

Embargo jusqu'au
29 avril 2016, 10 heures

**Propositions de réforme pour la BNS – Entre exigences et
réalité**

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

Jean Studer

Président du Conseil de banque
Banque nationale suisse
Berne, le 29 avril 2016

Mesdames et Messieurs les actionnaires,
Mesdames et Messieurs,
chers invités,

C'est un grand plaisir pour moi de vous souhaiter à tous la bienvenue à la 108^e Assemblée générale de la Banque nationale suisse (BNS). L'Assemblée générale, telle qu'elle est prévue dans la loi sur la Banque nationale (LBN), constitue le point d'orgue de l'exercice annuel. Certaines procédures sont, certes, demeurées constantes au fil des ans. Mais cet événement a aussi su évoluer avec son temps, comme le montrent, d'une part, les technologies modernes utilisées en coulisse, qu'il s'agisse du procédé d'inscription, du vote, de la retransmission en direct sur Internet ou de l'interprétation simultanée que j'ai déjà mentionnée.

D'autre part, et cet aspect est bien sûr d'une importance sans commune mesure avec les moyens auxiliaires que je viens d'évoquer, l'Assemblée générale représente un forum au sein duquel la BNS peut rendre compte publiquement de l'accomplissement de ses tâches. C'est pourquoi, chaque année, le président de la Direction générale commente, à cette occasion, la politique monétaire de la BNS. Puis, lors de la discussion générale qui s'ensuit, vous pouvez à votre tour prendre la parole et poser des questions. Vous le voyez, l'Assemblée générale ne sert pas uniquement à traiter les points portés à l'ordre du jour, comme le prescrivent la LBN et le droit de la société anonyme. Bien plus, c'est une manifestation de l'ancrage de la BNS au sein de notre démocratie, de l'Etat de droit et de la société.

Le vaste débat sur la politique monétaire est l'expression de la démocratie

J'aimerais aujourd'hui revenir sur mon exposé de 2015, qui s'intitulait: «Notre Banque nationale – indépendante et bien intégrée». Je tiens ici à préciser qu'en qualité de président du Conseil de banque, je représente un organe qui ne possède aucune prérogative dans le domaine de la politique monétaire, puisque la conduite de celle-ci incombe exclusivement à la Direction générale. Néanmoins, de par son activité, le Conseil de banque contribue de manière déterminante à créer les conditions nécessaires pour permettre à la Direction générale d'assumer sa responsabilité en matière de politique monétaire, et à la BNS, d'accomplir son mandat dans l'intérêt général du pays.

Aujourd'hui, comme l'année passée, je commencerai par dresser le constat suivant: l'intérêt du public pour les questions institutionnelles afférentes à la BNS a considérablement augmenté. Les secousses déclenchées par la crise financière ont conduit, en Suisse également, à un vaste débat sur le rôle que jouent ou devraient jouer les banques centrales, et sur la façon la plus appropriée d'organiser le système monétaire.

Permettez-moi trois remarques préliminaires, avant que je n'entre dans le détail de certains projets de réforme qui circulent actuellement, en rapport avec la BNS.

Ma première remarque est une constatation: le fait que l'ordre monétaire, en général, et l'institution de la banque centrale, en particulier, suscitent un vaste débat débouchant sur

l'émergence d'idées créatives est un signe positif pour une société démocratique et ouverte. Il n'y a aucune raison de traiter la politique monétaire différemment des autres domaines d'intervention de l'Etat. Un tel échange peut se révéler fructueux, notamment, quand il conduit à une meilleure compréhension des possibilités et des limites de la politique monétaire. Cet aspect est particulièrement important dans un pays comme la Suisse, doté d'un système de démocratie directe développé, dans la mesure où le souverain doit statuer régulièrement sur des questions concernant la banque centrale et le système monétaire, dans le cadre de référendums et d'initiatives. Devrait-il par exemple y avoir des règles strictes sur la composition des réserves monétaires de la BNS? Est-il pertinent de remanier fondamentalement notre système financier et bancaire et de confier d'importantes tâches supplémentaires à la BNS? Les citoyennes et les citoyens doivent pouvoir se forger une opinion solide sur de tels sujets. En 2014, par exemple, ils ont rejeté massivement l'initiative sur l'or, qui entendait imposer à la BNS de détenir dans ses réserves monétaires une part minimale fixe de ce métal précieux. Monsieur Thomas Jordan vous présentera tout à l'heure, dans son exposé, la position de la Banque nationale sur l'initiative «Monnaie pleine», qui a abouti en 2015 et qui exige une refonte radicale du système monétaire et du crédit.

