

*Date de dépôt : 16 mars 2022*

## **Réponse du Conseil d'Etat**

**à la question écrite de M. Pierre Eckert : A quand une véritable politique climatique à la BNS et dans l'ensemble des banques suisses ?**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

En date du 28 janvier 2022, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une question écrite ordinaire qui a la teneur suivante :

### ***Introduction***

*Cette question fait suite à la QUE 621 et à sa réponse donnée par le Conseil d'Etat. Il s'agissait de savoir quelles positions le canton de Genève défendait auprès de la Banque nationale suisse (ci-après BNS). Le Conseil d'Etat précisait que les attributions de l'assemblée générale étaient limitées et que la politique de placement n'en faisait pas partie. On voit toutefois que l'approbation du rapport annuel fait partie des attributions et que ce point de l'ordre du jour permet d'introduire des demandes sur le fonctionnement de la BNS, notamment sur sa transparence, sa stratégie et sa gestion des risques. En cas de réponse insatisfaisante, il est toujours possible de refuser le rapport annuel. C'est l'aspect que nous allons développer dans cette question.*

*Depuis plus d'un an, plusieurs initiatives ont été prises dans le but d'amener la BNS, la FINMA et les autorités fédérales à agir, afin de respecter les engagements de la Suisse concernant les Accords de Paris et le financement des énergies fossiles, notamment par l'Alliance climatique, la coalition d'organisations militantes Rise Up for Change et Campax, ainsi que par certains cantons en tant qu'actionnaires de la BNS. En parallèle, des campagnes internationales, dont de nouvelles menées respectivement par le WWF et Finance Watch, ont amené d'autres banques centrales à prendre les premières mesures pour éviter les crises financières, économiques et*

**environnementales majeures alimentées par le soutien financier à l'économie du carbone qui perdure. Face à tous ces risques, la Suisse n'a aucun intérêt à être la dernière à réagir<sup>1</sup>.**

*Il est donc temps d'unir nos efforts afin d'amener, dans un premier temps, le plus grand nombre possible de cantons et de banques cantonales à intervenir sur ce sujet en tant qu'actionnaires lors de la prochaine assemblée générale de la BNS. Le temps est venu pour les représentants cantonaux d'élever la voix et de pousser la BNS à dépasser son rôle de facto délétère, pour devenir une banque centrale adaptée à l'avenir, une banque centrale qui ouvre la voie à une transition sociale et vers une économie à faible émission de carbone. Rappelons aussi le rôle exemplaire de la BNS et qu'une modification de sa stratégie peut servir à orienter celle de l'ensemble des banques actives en Suisse.*

### **Quels sont les risques ?**

*Les risques pour la BNS, les banques individuelles et pour le système financier dans son entier sont croissants. Ils sont provoqués par le changement climatique, soit directement par le coût d'événements environnementaux catastrophiques tels que ceux observés en 2021, soit indirectement par les actifs « échoués » en raison de la décarbonation urgente de l'économie<sup>2</sup>.*

*Les **nouveaux projets** d'énergies fossiles présentent des risques particulièrement élevés d'échouer, car de tels investissements ont de fortes probabilités de ne pas pouvoir être amortis. Or, de nombreuses banques continuent à prendre des participations dans de tels projets. Il serait inacceptable que le public soit une fois de plus obligé de sauver des banques qui continueraient de prendre de tels risques. La récente recommandation de l'Agence internationale de l'énergie, selon laquelle **aucun nouveau projet de***

---

<sup>1</sup> Un récent classement concernant les mesures prises à l'égard du risque climatique a placé la BNS à la huitième place, derrière tous ses voisins européens (voir Box 3 à la page 32 du rapport) :

<http://positivemoney.org/wp-content/uploads/2021/03/Positive-Money-Green-Central-Banking-Scorecard-Report-31-Mar-2021-Single-Pages.pdf>

<sup>2</sup> La Banque centrale européenne considère que « Le changement climatique représente une source importante de risque systémique, en particulier pour les banques dont les portefeuilles sont concentrés dans certains secteurs économiques et zones géographiques. » :

<https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2021/html/ecb.blog210318~3bbc68ffc5.en.html>

**combustible fossile** ne devrait être lancé à partir de fin 2021, est un signal clair concernant l'avenir très limité de l'industrie des combustibles fossiles.

La Suisse a tenu des engagements forts lors de la COP21 et de la COP26, entre autres. Outre les mesures prises de façon directe pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, cela implique de prendre des mesures pour **détourner les flux financiers des énergies fossiles et des activités à forte intensité carbone**. La BNS en tant que pilote de la politique monétaire et la FINMA en tant que régulateur sont de toute évidence des institutions publiques équipées pour remplir cet engagement<sup>3</sup>. La place financière suisse étant responsable de **20 fois plus d'émissions** de gaz à effet de serre que l'ensemble du pays<sup>4</sup>, il s'agit d'une responsabilité nationale urgente et cruciale.

