



Commentaires sur la nouvelle convention du 21 novembre 2011 entre le DFF et la BNS concernant la distribution du bénéfice de la BNS

1. Introduction

Les revenus de la Banque nationale suisse (BNS) servent en premier lieu à couvrir ses charges d'exploitation et à alimenter la provision pour réserves monétaires conformément aux dispositions légales. La constitution de provisions permet à la BNS de maintenir les réserves monétaires au niveau requis par la politique monétaire.

La Banque nationale n'a pas pour mission de réaliser et de distribuer des bénéfices. En sa qualité de banque centrale indépendante, elle est tenue par la Constitution fédérale de mener une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays (art. 99, al. 2, Cst.). La Constitution dispose également que la BNS constitue, à partir de ses revenus, des réserves monétaires suffisantes (art. 99, al. 3, Cst.). Aussi la loi sur la Banque nationale (LBN) prévoit-elle que la BNS forme à cet effet des provisions suffisantes (art. 30 LBN). Seule la part du résultat de l'exercice qui subsiste après cette attribution représente le bénéfice annuel pouvant être versé (art. 30, al. 2, LBN). Celui-ci est disponible pour le versement du dividende et pour la distribution du bénéfice à la Confédération et aux cantons. C'est pourquoi une distribution n'est possible que si un bénéfice est effectivement porté au bilan. Si tel n'est pas le cas, les bénéficiaires ne peuvent faire valoir aucun droit à une distribution. Etant donné l'ampleur des fluctuations des revenus de la BNS, la LBN prévoit d'assurer une distribution constante (art. 31, al. 2, LBN).

La convention jusqu'ici en vigueur entre le Département fédéral des finances (DFF) et la BNS concernant la distribution du bénéfice de la BNS remonte à 2008. Elle prévoyait une distribution annuelle de 2,5 milliards de francs. Ce montant élevé a pu être versé parce que la BNS disposait, au moment de la conclusion de la convention, d'une réserve pour distributions futures bien dotée. Cette réserve, qui joue le rôle d'amortisseur, permet d'assurer la constance des versements et, comme composante des fonds propres, d'absorber des pertes. Le bénéfice annuel non distribué lui est attribué, ou le montant manquant pour la distribution en est prélevé. Le niveau de la réserve pour distributions futures est devenu négatif en 2010. Une clause prévoyait un réexamen de la convention le cas échéant.

La situation financière de la BNS a fondamentalement changé depuis la conclusion de l'ancienne convention. L'extrême revalorisation du franc au cours des deux dernières

années a conduit à une diminution des fonds propres de la BNS, ce que reflète le niveau négatif de la réserve pour distributions futures (-5 milliards de francs). Il faut s'attendre, à l'avenir aussi, à de fortes variations du résultat financier de la Banque nationale en raison des vifs mouvements des cours de change et de l'accroissement de la somme du bilan de la BNS. Clôturer l'exercice avec un résultat, positif ou négatif, dépassant dix milliards de francs sera donc davantage la règle que l'exception. Dans un contexte d'incertitudes à l'échelle mondiale et de risques accrus au bilan, il est absolument prioritaire de renforcer les fonds propres pour pouvoir amortir de telles fluctuations du résultat.

2. Potentiel de distribution

Le potentiel de distribution de la Banque nationale est déterminé par le produit des actifs, dont il faut déduire les charges d'exploitation et d'intérêts ainsi que le montant attribué à la provision pour réserves monétaires.

Le produit des actifs dépend de deux facteurs: premièrement, le produit des intérêts et des dividendes et les ajustements de valeur sur les placements dans les différentes monnaies; secondement, les variations des cours du franc et du prix de l'or. En général, le premier facteur fournit une contribution fiable au résultat annuel. Ainsi, avant la récente revalorisation du franc, le rendement des actifs a été positif chaque année, depuis la fin des années 1990. Par contre, les cours du franc et le prix de l'or ont connu des variations nettement plus fortes. Aussi la Banque nationale, et donc la Confédération et les cantons, ont-ils bénéficié jusqu'en 2009 d'une évolution extrêmement favorable du prix de l'or et des cours de change. Il était donc possible de procéder à une distribution annuelle de 2,5 milliards de francs, même si ce montant dépassait largement le potentiel à long terme. Depuis deux ans, la situation s'est renversée: l'extrême fermeté du franc s'est traduite par des pertes importantes jusqu'à la mi-2011.

Vu que l'on s'attend, à l'avenir également, à de fortes fluctuations du résultat financier de la Banque nationale, reconstituer les fonds propres est une priorité absolue. De ce fait, il pourrait s'avérer nécessaire de maintenir, ces prochaines années, la décision de doubler le montant de l'attribution annuelle à la provision pour réserves monétaires, décision prise en 2009, mais suspendue en 2010 en faveur de la distribution du bénéfice. Le Conseil de banque décidera chaque année du relèvement des provisions effectivement nécessaire.

