

Exposé

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

Embargo

24 avril 2015, 10 heures

Notre Banque nationale – indépendante et bien intégrée
107^e Assemblée générale ordinaire des actionnaires
de la Banque nationale suisse

Jean Studer

Président du Conseil de banque
Banque nationale suisse
Berne, le 24 avril 2015

© Banque nationale suisse, Zurich

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

J'ai l'honneur et le plaisir de vous souhaiter la bienvenue à la 107^e Assemblée générale des actionnaires de la Banque nationale suisse (BNS). Pour la première fois dans l'histoire de cet événement, nous sommes heureux de compter au nombre de nos invités les étudiantes et étudiants de deux classes de gymnase, l'une de Liestal, et l'autre, du Petit-Lancy. Nous les avons sélectionnées parmi une cinquantaine de classes intéressées parce qu'elles ont étudié de la manière la plus approfondie notre institution et notre activité. De même, ce sont elles qui ont le mieux documenté leur travail dans leur dossier d'inscription. Chères étudiantes et chers étudiants, je vous réitère mes vœux de cordiale bienvenue. Qui sait, peut-être réussissons-nous aujourd'hui à susciter parmi vous un enthousiasme tel que vous achèterez un jour une action de la BNS et rajeunirez ainsi notre actionnariat, ou que vous poserez votre candidature pour un emploi d'économiste ou pour une autre fonction au sein de notre Banque.

Mes propos seront axés aujourd'hui sur deux thèmes principaux qui, je l'espère, intéresseront aussi bien les gymnasiens que les actionnaires. Je me consacrerai dans un premier temps au statut institutionnel de la BNS au sein de notre démocratie et de notre société, en vue de répondre à quelques-unes des questions récemment soulevées à ce propos. Je préciserai le cadre que le législateur a fixé à la BNS, et j'évoquerai en particulier l'interaction entre indépendance et obligation de rendre compte. La seconde partie de mon exposé portera sur un thème que j'avais abordé il y a un an, à savoir les règles présidant à la détermination et à la distribution du bénéfice.

Intérêt plus vif pour les thèmes relatifs au statut institutionnel

Comme vous le savez, l'intérêt pour les questions d'ordre institutionnel concernant la BNS a sensiblement augmenté, et ce déjà bien avant le 15 janvier de cette année, date à laquelle la BNS a décidé d'abolir le cours plancher entre le franc et l'euro. Je pense notamment à l'initiative sur l'or, dont les exigences rigides en matière de composition des réserves monétaires auraient considérablement entravé la capacité d'action de la BNS, et qui, heureusement, a été rejetée de manière très nette par le peuple et les cantons en novembre 2014. Une autre initiative populaire qui concerne aussi directement la BNS en est encore à la phase de la collecte de signatures. Il s'agit de l'initiative Monnaie pleine, qui vise une transformation complète de notre système financier et bancaire.

Mais revenons au 15 janvier 2015, antipode du 6 septembre 2011, date à laquelle la BNS a décidé d'introduire le cours plancher. Cet instrument était l'une des nombreuses mesures exceptionnelles que la BNS et la plupart des autres banques centrales ont dû prendre pendant les huit dernières années en raison de la crise financière et de ses lourdes conséquences. Il est tout à fait compréhensible que la politique des banques centrales visant à combattre cette crise ait déclenché de nombreux débats portant sur le mandat et l'indépendance de ces institutions,

de même que sur leur responsabilité et leur obligation de rendre compte. Je me limiterai aux débats soulevés dans notre pays. En qualité de président du Conseil de banque, j'entends aujourd'hui contribuer à une discussion objective sur le mandat et le rôle de la BNS ainsi que sur son statut institutionnel au sein de notre Etat. La politique monétaire actuelle et la décision d'abolir le cours plancher seront traitées par le président de la Direction générale, qui est chargé de la conduite de la politique monétaire, conformément à la loi sur la Banque nationale (LBN).

Permettez-moi de commencer par le mandat de la BNS. Le constituant – c'est-à-dire les citoyennes et citoyens suisses – prescrit qu'«en sa qualité de banque centrale indépendante, la Banque nationale suisse mène une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays». Le législateur – autrement dit le Parlement – concrétise le mandat de la BNS comme suit: «Elle assure la stabilité des prix. Ce faisant, elle tient compte de l'évolution de la conjoncture.» La BNS a défini ce qu'elle entend par stabilité des prix: il s'agit d'un renchérissement annuel de l'indice suisse des prix à la consommation inférieur à 2%, mais pas négatif. L'objectif de la BNS consiste à maintenir l'inflation dans la zone assimilée à la stabilité des prix, ou à l'y ramener à moyen terme après des perturbations. Il convient de noter à ce sujet que les chocs pétroliers et ceux concernant les cours de change, notamment, influent fortement à court terme sur l'inflation en Suisse, et que des écarts temporaires par rapport à l'objectif de stabilité des prix sont inévitables.

