

Allocution d'ouverture de Monsieur Hansueli Raggenbass,  
président du Conseil de banque,  
à l'Assemblée générale des actionnaires  
de la Banque nationale suisse du 17 avril 2009

Mesdames et Messieurs les actionnaires,

Mesdames, Messieurs,

Chers invités,

L'an passé, l'Assemblée générale s'était déroulée sous le signe du centenaire de la Banque nationale. J'avais alors constaté que l'institut d'émission suisse s'était trouvé confronté à des défis particuliers tant l'année de sa fondation que lors de ses anniversaires suivants. J'avais cité, au nombre des défis à relever lors du centenaire, les turbulences qui ont agité les marchés financiers dès août 2007. Depuis, ces turbulences se sont muées en une crise financière, la plus profonde et la plus complexe que le monde ait connue depuis la Grande Dépression. En outre, cette crise financière s'est transformée en crise économique mondiale qui, aujourd'hui, frappe aussi la Suisse de plein fouet.

**L'aggravation de la crise financière et les mesures visant à renforcer le système financier suisse**

En 2008, la crise financière a focalisé l'attention de la Banque nationale. Dès le début, la vulnérabilité de la Suisse était clairement apparue, en raison du poids de son secteur financier et, avant tout, des activités internationales de ses deux grandes banques. Aucun autre pays ne possède un secteur bancaire dans lequel des établissements bancaires revêtent une telle importance économique, comme c'est le cas, en Suisse, des deux grandes banques. De par leur seule taille, UBS et CS jouent un rôle central pour la stabilité de l'ensemble du système financier. Mettre en péril une grande banque équivaut donc à mettre en danger le système financier suisse.

Conformément à l'art. 5 de la loi sur la Banque nationale (LBN), cette dernière doit contribuer à la stabilité du système financier. Pleinement consciente de sa part de responsabilité en matière de stabilité du système financier, la Banque nationale avait largement anticipé l'élaboration de mesures d'urgence, en espérant ne jamais avoir à y recourir. A cet effet, elle était en contact permanent avec le Département fédéral des

finances (DFF) et la Commission fédérale des banques (CFB, aujourd'hui l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers ou FINMA). Lorsque la crise sur les marchés financiers s'est de nouveau aggravée après l'effondrement de la banque d'investissement Lehman Brothers en septembre dernier, l'éventualité d'une situation d'urgence au sein du système financier suisse s'est profilée de plus en plus nettement. Le 16 octobre 2008, le Conseil fédéral, la Banque nationale et la Commission fédérale des banques ont donc annoncé un train de mesures visant à soutenir le système financier suisse. Ce train de mesures comprenait le renforcement de la protection des déposants, une révision fondamentale du système de garanties des dépôts et des mesures ciblées visant à consolider le bilan de la plus grande banque suisse, à savoir UBS. A cette fin, UBS devait sortir de son bilan des actifs illiquides pour un montant maximal de 60 milliards de dollars des Etats-Unis et les transférer à une société à but spécial de la Banque nationale. UBS dotait la société à but spécial d'un capital correspondant à 10% du montant des actifs à transférer. Parallèlement, la Confédération s'engageait à relever la base de fonds propres d'UBS en souscrivant un emprunt à conversion obligatoire de 6 milliards de francs. De son côté, la Banque nationale octroyait un prêt à long terme d'un montant maximal de 54 milliards de dollars des Etats-Unis à la société à but spécial, ce prêt étant couvert par les actifs détenus dans le fonds de stabilisation.

Lors de l'annonce du train de mesures en octobre dernier, on partait du principe que le montant maximal d'actifs à transférer s'élevait à 60 milliards de dollars des Etats-Unis. Un examen approfondi de ces actifs et les négociations menées à ce sujet entre UBS et la BNS se sont conclus par une réduction du portefeuille à reprendre, qui s'établit désormais à 38,7 milliards de dollars. Aussi le montant du prêt octroyé par la Banque nationale au fonds de stabilisation a-t-il passé de 54 milliards, au maximum, à 34,8 milliards de dollars, et le montant de la participation de 10%, à charge d'UBS, dans le fonds de stabilisation, de 6 milliards de dollars à 3,9 milliards de dollars.

### **Le mandat légal et les compétences de la Banque nationale**

La compétence de la BNS l'habilitant à créer et à financer la société à but spécial découle de la Constitution qui lui assigne la tâche de conduire la politique monétaire dans l'intérêt général du pays. La Banque nationale a également pour tâche de contribuer à la stabilité

du système financier. Conformément à l'art. 46 LBN, la conduite de la politique monétaire incombe exclusivement à la Direction générale. Aussi la décision de créer et de financer la société à but spécial relevait-elle entièrement de la compétence et de la responsabilité de la Direction générale. La LBN stipule que la Direction générale doit rendre compte de l'accomplissement de ses tâches à l'Assemblée fédérale. Ces exigences valent aussi pour ce qui est de la société à but spécial. Dans son Compte rendu d'activité à l'Assemblée fédérale, qui constitue la première partie du Rapport de gestion 2008, la Banque nationale a donc informé en détail de la création de la société à but spécial, de la reprise d'actifs illiquides et de l'octroi du prêt. A l'occasion de diverses consultations, le président de la Direction générale a en outre apporté des précisions sur la société à but spécial aux commissions compétentes de l'Assemblée fédérale.

