

Allocution

SCHWEIZERISCHE NATIONALBANK
BANQUE NATIONALE SUISSE
BANCA NAZIONALE SVIZZERA
BANCA NAZIUNALA SVIZRA
SWISS NATIONAL BANK 

Embargo jusqu'au
28 avril 2017, 10 h 00

**Le cadre institutionnel de la BNS est-il encore en adéquation
avec notre époque?**

109^e Assemblée générale ordinaire des actionnaires
de la Banque nationale suisse

Jean Studer

Président du Conseil de banque
Banque nationale suisse
Berne, le 28 avril 2017

Mesdames et Messieurs les actionnaires,
Mesdames et Messieurs,
Chers invités,

L'année qui s'est écoulée a été, vous en conviendrez sans doute, particulièrement riche en événements sur le plan international. Comme il est d'usage à l'Assemblée générale de la Banque nationale suisse (BNS), le président de la Direction générale, Monsieur Thomas Jordan, vous expliquera dans son exposé, comment, en des temps mouvementés, la Banque nationale a su maintenir le cap de sa politique monétaire, et comment elle envisage l'avenir.

Les périodes troublées ont des conséquences sur les plans économique et financier, ce qui impacte l'action d'une institution telle que la BNS. Dans de telles circonstances, il est normal que l'attention du public se focalise sur la BNS et le cadre institutionnel dans lequel elle opère. C'est la raison pour laquelle mes propos porteront tout d'abord sur le cadre institutionnel de la Banque nationale. Je me consacrerai ensuite à l'affectation du bénéfice annuel, ou plus précisément aux règles présidant à sa détermination et à sa distribution. Ce thème revêt une importance toute particulière pour les actionnaires que vous êtes.

Aspects institutionnels

Mesdames et Messieurs, les aspects institutionnels relatifs à la Banque nationale font l'objet de règles qui sont fixées dans la loi sur la Banque nationale (LBN). En 2015, plusieurs interventions parlementaires ont été déposées à ce propos devant le Conseil fédéral. Ce dernier a examiné attentivement les différentes questions et rassemblé ses réponses dans un Rapport sur la politique monétaire, publié fin décembre 2016. La question fondamentale qui se pose est de savoir si les règles applicables à la BNS sont encore pertinentes. Je peux vous révéler d'emblée qu'après un examen minutieux, le Conseil fédéral est parvenu à la conclusion que le cadre institutionnel dans lequel s'inscrit la BNS a fait ses preuves et qu'il ne serait pas justifié de le changer. De même, il a conclu que le cadre juridique existant permet à la BNS d'accomplir son mandat de manière efficace.

Le rapport s'est attaché notamment à des questions sur l'indépendance et la transparence de la BNS, ainsi que sur la taille de la Direction générale. Etant donné que ces points revêtent une importance cruciale pour la BNS et pour l'exécution de son mandat, je souhaite les aborder plus en détail. L'indépendance de la BNS signifie en substance que, dans l'accomplissement de ses tâches de politique monétaire, la BNS ne peut ni solliciter ni accepter d'instructions, que ce soit du Conseil fédéral, de l'Assemblée fédérale ou d'autres organismes. Cela tient à ce que la politique monétaire a un horizon plus lointain, étant donné que les mesures de politique monétaire n'agissent en général sur l'économie réelle qu'avec un certain décalage. L'histoire et l'expérience ont par ailleurs montré qu'une banque centrale indépendante est davantage en mesure d'assurer la stabilité des prix qu'une banque centrale soumise à des instructions de la sphère politique. La forme juridique choisie lors de la création de la Banque nationale visait justement à garantir que la BNS puisse décider de manière autonome dans son domaine de

compétence. Comme vous le savez, la BNS est organisée en société anonyme régie par une loi spéciale, et en tant qu'actionnaires, vous représentez une part importante de cette indépendance.