Comme vous venez de l'entendre, le législateur impose à la BNS de tenir compte de l'évolution de la conjoncture dans sa politique monétaire. Comment doit-on le comprendre? Ici aussi, il convient de regarder la réalité en face. Il n'est pas possible à la BNS d'assumer la fonction d'une assurance casco complète et de préserver l'économie suisse de tous les dangers et de tous les chocs. Mais la Banque nationale doit, pour définir sa politique monétaire, prendre en compte les effets de cette politique sur la conjoncture.

Depuis toujours, la BNS met non seulement l'accent sur les possibilités de la politique monétaire, mais en souligne expressément les limites. La Suisse est une économie ouverte et étroitement liée à l'Europe, mais aussi au reste du monde. Ainsi, tant le niveau des prix que l'évolution de l'économie dans notre pays dépendent fortement de la conjoncture internationale. Dans ses décisions de politique monétaire, la BNS doit toujours se laisser guider par les intérêts généraux à long terme de notre pays. Elle est parfois amenée à faire des choix difficiles. Elle ne doit jamais perdre de vue la réalité, même si celle-ci ne correspond pas à nos attentes immédiates. Une banque centrale qui se voilerait la face ne serait absolument pas en mesure d'agir dans l'intérêt à long terme du pays.

Bien entendu, le législateur est en droit d'adapter à tout moment le mandat de la BNS. Déjà à l'époque, la formulation des articles correspondants de la Constitution et de la loi sur la Banque nationale avait fait l'objet d'intenses débats au Parlement. Le législateur a non seulement conféré à la BNS un mandat clair, mais il a aussi pris la sage précaution de lui laisser, dans les limites de ce mandat, une grande latitude pour décider du moment et de la

manière d'agir. Bien lui en a pris, car cette marge de manœuvre est indispensable à la BNS pour remplir son mandat à long terme également. Le législateur a mis à la disposition de la Banque nationale un large éventail d'instruments, qu'elle peut utiliser au besoin pour conduire sa politique monétaire. Cette flexibilité sur le plan opérationnel, autrement dit dans la mise en œuvre de la politique monétaire, s'est révélée à mon avis très judicieuse durant ces dernières années particulièrement difficiles. De son côté, la BNS a pu démontrer qu'elle utilise sa liberté de manière avisée, responsable et ciblée.

L'indépendance de la BNS: un moyen au service d'une fin

La discussion relative à l'indépendance de la BNS s'est elle aussi intensifiée ces derniers temps. Nous venons de le voir, cette indépendance est inscrite dans la Constitution fédérale, ce qui traduit la grande importance que le constituant lui accorde. Comme le mandat, l'indépendance est définie plus précisément dans la loi sur la Banque nationale. Dans l'accomplissement de son mandat, la BNS ne peut ni solliciter ni accepter d'instructions de tiers. Le législateur a pris des mesures afin que, dans la pratique aussi, la BNS puisse décider en toute indépendance. L'une de ces dispositions porte sur la personnalité juridique de la BNS. La Banque nationale est une société anonyme régie par une loi spéciale. C'est là une particularité institutionnelle qui vous concerne directement, Mesdames et Messieurs les actionnaires. Mais l'interdiction de financer l'Etat au moyen de la planche à billets, de même que la durée relativement longue du mandat des membres de la Direction générale, à savoir six ans, contribuent, elles aussi, à garantir l'indépendance. Même ainsi protégée des influences extérieures, la BNS reste toujours pleinement intégrée dans notre Etat. L'indépendance ne doit pas être utilisée pour accroître démesurément l'ascendant de notre institution. Elle n'est qu'un moyen au service d'une fin, à savoir le meilleur accomplissement possible du mandat qui lui est conféré. Car l'expérience a montré qu'une banque centrale indépendante atteint mieux l'objectif fixé par le législateur en matière de stabilité des prix à long terme qu'une banque centrale liée par des instructions de la sphère politique.