Le Conseil de banque de la BNS n'a pas la compétence de décider en matière de politique monétaire. Il joue plutôt le rôle d'organe suprême de surveillance et de contrôle de la Banque nationale. Toutefois, cette fonction de surveillance et de contrôle ne porte pas sur la conduite de la politique monétaire, mais sur la gestion des affaires de la Banque nationale. Cette répartition des compétences repose sur le modèle de gouvernement d'entreprise spécifique à la BNS. Celui-ci distingue clairement la conduite de la politique monétaire de l'exploitation opérationnelle. La conduite de la politique monétaire est du ressort exclusif de la Direction générale. Par contre, dans le cadre de l'exploitation opérationnelle, la LBN, à l'instar de la loi sur les banques, prescrit le principe de séparation des fonctions de surveillance et de direction. La Direction générale est l'organe exécutif suprême de la Banque nationale, tandis que de son côté, le Conseil de banque surveille et contrôle la gestion des affaires. Les compétences du Conseil de banque figurent dans le Règlement d'organisation. Le Conseil de banque définit notamment les grandes lignes de l'organisation interne de la Banque nationale, règle l'organisation de la comptabilité, du contrôle financier et de la planification financière, surveille et évalue la gestion des risques ainsi que le processus de placement; il veille également à ce que les stratégies de la BNS en matière de gestion des ressources fassent l'objet d'un contrôle régulier. Par ailleurs, le Conseil de banque adopte le Rapport annuel et les comptes annuels à l'intention du Conseil fédéral et de l'Assemblée générale et prépare l'Assemblée générale.

### **Les tâches du Conseil de banque en rapport avec la société à but spécial**

Mais que signifie la séparation des compétences entre la Direction générale et le Conseil de banque eu égard à la société à but spécial? Tout d'abord, la Direction générale a pris seule la décision de créer et de financer cette société. Le Conseil de banque ne dispose pas de droit de codécision dans ce domaine. Deuxièmement, il n'incombait pas au Conseil de banque d'examiner a posteriori cette décision qui relève entièrement de la politique monétaire. Cependant, le Conseil de banque doit assumer des tâches importantes en rapport avec la société à but spécial, dans le cadre de ses fonctions de surveillance et de contrôle. Ces tâches découlent de sa responsabilité, d'une part, en matière de surveillance et de contrôle de la comptabilité et, d'autre part, sur le plan de la surveillance et de l'évaluation de la gestion des risques et du processus de placement.

Pour assumer cette fonction de surveillance et de contrôle de façon optimale, le Conseil de banque a créé dès 2004 un Comité d'audit et un Comité des risques. Ces deux comités se composent chacun de trois membres du Conseil de banque, qui réunissent les connaissances et l'expérience nécessaires dans les domaines concernés. Le Comité d'audit contrôle la comptabilité et l'établissement des rapports financiers; le Comité des risques évalue l'adéquation et l'efficacité du processus de placement et surveille la gestion des risques. Les comités exercent une fonction de préparation et de soutien pour les décisions du Conseil de banque. La véritable compétence de surveillance incombe néanmoins au Conseil de banque.

Ces deux comités ont été particulièrement sollicités par la constitution de la société à but spécial et la reprise d'actifs illiquides. Le Comité d'audit traite de questions complexes concernant l'établissement des comptes, liées notamment au bilan, à l'évaluation et à la comptabilisation ainsi qu'à la présentation des comptes dans le Rapport annuel. A cet effet, il travaille en étroite collaboration avec les responsables de la révision interne et l'organe de révision externe. Le Comité des risques s'occupe des questions portant sur les risques financiers et sur la gestion des actifs repris. Il surveille le processus de contrôle des risques et est régulièrement informé de l'appréciation de ces derniers. Dans ce cadre, il entretient des contacts étroits avec la direction de l'unité d'organisation Gestion des risques. Les deux comités veillent en outre à ce que les ressources, le savoir-faire et les

structures de la Banque nationale soient en adéquation avec les nouvelles tâches qui lui incombent. Le Comité d'audit et le Comité des risques reçoivent chaque trimestre des rapports circonstanciés sur l'évolution du fonds de stabilisation.