Désormais, la réserve pour distributions futures ne peut plus devenir négative à la suite d'une distribution du bénéfice. Cette restriction est indispensable compte tenu du faible niveau de fonds propres et des plus fortes variations auxquelles le résultat financier de la BNS sera soumis à l'avenir. Cette modification par rapport à l'ancienne convention garantit qu'une distribution du bénéfice ne sera effectuée que si la dotation en fonds propres de la BNS correspond au niveau visé, c'est-à-dire si la réserve pour distributions futures n'est pas négative en fin d'année après affectation du bénéfice.

Avant de procéder à une nouvelle distribution du bénéfice, il s'agit, concrètement, de compenser le solde négatif de 5 milliards enregistré par la réserve pour distributions

futures au 31 décembre 2010 et de régler en détail le montant attribué à la provision pour réserves monétaires. Si les provisions étaient relevées à un rythme deux fois supérieur au taux de croissance du PIB en moyenne des cinq dernières années, le montant attribué à la provision pour réserves monétaires fin décembre 2011 devrait s'inscrire à plus de 3 milliards de francs.

Au vu de cette situation et dans un contexte d'incertitudes à l'échelle mondiale, il se peut que la BNS ne soit pas en mesure d'effectuer cette distribution certaines années.

La convention tient compte des incertitudes croissantes, en fixant en premier lieu les conditions devant être remplies pour qu'une distribution du bénéfice puisse avoir lieu. Le cas échéant, la BNS versera un montant annuel de 1 milliard de francs à la Confédération et aux cantons. Ce montant correspond approximativement au potentiel de distribution à long terme auquel on peut s'attendre dans l'hypothèse d'une réserve pour distributions futures équilibrée. Il est important de noter que le fait de déterminer ce montant dans la convention ne constitue pas une promesse de versement.

3. Teneur de la nouvelle convention

La nouvelle convention présente une structure similaire à celle de l'ancienne. Les adaptations portent sur le montant distribué, sur les conditions devant être remplies pour une suspension de la distribution et sur l'introduction de la possibilité d'augmenter le montant distribué lorsque les conditions sont favorables.

La convention comprend deux parties. La première – l'introduction – rappelle le cadre dans lequel s'inscrit la convention. Ce cadre est imposé et ne fait donc pas directement l'objet de la convention. Les éléments sur lesquels porte effectivement la convention figurent dans la seconde partie. Les dispositions de la nouvelle convention sont précisées ci-après.

Chiffre 1 – Durée: la nouvelle convention porte sur une période de cinq ans.

Chiffre 2 – Condition nécessaire à une distribution du bénéfice: à l'avenir, la réserve pour distributions futures ne pourra plus devenir négative en raison d'une distribution du bénéfice à la Confédération et aux cantons. Selon l'ancienne convention, une distribution était possible même si la réserve pour distributions futures devenait de ce fait négative, pour autant que celle-ci ne passe pas au-dessous de –5 milliards de francs. Ce changement contribue à renforcer le bilan en empêchant qu'une distribution ne conduise à un niveau de fonds propres inférieur à celui souhaité.

Chiffre 3 – Montant distribué: si la condition énoncée au chiffre 2 est remplie, le montant distribué à la Confédération et aux cantons s'élève à 1 milliard de francs. L'ancienne convention prévoyait un montant plus élevé (2,5 milliards de francs) du fait que, lors de sa conclusion, la réserve pour distributions futures affichait un niveau nettement positif.

Chiffres 4 et 5 – Réduction du montant distribué: les chiffres 4 et 5 prescrivent que la réserve pour distributions futures ne peut plus devenir négative à la suite d'une distribution. Ils prévoient à cet effet respectivement une réduction du montant distribué

et une interruption de la distribution. Ils garantissent ainsi que la condition énoncée au chiffre 2 est remplie.

Chiffre 6 – Modalités de la distribution: les modalités du transfert restent inchangées. Le mode de calcul de la part revenant à chaque canton est fixé dans la LBN et ne fait donc pas l'objet de la convention.

Chiffre 7 – Augmentation du montant distribué: si le niveau de la réserve pour distributions futures redevient nettement positif durant la période d'application de la convention, le montant distribué sera relevé. Le seuil que la réserve doit atteindre pour un tel relèvement est fixé à 10 milliards de francs (après affectation du bénéfice). Le DFF et la BNS conviennent du montant effectif distribué en plus.

Chiffre 8 – Abrogation de la convention du 14 mars 2008: dès son entrée en vigueur, la nouvelle convention remplace l'ancienne.