La BNS elle-même tient d'importants investissements dans des entreprises telles qu'Exxon, Shell et d'autres notoirement connues pour leurs projets destructeurs en cours (dans la fracturation, les sables bitumineux, l'Arctique, etc.). Son retrait partiel des mines de charbon est un premier pas bienvenu, montrant que la BNS accepte le principe de l'exclusion des investissements dans les combustibles fossiles, mais il est urgent d'être plus cohérent, son mandat actuel incluant spécifiquement l'exclusion des investissements causant de « graves dommages environnementaux »<sup>5</sup>. Il est aujourd'hui inacceptable de maintenir de tels investissements sous prétexte de « neutralité du marché » ou d'une politique d'investissement « passive ». L'industrie des combustibles fossiles étant le passé dominant et bien ancré du secteur de l'énergie, investir proportionnellement aux parts de marché actuelles revient de facto à refuser de faire une place à la transition énergétique. Le caractère risqué de ces investissements constitue également

---

<sup>3</sup> Le représentant du **canton de Vaud** a déjà soulevé cette question lors de l'assemblée générale de 2021. Les cantons de Neuchâtel et du Jura ont pris des positions similaires. La BNS et la FINMA pourraient réduire ces financements, en exigeant des plans de transition obligatoires, des avances de capital plus importantes pour les prêts aux entreprises actives dans les énergies fossiles ou des limites directes à ces investissements (voir <https://www.finance-watch.org/publication/breaking-the-climate-finance-doom-loop/> ou <https://www.i4ce.org/download/can-financial-regulation-accelerate-the-low-carbon-transition/>).

<sup>4</sup> <https://www.alliance-climatique.ch/article/la-suisse-dans-le-g7-du-changement-climatique/>

<sup>5</sup> Les [fiches d'information](#) sur les six groupes d'énergie fossile, dont le lien figure sur ce site, montrent comment ces groupes « causent systématiquement de graves dommages à l'environnement ou violent massivement les droits humains fondamentaux » : <https://www.riseupforchange.ch/ch-finanzplatz>

un risque important pour la fortune de la BNS et donc pour les bénéfices futurs revenant à la Confédération et aux cantons<sup>6</sup>.

Le désinvestissement n'implique pas une perte de revenus. Plusieurs études constatent que les investissements dans les énergies fossiles ne sont plus particulièrement efficaces (*The Financial Impact of Divestment from Fossil Fuels*, Univ. Groeningen<sup>7</sup>). L'étude des professeurs Fahlenbrach et Jondeau montre que la BNS en particulier pourrait désinvestir avec des pertes nulles, ou du moins inférieures aux coûts de ces investissements pour l'économie suisse (*Greening the Swiss National Bank's Portfolio*<sup>8</sup>). Cela dit, la réalisation de bénéfices ne fait de toute façon pas partie de son mandat, alors que servir « l'intérêt général de la Suisse » et éviter les investissements qui créent « de graves dommages à l'environnement » le font.

Une autre excuse souvent invoquée pour l'inaction est que désinvestir ne serait pas utile pour le climat, car un autre investisseur remplacerait le vendeur. Il est curieux que les défenseurs de l'efficacité des marchés n'y croient plus, quand cela ne les arrange pas ! Au contraire, des études montrent que le coût du financement du charbon a déjà augmenté de manière significative à la suite des campagnes de désinvestissement (*The energy transition and changing financing costs*, Univ. of Oxford<sup>9</sup>). D'autres études montrent que le financement des autres combustibles fossiles commence aussi à être affecté par ces campagnes (*Does the fossil fuel divestment movement impact new oil and gas fundraising?*, *Journal of Economic Geography*<sup>10</sup>).

---

<sup>6</sup> Un porte-parole de la Banque Lombard Odier a récemment déclaré qu'il était nettement préférable d'investir dans la décarbonation de l'économie. « Il ne s'agit pas d'une posture morale. Nous sommes convaincus qu'en déployant des actifs dans des entreprises qui ont entrepris de changer leur modèle à long terme, en privilégiant la durabilité et en se préoccupant du réchauffement climatique, les perspectives de retour sur investissement sont les plus fortes et les risques les plus faibles. » Tribune de Genève, 27 août 2021.

