité ce fait.

Le commissaire libéral constate qu'en période de taux bas, et suite à la débâcle de l'UBS, l'afflux de capitaux est devenu un véritable problème. L'attractivité de la BCGe pour l'épargne pure ne doit pas être illimitée, car cela peut devenir un inconvénient en période de taux bas.

C'est vrai. Mais cet outil n'est pas nécessaire à la création de valeur par la BCGe, quelle que soit la situation des taux. Un changement de régime fort brutal a eu lieu en 2002-2008, au moment du déclenchement de la crise ; l'épargne a été en recul partout en Suisse, et la BCGe a été quelque peu inquiète de voir une certaine érosion des dépôts. Puis la BCGe a connu une vague de dépôts, qui est arrivée des grandes banques et de certaines banques étrangères à Genève, ce qui a fortement changé l'équilibre financier et leur a effectivement posé des problèmes car cela était assez artificiel. On se trouve maintenant dans un 3^e régime, dans lequel l'épargne ne s'érode plus naturellement, car les clients ne se réengagent plus sur les marchés boursiers. Ils ont peur des obligations, même gouvernementales, et ont ainsi une tendance à rester dans le dépôt d'épargne.

La BCGe a assez d'épargne et de liquidités pour absorber une réaction qui pourrait advenir suite à la suspension de cette garantie. Elle a la capacité d'amortir un choc. De plus, elle applique le principe des Chinois qui disent qu'il faut faire vite ce qui ne presse pas et lentement ce qui presse. Elle a donc suggéré que cela se fasse lentement jusqu'en 2016, pour que les clients puissent intégrer cet élément de manière calme et positive, en s'inspirant du modèle bernois.

Un deuxième commissaire libéral relève l'avantage pour l'Etat de la suppression de garantie, suite à la disparition du montant en pied de bilan de cette garantie, dans les appréciations qui sont portées sur le canton de Genève et l'état de ses finances par les agences de notation. Ces agences pèsent sur le coût des emprunts, en raison de sa gestion trop dispendieuse dans le passé. Du coup, on augmente le coût des intérêts de la dette. Du point de vue des finances publiques, qu'ils sont censés préserver ici, il voit donc un avantage très net à ce projet de loi.

Un commissaire UDC évoque la question de l'image de la BCGe. En supprimant la garantie de l'Etat et en diversifiant ses dossiers, n'y a-t-il pas

risque de donner une autre image que celle d'une banque cantonale conservatrice et attachée aux PME ?

La banque a présenté le projet de loi à Standard & Poor's, qui a confirmé qu'il ne devrait pas représenter un changement de lisibilité sur la banque, partant du principe que l'actionnaire majoritaire était l'Etat. L'Assemblée générale s'est déroulée dans le calme. On a expliqué aux actionnaires que Genève se transformait petit à petit, que la banque avait parmi ses clients toujours plus d'étrangers et d'entreprises qui dépassent les frontières cantonales. Une dynamique s'est mise en place sur ces dix dernières années, qui amène la banque à se demander si elle accompagne les Genevois qui sortent du canton et les entreprises qui exportent. La banque est un peu plus internationale qu'elle ne l'a été en 1999, au moment de sa crise. Il précise ici que cette crise était purement genevoise.

La stratégie vise à ce que la BCGE soit une banque très proche de Genève, à l'écoute et très en contact avec les communes. Elle est très déployée sur le territoire genevois. A titre d'exemple, le nombre de bancomats de la BCGE a passé de 40 à 160 entre 2000 et aujourd'hui. Les moyens que la banque obtient sur le négoce international de matière première, qui se passe à Genève, peuvent être réutilisés par elle sur le service à Genève. Cette dimension internationale ne joue pas forcément le même rôle dans d'autres cantons.

A-t-on une bonne connaissance de qui sont les actionnaires de la banque, demande un commissaire Vert, qui veut savoir si la garantie a une influence sur cet actionnariat et sur le cours de l'action.

L'actionnariat est fort diversifié, le canton a un peu moins de 50% du capital et un peu plus de 50% des voix. La Ville est également un gros actionnaire, tout comme les autres communes prises globalement. Les privés représentent quelque 20% des actionnaires. A titre de comparaison, à Zurich, l'actionnariat de la banque appartient à 100% au canton. La banque cantonale de Vaud n'a pas de communes dans son actionnariat mais uniquement l'Etat et des investisseurs privés. Le modèle genevois impressionne par son équilibre au niveau de l'actionnariat. C'est positif et permet également d'avoir d'excellentes relations avec les communes et en particulier avec la Ville.

A Berne, ce changement est vraiment passé inaperçu. C'est une question de gestion de communication : le projet doit être perçu comme étant naturel à la communauté politique cantonale et inscrit dans une continuité. En revanche, si le projet se mettait dans une logique d'opposition ou de résistance, il y aurait l'ouverture d'un débat politique plus ciblé et peut-être

plus de nervosité dans les dépôts, au niveau des agences. Vaud n'a jamais connu cette garantie mais a toutefois une très belle banque, profitable et solide. De son côté, Berne a supprimé cette garantie alors que ce canton est assez conservateur.

S'agissant du prix du risque du projet, la banque peut absorber un recul d'épargne d'un milliard, ce qui est considérable vu que les dépôts sont extrêmement atomisés et que 80% d'entre eux sont inférieurs à 100 000 F et déjà garantis. Il n'imagine pas un recul massif des dépôts au point de déséquilibrer la banque.