Mais j'aimerais dissiper ici tout malentendu et vous assurer que la BNS ne récuse pas toute proposition de réforme par excès d'autosatisfaction, en prétendant évoluer dans le meilleur des mondes. Car tel n'est pas le cas. L'histoire monétaire de notre pays nous enseigne elle aussi qu'il n'existe pas d'ordre monétaire parfait à jamais. Ce domaine ne se laisse pas non plus dissocier de la réalité. Et si les circonstances changent, il peut s'avérer judicieux et pertinent de réexaminer également le cadre institutionnel de la politique monétaire pour y apporter les adaptations nécessaires. Toutefois, dans ce contexte, il faut faire preuve de discernement et tenir compte du fait qu'une banque centrale incarne la stabilité, et qu'elle doit l'incarner à tous égards.

Ma deuxième remarque découle de la première. Il ne suffit pas que la BNS suive le débat sur l'ordre monétaire et le rôle de la banque centrale avec intérêt depuis la ligne de touche. Au contraire, elle doit s'efforcer d'informer le public de manière circonstanciée au sujet de la politique et du système monétaires. Pour cette raison, elle participe, si nécessaire, à des discussions et prend notamment position sur les propositions et les projets qui concerneraient directement la politique monétaire. Notre objectif est toujours de contribuer à trouver les solutions les plus pertinentes. Il nous tient à cœur que le Parlement et le souverain puissent statuer en connaissance de cause sur des questions relatives à l'ordre monétaire. Cela montre bien à quel point le reproche parfois formulé à l'encontre de la Banque nationale, et selon lequel cette dernière camperait sur ses prérogatives et refuserait de soumettre la politique monétaire au contrôle de la démocratie et de la société, est totalement infondé.

La troisième remarque contient en soi une brève instruction pour l'examen des projets de réforme. Elle consiste en trois questions: une proposition peut-elle vraiment satisfaire durablement les espoirs qu'elle nourrit? Sa réalisation a-t-elle des effets indésirables et

inattendus, notamment à long terme? Se fonde-t-elle sur l'intérêt général du pays ou sur celui de groupes spécifiques?

Elargir le mandat légal de la BNS

Comme je viens de l'évoquer, j'aimerais maintenant aborder plus en détail trois propositions actuelles de réforme. La première envisage d'élargir le mandat légal de la BNS. Elle se rapporte à la critique selon laquelle le mandat de la BNS est aujourd'hui formulé de manière trop restrictive et unilatérale. Selon cette proposition, il ne suffit pas que la Banque nationale ait pour tâche d'assurer la stabilité des prix en tenant compte de l'évolution de la conjoncture. Il conviendrait d'ajouter à cet objectif de stabilité des prix d'autres postulats, tel que le plein emploi et la stabilité des cours de change.

Un niveau élevé de l'emploi et des relations monétaires ordonnées sont sans conteste des conditions essentielles sur le plan de la politique économique, et la BNS partage ce point de vue. Qui pourrait s'opposer, a priori, à ce que le mandat de la BNS soit précisé en ce sens? Il serait même possible de concrétiser ces deux objectifs et de les rendre mesurables et vérifiables, comme c'est déjà le cas présentement pour la stabilité des prix. Rappelons que la BNS définit la stabilité des prix comme un taux de renchérissement annuel inférieur à 2% – mais pas négatif – de l'indice suisse des prix à la consommation. Par exemple, on pourrait fixer un taux de chômage maximal pour l'emploi et définir une marge de fluctuation pour les cours de change, au sein de laquelle le franc serait censé évoluer.

Mesdames et Messieurs, ne serait-il pas trop beau de pouvoir ainsi garantir à notre pays le plein emploi et la stabilité des changes? Toutefois, une telle entreprise se heurterait inévitablement à la réalité et n'apporterait pas d'amélioration à la situation actuelle, bien au contraire. Aujourd'hui déjà, tant la LBN que la Constitution fédérale disposent que la BNS doit mener une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays. Pour la BNS, cela signifie qu'elle ne peut prendre ses décisions de politique monétaire dans la seule optique de la stabilité des prix, aussi important cet objectif soit-il. Elle doit au contraire considérer les conséquences de son action pour l'ensemble de l'économie. Parfois, et cela est arrivé plus fréquemment ces dernières années, elle peut être confrontée à des pesées d'intérêts délicates et à des questions complexes concernant le coût et l'utilité de certaines mesures. L'emploi et les cours de change constituent alors des paramètres capitaux. La BNS n'a pas pour ambition de maintenir l'inflation en tout temps et en toutes circonstances dans la zone qu'elle assimile à la stabilité des prix. L'expérience montre en effet que certaines fluctuations de la valeur extérieure du franc et des cours du pétrole peuvent, à court terme, influencer fortement sur l'inflation en Suisse. Il est donc préférable, pour notre pays, d'accepter des écarts passagers par rapport à l'objectif de stabilité des prix au lieu de tenter coûte que coûte de les compenser par des mesures radicales.