Comme contrepartie à l'indépendance, la loi sur la Banque nationale prévoit l'obligation de rendre compte. La BNS s'est vu attribuer une grande responsabilité, car les décisions de politique monétaire – tel le cours plancher – peuvent avoir des conséquences considérables pour chacune et chacun d'entre nous. Quiconque assume une grande responsabilité est tenu de donner les raisons qui motivent son action ainsi que le choix des moyens utilisés, et doit répondre des conséquences de ses actes ou de son absence d'intervention. C'est pourquoi la BNS présente chaque année à l'Assemblée fédérale un compte rendu d'activité détaillé. Elle renseigne aussi les commissions parlementaires compétentes et répond à leurs questions. De même, elle se livre à des échanges réguliers avec le Conseil fédéral. Par ailleurs, la BNS informe le public de sa politique monétaire et l'instruit de ses intentions en la matière. Enfin, l'obligation de rendre compte au sens large consiste aussi à soumettre chaque année nos demandes et propositions à nos actionnaires lors de l'Assemblée générale et, pour le président de la Direction générale, à leur exposer à cette occasion la politique monétaire de la BNS dans

le détail. Ce n'est pas un hasard si nos actionnaires sont qualifiés de «dépositaires de notre indépendance». Cette expression illustre bien le rapport avec l'obligation de rendre compte.

Cela m'amène à la question suivante: les décisions de la Direction générale reposent-elles sur une assise suffisamment large, la Direction générale nommée par le Conseil fédéral comptant trois membres? Pour répondre à cette question, il me semble nécessaire d'apporter plusieurs précisions. Tout d'abord, la Direction générale est un organe spécialisé, et non pas une autorité au sein de laquelle les courants politiques doivent être représentés. La loi sur la Banque nationale insiste sur l'expertise en exigeant des membres de la Direction générale qu'ils satisfassent aux conditions suivantes: «bénéficier d'une réputation irréprochable et avoir une expérience reconnue dans les domaines monétaire, bancaire et financier.» Ensuite, les collaborateurs de la BNS analysent, à l'intention de la Direction générale, une quantité considérable de données et présentent leurs estimations, qui sont susceptibles d'avoir une influence dans le processus décisionnel. Il s'agit notamment d'informations de première main, c'est-à-dire provenant directement d'entreprises des différentes régions de la Suisse et des diverses branches de l'économie. Ainsi, le processus de décision intègre une pluralité de points de vue. La Direction générale évalue et pondère les faits et les arguments. De même, ses membres ne sont pas retranchés dans une tour d'ivoire et ne se fondent pas seulement sur le flux d'informations et d'analyses provenant de leur institution. Au contraire, ils se confrontent à l'opinion publique, dialoguent directement avec les citoyens et entretiennent des contacts avec les décideurs et les représentants des milieux économiques, scientifiques et politiques en Suisse comme à l'étranger. Les impressions personnelles ainsi acquises viennent compléter la vue d'ensemble. Enfin, la petite taille de la Direction générale permet des discussions intenses et productives. C'est seulement au terme de ce processus qu'elle arrête ses décisions. Celles-ci reposent donc dans tous les cas sur un vaste socle d'informations et ne sont jamais prises dans l'isolement. Ainsi, la BNS utilise à bon escient l'indépendance qui lui est conférée en matière de politique monétaire.

Par ailleurs, les résultats sur le long terme de la politique monétaire de la BNS n'indiquent aucune nécessité de réformer d'urgence le cadre institutionnel. Durant les dernières décennies, la BNS a réussi à mener une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays et, notamment, à assurer la stabilité des prix. Il est indéniable qu'elle obtient de bons résultats dans sa discipline, et ce aussi en comparaison avec d'autres banques centrales à l'étranger. Rien n'est parfait dans ce monde, et des améliorations sont toujours possibles. Cette devise s'applique aussi au statut institutionnel de la BNS. Mes propos n'ont pas non plus pour but d'idéaliser la réglementation actuelle; le président du Conseil de banque n'a aucune instruction à donner au législateur. Pour moi, il s'agit uniquement de contribuer à un débat objectif et fécond. Permettez-moi donc de récapituler les avantages et les points forts d'un cadre réglementaire qui a fait ses preuves: le mandat est défini avec précision, et la marge de manœuvre nécessaire à son accomplissement est garantie. L'indépendance est un moyen au service d'une fin, et non un blanc-seing pour l'arbitraire. Elle ne signifie pas non plus un isolement face au monde extérieur dans la prise de décisions. L'obligation de rendre compte

contribue à l'intégration de la BNS au sein de notre Etat et permet d'évaluer objectivement l'accomplissement de son mandat. Enfin, la BNS a réalisé d'excellentes performances dans ce cadre réglementaire.