Certaines personnes doutent que la légitimation démocratique de la politique monétaire autonome de la BNS soit suffisante. Ces doutes découlent probablement du fait que les banques centrales, dont la BNS, ont été contraintes ces dernières années de recourir à des mesures non conventionnelles afin d'accomplir leur mandat de politique monétaire. Citons par exemple, en ce qui concerne notre pays, la mise en place puis la suppression du cours plancher, ou encore l'introduction d'un taux d'intérêt négatif. Ces interventions et leur impact ont été perceptibles par tous, et la BNS a, de ce fait, retenu davantage l'attention du public. Mais le législateur suisse a aussi prévu de tels cas. Pour contrebalancer l'indépendance de la BNS, il lui a imposé une obligation de rendre compte au Conseil fédéral, au Parlement et au public. Aussi la BNS est-elle tenue d'assumer la responsabilité de son action et d'expliquer régulièrement sa politique et les décisions qu'elle a prises. Dans son rapport, le Conseil fédéral constate que de ce fait, la BNS a la légitimité démocratique qui doit être la sienne, et que son activité est transparente.

Et puisque nous parlons de transparence, j'ai pu remarquer à plusieurs reprises que la BNS compte parmi les banques centrales les plus transparentes en comparaison internationale. Outre l'obligation de rendre compte que je viens de mentionner, notre Assemblée générale constitue aussi un rendez-vous régulier et important. L'Assemblée générale permet à la BNS d'informer les personnes ici présentes, mais aussi le grand public, de ses activités de politique monétaire. De plus, la BNS met à la disposition de tous de nombreux moyens d'information, et les membres de la Direction générale expliquent, lors de leurs interventions publiques, l'action de la BNS et les raisons qui la sous-tendent. La BNS est consciente que les exigences à l'égard de l'obligation de rendre compte augmentent lorsque la politique monétaire a recours, comme aujourd'hui, à des instruments non conventionnels.

Comme vous le savez peut-être, d'aucuns souhaitent que les procès-verbaux des séances consacrées aux décisions de politique monétaire soient publiés, comme c'est le cas dans certains pays. A l'instar du Conseil fédéral, il m'importe d'insister sur la nécessité de tenir compte des spécificités de la Suisse. D'une part, il y a lieu de souligner le principe de collégialité qui est fortement ancré dans notre culture politique, et auquel la Direction générale est également soumise. Face au public, ses membres doivent faire preuve d'unité et parler d'une seule voix. D'autre part, la Direction générale de la BNS est un organe restreint à trois personnes seulement, de sorte que si les procès-verbaux étaient publiés, il serait relativement facile de reconstituer le déroulement des votes. Ainsi, le fait de savoir que les procès-verbaux des séances seraient publiés entraverait l'échange d'idées et la prise de décision au sein de la Direction générale et, partant, nuirait à la qualité de la politique monétaire. Lorsqu'une décision de politique monétaire a été prise, elle est ensuite expliquée et justifiée de manière exhaustive. La publication des procès-verbaux n'apporterait à notre pays aucune valeur ajoutée, mais entraînerait au contraire un certain nombre d'inconvénients.

La Direction générale se compose, comme je viens de le mentionner, de trois membres. On peut se demander si élargir cette instance ne permettrait pas de donner une assise plus large aux décisions de politique monétaire. Or la réalité montre qu'aujourd'hui déjà, le processus décisionnel prend en compte différents points de vue. De plus, les suppléants des membres de la Direction générale y participent eux aussi à titre consultatif. En outre, il est également fait appel à des spécialistes compétents des divisions Affaires économiques, Stabilité financière et Marchés monétaire et des changes. Enfin, la BNS peut se prévaloir d'avoir réalisé d'excellentes performances. En effet, même pendant les années difficiles qui ont suivi le début de la crise financière, elle a réussi à accomplir son mandat, c'est-à-dire à mener une politique monétaire axée sur la stabilité et servant les intérêts généraux de la Suisse. Etant donné le contexte spécifique de la Suisse, il y a donc lieu d'abonder dans le sens du Conseil fédéral: un élargissement de la Direction générale n'apporterait aucun avantage, mais ferait courir le risque que cet organe devienne un enjeu politique.