Ajouter d'autres objectifs au mandat de la BNS serait non seulement contre-productif, mais représenterait une détérioration par rapport à la situation actuelle. En principe, stabilité des prix, stabilité monétaire et plein emploi fonctionnent harmonieusement à long terme. Mais à

court et à moyen termes, les objectifs entrent toujours en conflit à un moment ou à un autre. Que devrait décider la BNS s'il s'avérait nécessaire de prendre pour l'un de ces objectifs une mesure qui nuirait en même temps à la réalisation d'un autre objectif? Le passé nous a enseigné qu'il existe de tels cas, par exemple lorsqu'un relèvement des taux d'intérêt s'impose afin d'assurer à long terme la stabilité des prix, alors que cela a un impact négatif à court terme sur l'emploi. C'est pourquoi il est si important que le mandat de la BNS dans le domaine de la stabilité des prix contienne un objectif clair et sans équivoque, qui soit couplé à la condition de tenir compte de l'évolution conjoncturelle. La proposition d'ajouter à la loi d'autres objectifs concrets ne saurait que décevoir les attentes et entraverait considérablement la conduite de la politique monétaire.

Agrandir la Direction générale pour donner une meilleure assise aux décisions

La deuxième proposition que je souhaite examiner concerne la taille de la Direction générale. Selon cette proposition, il faudrait agrandir la Direction générale pour donner une meilleure assise aux décisions de politique monétaire. Comme je vous l'ai déjà expliqué l'an passé, les décisions de la Direction générale, dans sa structure actuelle, reposent sur une large assise, même si cet organe compte seulement trois membres. En effet, aujourd'hui déjà, le processus décisionnel intègre un grand nombre d'analyses, d'estimations et de points de vue. Par exemple, les séances décisives réunissent non seulement les trois membres de la Direction générale, mais aussi leurs suppléants ainsi que d'autres personnes clés de la Banque nationale. Il appartient à la Direction générale de pondérer les faits et les arguments, puis de prendre une décision en toute bonne foi. La petite taille de la Direction générale constitue même un atout, car elle permet des discussions productives.

Permettez-moi dans ce contexte de vous rappeler qu'à l'heure actuelle, la Direction générale est un organe spécialisé. L'agrandir ferait courir le risque que des groupes d'intérêt soient tentés d'y placer leurs représentants. La nomination des membres de la Direction générale et de leurs suppléants deviendrait ainsi en quelque sorte un enjeu politique. Loin de moi l'idée d'insinuer que les partisans d'une plus grande Direction générale soient généralement guidés par des intérêts particuliers. Mais il se pourrait que d'aucuns soutiennent cette proposition dans le secret espoir qu'un groupe donné soit mieux à même de faire valoir ses propres intérêts dans la conduite de la politique monétaire. Par conséquent, agrandir la Direction générale rendrait le processus de décision plus difficile et n'apporterait aucune amélioration par rapport à la situation actuelle. L'on risquerait au contraire que les intérêts de certains groupes trouvent audience au sein de la Direction générale, au détriment des intérêts généraux du pays, ce qui aurait des conséquences néfastes pour la politique monétaire.

Accroître la transparence des décisions de politique monétaire

J'en viens à la troisième et dernière proposition de réforme, qui porte sur la transparence des décisions de politique monétaire. Cette proposition part, elle aussi, d'une bonne intention,

puisque'elle entend rendre les réflexions et l'action de la BNS plus transparentes, ou selon nous, encore plus transparentes. A cette fin, la proposition suggère de publier les procès-verbaux relatant les discussions qui ont lieu lors des séances de la Direction générale, en amont des décisions de politique monétaire. Le public connaîtrait ainsi exactement le déroulement des échanges et du processus décisionnel à la BNS. Certaines banques centrales publient au moins un récapitulatif des procès-verbaux des séances consacrées à la politique monétaire.

La transparence dans ce domaine est importante, en effet. Elle représente une condition essentielle pour permettre une discussion fructueuse, au sein du public, sur les questions intéressant une banque centrale. Et c'est, comme je l'ai déjà évoqué, l'une des caractéristiques d'une société ouverte et démocratique comme la nôtre.

Toutefois, dans le domaine de la politique monétaire également, les bonnes intentions ne conduisent pas forcément aux meilleurs résultats. Je dirai, premièrement, qu'aujourd'hui déjà, la Direction générale commente en détail les analyses et les réflexions qui sous-tendent ses décisions de politique monétaire. Elle le fait sous forme de communiqués, d'exposés et au moyen du *Rapport sur la politique monétaire* publié dans le *Bulletin trimestriel*. En outre, la Direction générale présente chaque année un *Compte rendu d'activité* exhaustif et précis. La valeur ajoutée qu'apporterait la publication des procès-verbaux de ces séances s'avérerait donc limitée.