La nervosité dépend aussi de ce qui se passe sur les marchés et d'un nouvel accident nucléaire par exemple. Mais la banque a désormais les moyens de supprimer cette garantie, ce qui n'était pas le cas en 2000, quand la banque avait alors un manque de liquidité de 4 milliards. Ils sont ainsi passés de - 4 milliards à +1.5 ou 2 milliards en liquidités. La banque a donc la capacité d'amortir une nervosité éventuelle.

Il existe actuellement des actions au porteur, mais il faudra aller vers des actions nominatives uniques, qui permettront de connaître nominativement les clients. Dans l'actionariat privé, qui est de 23%, il y a 5% d'institutionnel, ce qui est faible. La banque est peu présente dans les caisses de pensions mais l'est dans des fonds de placement. Parmi les actionnaires, il y a aussi des clients, des retraités et des collaborateurs. 9000 à 10 000 personnes détiennent en moyenne de 25 à 40 titres par personne. Ces sociétaires sont peu sensibles aux cours, car ils n'ont que quelques milliers de francs investis. Il n'y a pas de risque spécifique sur le cours, lié à la suspension de la garantie.

Vote en deuxième débat

Article 1 souligné « Modifications »

Le président met aux voix l'abrogation de l'article 4 de la loi sur la Banque cantonale de Genève, du 24 juin 1993 (D 2 05).

L'abrogation de l'article 4 de la loi sur la Banque cantonale de Genève, du 24 juin 1993 (D 2 05) est acceptée par :

Pour : 12 (1 S, 3 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC)

Abstentions : 2 (1 S, 1 MCG)

Le président met aux voix l'article 6 (nouvelle teneur, sans modification de la note) de la loi sur la Banque cantonale de Genève, du 24 juin 1993 (D 2 05), dont la teneur est la suivante :

« Outre la présente loi et ses dispositions d'exécution, la banque est régie par les dispositions de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne qui lui sont applicables, par ses statuts et par le code des obligations à titre supplétif »

L'article 6 (nouvelle teneur, sans modification de la note) de la loi sur la Banque cantonale de Genève, du 24 juin 1993 (D 2 05) est accepté par :

Pour : 12 (1 S, 3 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC)

Abstentions : 3 (1 S, 2 MCG)

Le Président met aux voix l'article 25 « Abrogation de la garantie de l'Etat » (nouveau, l'art. 25 ancien devenant l'art. 26), de la loi sur la Banque cantonale de Genève, du 24 juin 1993 (D 2 05), dont la teneur est la suivante :

- « ¹ Du 1er janvier 2013 au 31 décembre 2016, le canton de Genève garantit les engagements de la banque dans les limites suivantes :
- a) les engagements de 100 001 F à 500 000 F. Sont considérés comme des engagements les livrets, carnets de dépôt ou comptes de même nature dont on ne peut pas disposer à vue de façon illimitée;
 - b) les avoirs de libre passage d'un adhérent et les dépôts des institutions de prévoyance, à concurrence de 1 500 000 F.
- ² La banque communique trimestriellement au département des finances le total des engagements du canton pris en vertu de l'alinéa 1.»

L'article 25 « Abrogation de la garantie de l'Etat » (nouveau, l'art. 25 ancien devenant l'art. 26), de la loi sur la Banque cantonale de Genève, du 24 juin 1993 (D 2 05) est accepté par :

Pour : 12 (1 S, 3 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC)

Abstentions : 3 (1 S, 2 MCG)

Le Président met aux voix l'article 1 souligné « Modifications ».

L'article 1^{er} souligné « Modifications » est accepté par :

Pour : 12 (1 S, 3 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC)

Abstentions : 3 (1 S, 2 MCG)

Article 2 souligné « Entrée en vigueur »

Le Président met aux voix l'article 2 souligné « Entrée en vigueur ».

L'article 2 souligné « Entrée en vigueur » est accepté par :

Pour : 12 (1 S, 3 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC)

Abstentions : 3 (1 S, 2 MCG)

Vote en troisième débat

Le PL 10695 dans son ensemble est adopté par :

Pour : 12 (1 S, 3 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC)

Abstentions : 3 (1 S, 2 MCG)

Catégorie : débat organisé (II)

La Commission des finances vous propose d'en faire de même.

Projet de loi

(10695)

modifiant la loi sur la Banque cantonale de Genève (LBCGe)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Art. 1 Modifications

La loi sur la Banque cantonale de Genève, du 24 juin 1993, est modifiée comme suit :

Art. 4 (abrogé)

Art. 6 (nouvelle teneur, sans modification de la note)

Outre la présente loi et ses dispositions d'exécution, la banque est régie par les dispositions de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne qui lui sont applicables, par ses statuts et par le code des obligations à titre supplétif.

Art. 25 Abrogation de la garantie de l'Etat (nouveau, l'art. 25 ancien devenant l'art. 26)

¹ Du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2016, le canton de Genève garantit les engagements de la banque dans les limites suivantes :

- a) les engagements de 100 001 F à 500 000 F. Sont considérés comme des engagements les livrets, carnets de dépôt ou comptes de même nature dont on ne peut pas disposer à vue de façon illimitée;
- b) les avoirs de libre passage d'un adhérent et les dépôts des institutions de prévoyance, à concurrence de 1 500 000 F.

² La banque communique trimestriellement au département des finances le total des engagements du canton pris en vertu de l'alinéa 1.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2013.