Adaptations concernant la répartition du bénéfice

Comme je l'ai annoncé, je vais, dans la seconde partie de mon allocution, me consacrer à la répartition du bénéfice. Les règles présidant à la détermination et à la distribution du bénéfice de la BNS constituent un élément important du cadre institutionnel. Elles sont fixées dans la LBN et visent à garantir à long terme la capacité d'action de la BNS. Le cadre légal et les modalités de la répartition du bénéfice restent inchangés pour la répartition du bénéfice actuelle. Toutefois – au vu des développements récents – quelques modifications s'avéraient nécessaires et ont été adoptées pour l'exercice 2016. J'aimerais vous les expliquer ici.

Comme vous le savez, le résultat de l'exercice concerné sert d'abord à alimenter la provision pour réserves monétaires, qui constitue la principale composante des fonds propres de la BNS. Cette provision a pour fonction d'amortir les risques de pertes de toute nature, notamment les moins-values sur les réserves monétaires. Elle sert essentiellement à maintenir les réserves monétaires au niveau requis par la politique monétaire. Il y a lieu de souligner que la provision pour réserves monétaires est alimentée indépendamment du résultat de l'exercice.

Pour déterminer le montant attribué à cette provision, la BNS se fonde sur l'évolution de l'économie suisse. Le double du taux de croissance moyen du produit intérieur brut (PIB) nominal des cinq dernières années continuera à servir de base pour le calcul du montant attribué. En décembre 2016, nous avons complété cette règle et décidé que le montant attribué devra désormais s'élever au moins à 8% du solde de la provision pour réserves monétaires à la fin de l'exercice précédent. Du fait de cette nouvelle disposition, le montant attribué au titre de l'exercice 2016 représente presque le double du montant qui aurait été attribué en l'absence de toute adaptation.

Pourquoi ce changement? Les interventions que la BNS a dû effectuer sur le marché des changes pour contrer la forte pression à la hausse sur le franc ont largement accru le bilan. Il en a résulté une nette diminution du ratio de fonds propres et un accroissement des risques de pertes. Pour tenir compte de cette évolution, la BNS vise à reconstituer ses fonds propres, et

par conséquent, à renforcer ses réserves. La règle fixant l'attribution annuelle à au moins 8% du solde de la provision pour réserves monétaires à la fin de l'exercice précédent garantit que la provision sera suffisamment alimentée même dans des périodes de faible croissance économique en termes nominaux.

La part du résultat de l'exercice qui subsiste après l'attribution à la provision pour réserves monétaires constitue le bénéfice annuel distribuable. Avec la réserve pour distributions futures, c'est-à-dire le bénéfice ou la perte de l'exercice précédent reporté(e) au bilan, le bénéfice distribuable est disponible pour le versement du dividende et la distribution à la Confédération et aux cantons. La LBN prescrit le versement d'un dividende représentant au maximum 6% du capital-actions, soit 15 francs par action. Elle prévoit de surcroît une distribution annuelle à la Confédération et aux cantons. Le montant distribué doit être fixé pour le moyen terme dans une convention conclue entre le Département fédéral des finances (DFF) et la Banque nationale. En novembre 2016, ces deux instances ont signé la convention portant sur les exercices 2016 à 2020.