Traitement différent des actionnaires par rapport à la Confédération et aux cantons

Permettez-moi d'aborder à présent le second thème de mon exposé: les règles présidant à la détermination et à la distribution du bénéfice. Ces règles, qui font elles aussi partie du cadre institutionnel, sont d'autant plus importantes qu'elles contribuent à garantir à long terme la capacité d'action de la BNS. Il est naturel que ce sujet suscite lui aussi des questions. La première viendra spontanément aux actionnaires: pourquoi la BNS verse-t-elle un montant supplémentaire de 1 milliard de francs à la Confédération et aux cantons au titre de l'exercice 2014, en plus de la distribution ordinaire du même montant, alors que les actionnaires reçoivent seulement un dividende de 1,5 million de francs? Il est tout-à-fait légitime que les actionnaires s'interrogent, car ils ont dû par ailleurs, pour la première fois dans l'histoire de la BNS, renoncer au versement d'un dividende au titre de l'exercice 2013. Cette première question en amène d'emblée une deuxième: comment peut-on concilier la distribution supplémentaire avec le fait que la suppression du cours plancher, quinze jours après la clôture des comptes annuels, risque de peser lourdement sur le résultat de l'exercice 2015? Enfin, troisième question: il y a un an, je vous ai exposé ici-même avec insistance combien il importe au législateur que la BNS soit dotée de fonds propres adéquats pour disposer à long terme d'une marge de manœuvre suffisante; cette affirmation devient-elle soudain caduque avec la distribution supplémentaire?

Avant de répondre à ces questions, j'aimerais rappeler que la somme du bilan de la BNS a quintuplé au cours des dernières années et qu'elle atteint aujourd'hui quelque 570 milliards de francs. Cet accroissement du bilan est une conséquence directe des mesures de politique monétaire que la BNS a dû prendre pour lutter contre la fermeté du franc et accomplir son mandat dans un contexte de crise. L'encours actuel de nos réserves monétaires est de 560 milliards de francs; 90% sont constitués de devises et le reste, d'or. Certes, nous investissons de manière à garantir la plus grande sécurité possible et en diversifiant autant que faire se peut; c'est là l'un des principes de notre politique de placement. Mais un tel volume comporte des risques élevés: en premier lieu des risques de change, que des considérations liées à la politique monétaire nous interdisent de couvrir, ainsi que des risques découlant des fluctuations du prix de l'or. Mais l'évolution des taux d'intérêt et des cours boursiers peut aussi entraîner des ajustements de valeur soudains et importants en termes absolus.

Toutefois, l'encours élevé des réserves monétaires peut générer non seulement de fortes pertes, mais aussi des bénéfices substantiels, comme l'illustrent clairement l'exercice 2014 et son résultat de 38 milliards de francs. Comment ce bénéfice est-il utilisé? Les dispositions de la loi sur la Banque nationale sont ici déterminantes. Cette loi accorde une grande importance à une dotation en fonds propres qui suffise à couvrir les risques financiers de toutes sortes. Il

est essentiel que la BNS détienne suffisamment de fonds propres pour conserver sa capacité d'action également à long terme. Aussi le législateur a-t-il donné la priorité à la constitution de provisions, c'est-à-dire au renforcement des fonds propres, et non au versement du dividende et à la distribution du bénéfice.

C'est la raison pour laquelle une part de près de 2 milliards de francs de ce bénéfice vient d'abord alimenter les provisions. Ensuite, 6,8 milliards de francs servent à combler la réserve pour distributions futures. Cette réserve était en effet devenue négative en raison de la perte enregistrée en 2013 et ne représentait plus qu'une perte reportée dans les comptes de 2014. Le bénéfice restant permet à nouveau de verser aux actionnaires le dividende maximal de 1,5 million de francs prévu par la loi, et de distribuer 1 milliard de francs à la Confédération et aux cantons, conformément à la Convention concernant la distribution du bénéfice que le Département fédéral des finances (DFF) et la BNS ont conclue sur la base de la loi sur la Banque nationale. Cette convention prévoit en outre la possibilité d'une distribution supplémentaire au cas où la réserve pour distributions futures s'élève à plus de 10 milliards de francs. Comme cette condition était remplie fin 2014, le Département fédéral des finances et la BNS ont convenu du versement d'un montant supplémentaire de 1 milliard de francs.

Un versement rétroactif n'est pas possible

Ces considérations me permettent ainsi de répondre à la première question: il est malheureusement impossible, faute de base légale correspondante, de compenser rétroactivement l'absence de dividende au titre de l'exercice précédent, le montant maximal du dividende étant fixé par la loi sur la Banque nationale. Naturellement, cela ne signifie pas que nous ne tenons plus nos actionnaires en haute estime, estime que nous manifestons notamment en faisant de notre Assemblée générale le moment fort de l'exercice. Par contre, la loi confère à la Confédération et aux cantons le droit de percevoir l'intégralité du bénéfice distribuable restant après l'attribution aux provisions et le versement du dividende.