<sup>7</sup> <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/events/2016/november/the-financial-impact-of-divestment-from-fossil-fuels-speaker-slides.pdf>

<sup>8</sup> <https://www.sfi.ch/de/publications/n-21-59-greening-the-swiss-national-bank-s-portfolio>

<sup>9</sup> <https://www.smithschool.ox.ac.uk/research/sustainable-finance/publications/The-energy-transition-and-changing-financing-costs.pdf>

<sup>10</sup> <https://academic.oup.com/joeg/article/21/1/141/6042790>

## **Transparence et révision stratégique**

Actuellement, ce n'est qu'en raison des exigences de transparence de la U.S. Securities and Exchange Commission et de la Bourse de Londres que les citoyens suisses sont partiellement informés sur ces énormes investissements, réalisés avec de l'argent public, et qui peuvent avoir des conséquences économiques, environnementales et sociales importantes. La BNS est beaucoup moins transparente sur ses investissements que d'autres banques centrales, la Banque centrale européenne par exemple.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, qui ont fortement évolué ces dernières années, il est incompréhensible que la dernière révision stratégique de la politique de la BNS ait eu lieu il y a près de 20 ans dans un contexte très différent. Il est donc primordial de **demander une nouvelle révision stratégique**, incluant des consultations publiques d'experts dans tous les domaines concernés (notamment le changement climatique et la biodiversité). Là encore, la transparence pratiquée par d'autres banques centrales, comme la BCE, semble essentielle pour assurer la redevabilité de la BNS envers ses actionnaires, le parlement et le public.

## **Questions**

Compte tenu de la large marge de manœuvre de la BNS et du fait que le canton de Genève détient 2,58% des droits sociaux, je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat et le remercie vivement par avance pour ses réponses.

1. Est-ce que son représentant à l'assemblée générale de la BNS du 29 avril 2022 pourrait intervenir sur les aspects suivants :
  - a. Comme cela n'a pas été fait depuis près de 20 ans, il faut demander que la BNS lance une nouvelle révision stratégique de ses activités.
  - b. Pourquoi la BNS ne rend-elle pas publics ses investissements, en particulier ceux dans les entreprises de combustibles fossiles ?
  - c. Quelles mesures ont été et seront adoptées par la BNS pour abaisser les risques climatiques sur les banques individuelles et pour l'ensemble du système financier ?
  - d. Pourquoi les banques ne sont-elles pas obligées de constituer des réserves de capital couvrant entièrement les risques des nouveaux projets d'énergies fossiles ?

- e. *Quelles mesures structurelles seront prises pour détourner les flux financiers des énergies fossiles et des activités à forte intensité carbone ?*
- f. *Quand la BNS va-t-elle se désinvestir d'entreprises à fort impact carbone et environnemental ?*
- g. *En termes positifs, quelles sont les mesures prises pour soutenir la transition énergétique rapide qui est maintenant universellement acceptée comme nécessaire ? La BNS ne devrait-elle pas suivre l'exemple dynamique des banques centrales chinoise, japonaise et sud-coréenne et même russe, qui ont décidé d'offrir des taux d'intérêt plus bas pour les projets positifs de transition énergétique et d'environnement ?*
- h. *Considérant les besoins sociaux et environnementaux urgents de nos communautés – pour une transition énergétique rapide mais aussi, par exemple, pour l'AVS – **la BNS ne devrait-elle pas distribuer beaucoup plus de ses excédents de bénéfices accumulés** (environ 100 milliards de francs) à la Confédération et aux cantons, comme elle est normalement tenue de le faire par l'art. 99 de la Constitution ? Les décisions concernant ces fonds sont légalement une prérogative des gouvernements fédéral et cantonaux, et non de la BNS<sup>11, 12</sup>.*
2. *Est-ce que son représentant à l'assemblée générale de la BNS du 29 avril 2022 serait prêt à ne pas voter le rapport annuel, et le cas échéant à ne pas voter la décharge au conseil de banque, en cas de réponses insatisfaisantes ?*

---

<sup>11</sup> Un rapport de l'[Observatoire de la BNS](https://snb-observatory.ch/profit-distribution/) <https://snb-observatory.ch/profit-distribution/> conclut qu'une part beaucoup plus importante (environ 5 fois) de ces bénéfices pourrait être distribuée. Fait très troublant, l'étude souligne que la BNS a irrégulièrement détourné une partie de ces bénéfices destinés aux collectivités pour compenser des pertes en bourse, une perte permanente pour celles-ci, alors qu'il existe une autre grande réserve spécifiquement destinée à cet effet !