La nouvelle convention prévoit, comme jusqu'ici, une distribution annuelle de 1 milliard de francs, à condition que la réserve pour distributions futures ne devienne pas négative de ce fait. Mais, dorénavant, les distributions ayant été suspendues ou réduites seront compensées au cours des années suivantes, pour autant que la réserve pour distributions futures le permette, c'est-à-dire que son solde ne devienne pas négatif de ce fait. Autre nouveauté: une distribution supplémentaire annuelle d'un montant maximum de 1 milliard est garantie, si le solde de la réserve pour distributions futures ne passe pas de ce fait en dessous de 20 milliards de francs. L'ancienne convention permettait une distribution supplémentaire si le solde de la réserve pour distributions futures s'élevait à au moins 10 milliards de francs. Le relèvement du seuil permettant une distribution supplémentaire s'explique essentiellement par le fait que les résultats annuels à venir de la BNS devraient varier plus fortement étant donné l'accroissement considérable de son bilan. Enfin, le montant de la distribution supplémentaire est désormais fixé dans la convention elle-même et limité à 1 milliard de francs. Jusqu'alors, la BNS et le DFF le fixaient d'un commun accord.

Vous vous demandez quelles répercussions ces adaptations auront sur les actionnaires, les cantons et la Confédération ou, en d'autres termes, comment elles impacteront le versement du dividende et la distribution du bénéfice.

Pour les cantons et la Confédération, elles présentent deux aspects positifs: d'une part, l'assurance que les distributions n'ayant pas eu lieu pourront désormais être compensées au cours des années suivantes et, d'autre part, l'avantage que le montant de la distribution supplémentaire soit déjà fixé dans la convention. Comme je l'ai dit, cette compensation et cette distribution supplémentaire ne sont possibles que si le solde de la réserve pour distributions futures est suffisant. En outre, l'introduction d'un montant minimum à attribuer chaque année à la provision pour réserves monétaires tend à réduire le bénéfice distribuable, ce qui diminue par conséquent le montant pouvant être réparti.

Ce dernier point concerne aussi les actionnaires. Comme je l'ai mentionné, l'attribution à la provision pour réserves monétaires, c'est-à-dire la première étape du processus de répartition du bénéfice, a lieu indépendamment du résultat de l'exercice. En cas de pertes ou si le bénéfice est insuffisant, le montant manquant est prélevé sur la réserve pour distributions futures, qui, partant, s'en trouve réduite. Elle peut aussi devenir négative, empêchant ainsi tout versement de dividende, comme cela a été le cas pour l'exercice 2013.

Mesdames et Messieurs, comme on le voit, les changements concernant la répartition du bénéfice visent à renforcer la dotation en fonds propres de la BNS. C'est là une condition essentielle pour préserver la capacité d'action à long terme de l'institution.

Conclusion

Je reviens maintenant à la question posée dans le titre de mon exposé: le cadre institutionnel de la BNS est-il encore en adéquation avec notre époque? La réponse est oui. Les bases légales actuelles, soit les dispositions de la LBN, sont toujours appropriées. Face aux changements de notre époque, la LBN offre une souplesse suffisante, en particulier pour ce qui est de l'adaptation de la convention concernant la distribution du bénéfice de la BNS. D'une part, le cadre institutionnel garantit que la BNS dispose de la marge de manœuvre nécessaire pour accomplir son mandat dans l'intérêt général du pays, cela également dans un environnement en proie à des turbulences. D'autre part, il impose à la BNS l'obligation de rendre compte et d'assumer la responsabilité de son action, alors que les exigences actuelles sont par nature très élevées.

En parallèle, nous devons être avisés et faire en sorte de préserver, à l'avenir également, la capacité d'action de la BNS.

Permettez-moi de dire l'importance que j'attribue à cet égard à un débat public de qualité. Ce n'est que grâce à des échanges constructifs que les citoyennes et les citoyens de notre pays continueront d'accorder leur confiance à notre institution et de lui offrir le soutien nécessaire à l'accomplissement de son mandat.

Dans ce contexte, je tiens, Mesdames et Messieurs les actionnaires, à vous remercier chaleureusement de la part que vous prenez à ce débat, et de la fidélité dont vous faites ainsi montre à l'égard de notre institution.

Je vous remercie de votre attention.