### **L'établissement des comptes et la gestion des actifs illiquides**

Comme le mentionne le Rapport de gestion, la reprise d'actifs illiquides et la stratégie de placement à long terme qui en découle ont eu des répercussions considérables sur les comptes annuels. Cette année, nous vous présentons des comptes consolidés constitués des comptes annuels de la BNS en tant que société mère, et des comptes intermédiaires de la société à but spécial en tant que société filiale. Tous les comptes sont révisés par PricewaterhouseCoopers (PwC), l'organe de révision externe de la Banque nationale.

Les comptes du fonds de stabilisation sont établis selon les normes comptables internationales (*International Financial Reporting Standards ou IFRS*). Du fait de leur horizon de placement à long terme, les actifs illiquides ne sont pas évalués aux prix du marché, mais – dans la mesure où les normes comptables l'autorisent – à leurs coûts d'acquisition amortis. En raison de l'illiquidité des actifs, les prix du marché n'existent quasiment pas ou ne sont guère représentatifs. En d'autres termes, les justes valeurs (*fair values*) ont nettement perdu de leur pertinence pour ce qui est de l'évaluation des actifs concernés. L'actualité de la valeur des actifs fait toutefois l'objet de tests de dépréciation (*impairment tests*) sur une base trimestrielle. Cela permet de s'assurer que les actifs sont portés au bilan à moyen terme à leur valeur réalisable et non à une valeur supérieure, et que les pertes de valeur durables sont prises en compte en conséquence. Un premier test de dépréciation a eu lieu fin 2008 et, là où ce fut nécessaire, un correctif de valeur a été effectué. Les pertes enregistrées sur les actifs du fonds de stabilisation sont tout d'abord compensées par l'apport en capital d'UBS s'élevant à 10% des actifs transférés. Si cet apport est insuffisant, une seconde garantie est prévue. En effet, la BNS dispose d'un droit conditionnel sur 100 millions d'actions UBS, au cas où la liquidation des actifs entraînerait une perte sur le prêt.

La Banque nationale ne se charge pas elle-même de l'évaluation des actifs. Elle a délégué cette tâche à des tiers dont elle accompagne et supervise étroitement l'activité. Cette procédure avait déjà été adoptée au moment de la fixation du prix de reprise des actifs. La

valeur comptable des actifs inscrite au bilan intermédiaire d'UBS au 30 septembre 2008 a servi de base pour déterminer le prix de reprise. Parallèlement, la Banque nationale a fait évaluer ces actifs à la même date par des experts indépendants. Des sociétés spécialisées ont réalisé ces expertises en utilisant différentes approches d'évaluation. Ainsi, il a été possible de comparer deux valeurs: la valeur comptable déterminée par UBS et l'évaluation des experts mandatés par la BNS. Les actifs ont été repris à la valeur la plus basse.

La gestion des actifs est confiée à des tiers sur la base des Directives générales de la Banque nationale sur la politique de placement. La BNS accompagne et surveille intensément les travaux externalisés. Elle entend conserver les actifs repris jusqu'à leur échéance ou au moins jusqu'au redressement des marchés concernés. En cas de vente ultérieure des actifs, la stratégie suivie sera décisive, le fonds de stabilisation étant en concurrence avec d'autres acteurs sur le marché, qui détiennent des actifs semblables.

### **Conclusion**

La Banque nationale a pleinement conscience de sa part de responsabilité en matière de stabilité du système financier suisse et envers l'économie du pays dans son ensemble. En créant et en finançant la société à but spécial, elle n'a pas hésité à recourir à des mesures exceptionnelles. Ce faisant, elle a pris un risque considérable. A ce risque s'opposait toutefois celui d'une déstabilisation du système financier. La Banque nationale a estimé que les risques encourus par le système financier étaient plus grands et, partant, s'est décidée à réaliser la transaction en faveur d'UBS.

Une fois cette décision prise, le principe de la séparation des fonctions de surveillance et de direction s'appliquait également à la société à but spécial au même titre qu'aux autres activités opérationnelles de la BNS. Le Conseil de banque prend très au sérieux son rôle d'organe de surveillance et de contrôle en rapport avec la société à but spécial. Il porte notamment la responsabilité de la supervision et du contrôle de la comptabilité, de la surveillance et de l'évaluation de la gestion des risques ainsi que du processus de placement. Pour mener à bien cette tâche, le Conseil de banque reçoit régulièrement des informations circonstanciées sur l'évolution du fonds de stabilisation; il entretient en outre des contacts permanents avec les personnes responsables au sein de la Banque nationale par l'intermédiaire de ses deux comités.

Dans le cadre du mandat que lui assigne la Constitution et dans les limites de ses possibilités concrètes, la Banque nationale persévérera dans sa lutte contre la crise et en vue d'aplanir le chemin menant à la reprise. Mesdames et Messieurs les actionnaires, je tiens particulièrement à vous remercier du soutien et de la confiance que vous continuez de témoigner à «votre» Banque nationale en ces temps difficiles.