<sup>12</sup> Les énormes bénéfices excédentaires de la BNS sont le résultat direct de la position privilégiée de l'économie suisse et du franc suisse dans l'économie mondiale. De ce point de vue, il y a également une justification morale à utiliser une partie de cette fortune pour contribuer à l'effort mondial contre le changement climatique.

3. *Est-ce que le Conseil d'Etat et son représentant à l'assemblée générale de la BNS pourraient demander au Conseil fédéral de réviser la loi sur la Banque nationale (LNB) au cas où il ressortirait que la loi actuelle ne permettrait pas de modifier les orientations stratégiques de la banque ? Cette prérogative est une attribution explicite de l'assemblée générale.*
4. *Compte tenu de la nécessité d'attribuer d'importantes ressources à la transition énergétique et à la protection de la biodiversité, le Conseil d'Etat pourrait-il envisager d'attribuer une partie de la redistribution du bénéfice de la BNS à un fonds environnemental cantonal ?*

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

A titre liminaire le Conseil d'Etat rappelle qu'il a déjà répondu à de multiples reprises à des objets similaires (M 2447, QUE 954, QUE 885, QUE 811 ou encore QUE 722).

De plus, le Conseil d'Etat a déposé le 26 janvier dernier une réponse à la Q 3880. Pour rappel, il y était notamment relevé que le Conseil fédéral, dans le cadre de son avis relatif au postulat 20.3012, s'était engagé à ce que l'administration fédérale des finances pilote une étude visant à évaluer les effets potentiels des risques climatiques et environnementaux sur la stabilité des prix et la stabilité financière ainsi que les possibilités et les limites d'une prise en compte des objectifs de développement durable dans la politique de placement de la BNS.

Par conséquent, le Conseil d'Etat renvoie à ses précédentes réponses et en particulier à celle apportée à la Q 3880.

Cela étant précisé, le Conseil d'Etat rappelle :

- qu'il partage la préoccupation que ces interventions parlementaires expriment, à savoir qu'il est dans l'intérêt général que les autorités et institutions œuvrent au respect des engagements pris par la Suisse dans le cadre de l'Accord de Paris sur le climat (qui n'attribue aucun rôle direct aux banques centrales ainsi que le précise la réponse du Conseil fédéral à l'interpellation 20.3704 « La Banque nationale suisse est-elle liée par l'Accord de Paris sur le climat ? »);
- s'agissant des questions 1 et 2, que les préoccupations liées à l'urgence climatique font pleinement partie de la politique qu'il mène au niveau cantonal et relaie au niveau fédéral. Ces préoccupations ne peuvent être que largement amplifiées au regard du dernier rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), publié le 28 février dernier, ainsi que des récents événements géopolitiques qui font

peser d'importants risques sur les investissements financiers dans les énergies fossiles. Toutefois, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il n'y aurait pas de lien de cause à effet entre le fait d'interpeller la BNS lors de son assemblée générale et, le cas échéant, de refuser de voter le rapport de gestion et/ou la décharge au conseil de banque et les effets supposés par l'auteur de la question;

- qu'il ne manque pas de relever, lorsqu'il a l'occasion d'échanger avec la BNS, les préoccupations réitérées de la députation genevoise quant aux effets de l'action de la BNS sous l'angle climatique;
- s'agissant de la question 3, qu'une intervention d'un actionnaire à l'assemblée générale annuelle n'est pas la voie d'action la plus appropriée en vue d'initier une révision de la loi sur la Banque nationale, du 3 octobre 2003 (LBN; RS 951.11), les canaux politiques étant à considérer prioritairement;
- s'agissant de la question 4, qu'en l'état actuel du cadre légal, la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013 (LGAF; rs/GE D 1 05), définit à son article 43, alinéa 1, les financements spéciaux comme étant des moyens financiers affectés de par ladite loi pour remplir une tâche publique définie. Lesdits fonds doivent ainsi faire l'objet d'une loi et remplir un certain nombre de conditions, dont celle de causalité. La LGAF prévoit aussi à son article 43, alinéa 3, les fonds dits affectés, également créés par une loi et alimentés par une attribution budgétaire. Le Conseil d'Etat attire cependant l'attention sur la nature variable du montant distribué par la BNS, qui est déjà pris en compte dans le budget annuel cantonal et contribue entièrement au financement des prestations de l'Etat. En outre, un montant de 35 millions de francs provenant de la part cantonale au bénéfice de la BNS alimente déjà annuellement le fonds LUP, en application de la loi pour la construction de logements d'utilité publique, du 24 mai 2007 (LUP; rs/GE I 4 06), et de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977 (LGL; rs/GE I 4 05).

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte de la présente réponse.

#### AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :  
Michèle RIGHETTI

Le président :  
Serge DAL BUSCO