La réforme proposée comporte par ailleurs un inconvénient. Composée de trois membres, la Direction générale de la BNS a une taille nettement inférieure à celle des organes décisionnels comparables d'autres banques centrales. Imaginez un instant que vous soyez l'un des membres de la Direction générale, et qu'il vous faille prendre une décision de politique monétaire lors d'une séance. Quels effets la publication des procès-verbaux produirait-elle sur les discussions au sein de cet organe? Et quelle image la Direction générale donnerait-elle à l'extérieur si, par exemple, l'avis du président n'était pas partagé? En pareil cas, vous réfléchiriez très soigneusement à la manière dont le public pourrait interpréter vos propos, et sur les messages de politique monétaire qu'il pourrait y déceler. En d'autres termes, vous renonceriez probablement d'emblée à discuter de sujets trop délicats ou à amorcer un débat fondamental. A la place, vous consigneriez au procès-verbal, «pour la galerie», si je puis m'exprimer ainsi, quelques banalités d'usage, préparées à l'avance et formulées avec soin. La plus-value de la publication d'un tel procès-verbal serait par conséquent minime pour le public. Mais plus grave encore: contrairement à ce qui se passe aujourd'hui, il n'y aurait plus de discussion ouverte et controversée entre les membres de la Direction générale. Cela nuirait à la qualité de l'échange d'opinions et d'arguments, et en définitive, à la politique monétaire.

En tant qu'ancien responsable politique, je voudrais encore souligner brièvement un autre aspect important. La Direction générale est une autorité collégiale, ce qui n'est pas une spécificité propre à la BNS. Bien au contraire: il s'agit d'une caractéristique des autorités de l'exécutif en Suisse, et ce à tous les niveaux de l'Etat. Pensez par exemple aux conseils municipaux, aux conseils d'Etat ou encore au Conseil fédéral. Il découle du principe de

collégialité que ces autorités s'expriment «d'une seule et même voix» vis-à-vis du public. Et si l'un des membres n'est pas d'accord avec une décision donnée, il la défend malgré tout et renonce à faire part de son opinion divergente. Bien qu'en général le consensus soit supposé régner au sein de la Direction générale, publier les procès-verbaux serait contraire à l'esprit de collégialité tel que nous le connaissons et le cultivons dans notre pays. Par conséquent, la proposition ne s'avère pas aussi intéressante qu'elle y paraît de prime abord et elle entraîne de surcroît des effets indésirables.

Perspectives et conclusions

Comme vous le voyez, il est essentiel d'examiner les propositions de réforme sans parti pris et d'un œil critique. Chacune d'elles doit en quelque sorte être soumise à un test décisif: Tient-elle ses promesses? Comporte-t-elle des effets indésirables? Préserve-t-elle l'intérêt général du pays ou doit-on craindre que les intérêts de certains groupes prédominent? Il résulte de l'examen auquel j'ai soumis ces trois propositions que, dans tous les cas, les risques l'emportent nettement sur les chances qu'elles représenteraient. Le cadre institutionnel actuel est solide, et ce même dans l'environnement international assurément très inhabituel que nous connaissons aujourd'hui. Il permet notamment à la BNS de conduire la politique monétaire de façon à pouvoir remplir son mandat dans l'intérêt général du pays.

Mais, comme je l'ai mentionné au début de mon exposé, il n'existe pas d'ordre monétaire parfait. Par conséquent, il est important d'étudier les idées de réforme de manière objective et exhaustive, c'est-à-dire sans occulter les conséquences concrètes de leur mise en œuvre. Des exigences élevées doivent se confronter à une réalité souvent brutale. Notre Assemblée générale offre un forum au sein duquel il est possible de débattre de telles idées. Chacune d'elles est également le fruit de son époque, ce qui garantit que notre événement reste en adéquation avec son temps, non seulement grâce à l'utilisation des nouvelles technologies, mais aussi de par son contenu.

Je tiens, cette année encore, à vous remercier chaleureusement, Mesdames et Messieurs les actionnaires, de votre fidélité, de votre soutien et de vos précieuses suggestions. Mes remerciements s'adressent également à la Direction générale de la Banque nationale, qui collabore d'une manière étroite et fructueuse avec le Conseil de banque. Je remercie enfin les collaboratrices et les collaborateurs de la BNS pour leur engagement quotidien au service de notre institution.

Merci de votre attention.