Pour ce qui est de la deuxième question, qui a trait aux pertes pouvant découler de la suppression du cours plancher, il convient de rappeler que les règles relatives à la détermination et à la répartition du bénéfice se rapportent toujours au résultat de l'exercice écoulé. Il n'est donc pas possible de tenir compte des événements survenus durant l'année en cours. Cela serait du reste fort difficile, le résultat pouvant enregistrer des fluctuations soudaines et très fortes suivant l'évolution des marchés financiers. Il est ainsi arrivé que le résultat – perte ou bénéfice – se décide dans les dernières semaines précédant la clôture de l'exercice. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous nous abstenons de publier des prévisions à ce sujet dans le courant de l'année.

Il n'y a aucune contradiction – et j'en viens ainsi à notre troisième question – entre une distribution supplémentaire et les propos que j'ai tenus lors de la dernière Assemblée générale. En effet, les provisions sont toujours alimentées, indépendamment de la marche des affaires, et le bénéfice restant, après affectation, est attribué à la réserve pour distributions

futures. Une distribution n'est alors possible que si la réserve est positive. Si le bénéfice est aussi important qu'en 2014, seule une part relativement modeste de celui-ci est distribuée, et le solde substantiel demeure dans la réserve pour distributions futures. Cette dernière fait partie intégrante des fonds propres et peut donc être utilisée pour absorber des pertes futures. En règle générale, le bénéfice de l'exercice précédent qui a été distribué à partir de la réserve a une influence sur l'exercice en cours. Ce qui a été versé durant l'année en cours n'est en effet plus disponible l'année suivante.

Le Conseil de banque assume une lourde responsabilité à cet égard. Il lui incombe d'approuver le niveau des provisions et de surveiller le placement des actifs ainsi que la gestion des risques. Comme la Direction générale pour la politique monétaire, il doit tenir compte des réalités dans l'accomplissement de ces tâches. Ainsi, il avait pris en 2009 une décision dont les développements survenus depuis lors ont montré l'opportunité. Compte tenu de l'accroissement de la somme du bilan qui se profilait et des risques en découlant, le Conseil de banque avait alors décidé de prendre comme indice de l'évolution de l'économie suisse non plus le taux de croissance du produit intérieur brut, mais le double de celui-ci, pour déterminer le montant à verser aux provisions.

Perspectives et conclusions

Mesdames et Messieurs les actionnaires, Mesdames et Messieurs les représentants des cantons, chères étudiantes et chers étudiants, le mandat de politique monétaire que le législateur a confié à la BNS formait le point de départ de mon exposé. Du fait de ce mandat, la BNS ne peut ignorer les réalités ni renoncer à prendre les mesures nécessaires. De même, il s'est avéré pertinent que le législateur octroie une grande flexibilité à la BNS dans la mise en œuvre de la politique monétaire pour l'accomplissement de ses tâches.

L'indépendance est une condition essentielle pour que la BNS puisse mener une politique monétaire opportune et s'acquitter de sa mission. Mais l'indépendance est indissociable du devoir incombant à la BNS de toujours expliquer sa démarche et d'en rendre compte. A leur tour, ces éclaircissements permettent d'apprécier dans quelle mesure la BNS remplit son mandat et mène une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays. Le cadre institutionnel garantit ainsi que la Banque nationale utilise son indépendance à bon escient, qu'elle soit bien intégrée au sein des structures étatiques et qu'elle ne perde jamais le sens des réalités. Il est juste et important que l'on puisse discuter ouvertement de ce sujet. Le débat doit toutefois rester objectif, et les éventuels projets de réforme, faire l'objet d'une évaluation minutieuse en vue de déterminer s'ils sont vraiment nécessaires et efficaces.

Je vous ai également présenté le cadre légal applicable au versement du dividende, et j'espère que vous comprenez que la BNS ne dispose pas de marge de manœuvre à cet égard. Le Conseil de banque, je puis vous l'assurer, continuera de tout mettre en œuvre pour que notre bilan reste sain et que la BNS garde à long terme sa pleine capacité d'action. Il contribue ainsi

à faire en sorte que notre institution dispose d'une base solide pour accomplir le mandat que lui a confié le législateur.

Au nom de l'ensemble du Conseil de banque, je tiens cette année encore à vous remercier chaleureusement, Mesdames et Messieurs les actionnaires, de votre fidélité. Mes remerciements s'adressent également à la Direction générale, pour sa collaboration étroite et fructueuse avec le Conseil de banque. Je remercie enfin le personnel de la BNS pour son engagement quotidien au service de notre institution.

Merci de votre attention.