

Date de dépôt : 10 août 2020

Rapport

de la Commission des finances chargée d'étudier la proposition de motion de MM. Patrick Dimier, Christian Flury, Florian Gander, Henry Rappaz, André Python, Daniel Sormanni, François Baertschi, Francisco Valentin, Christian Decorvet sur une participation active à l'assemblée générale 2018 de la BNS (Motion demandant l'action du Conseil d'Etat à l'assemblée générale 2018 de la BNS afin que, conformément à la Constitution, la BNS verse aux cantons $\frac{2}{3}$ de son bénéfice net de 2017, lequel comprend le bénéfice de la création monétaire)

Rapport de M. François Baertschi

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission des finances du Grand Conseil a accepté, le 9 octobre 2019 la motion « sur une participation active à l'assemblée générale 2018 de la BNS (Motion demandant l'action du Conseil d'Etat à l'assemblée générale 2018 de la BNS afin que, conformément à la Constitution, la BNS verse aux cantons $\frac{2}{3}$ de son bénéfice net de 2017, lequel comprend le bénéfice de la création monétaire) ».

Les invites de cette motion ont été entièrement modifiées par un amendement général, qui est la version finale de la motion.

C'est au cours de quatre séances – les 5 septembre 2018, 4 septembre, 2 octobre et 9 octobre 2019 – que la Commission a examiné ce projet de loi, sous les présidences d'Edouard Cuendet, Frédérique Perler et Olivier Cerutti. Il convient de remercier l'excellente contribution du secrétaire scientifique Raphaël Audria et du procès-verbaliste Gérard Riedi.

Présentation de la motion par M. Patrick-Etienne Dimier, premier signataire, le 5 septembre 2018

La motion évoque l'assemblée générale de 2018, qui a déjà eu lieu au moment de cette présentation. Quand bien même on aurait pu éventuellement en déposer une nouvelle, l'intérêt est de traiter du fond de la question.

Les commissaires sont certainement déjà au courant de l'article 99, alinéa 4, de la Constitution fédérale qui a pour origine l'abandon par les cantons de la possibilité du droit de frapper monnaie. Cela a provoqué, en 1906, une loi qui a ensuite été traduite dans la Constitution. En retour de cet abandon du droit de frapper monnaie, la BNS doit restituer aux cantons deux tiers de son bénéfice net.

Dans la pratique actuelle, les cantons recevront ou ont reçu 2 milliards de francs pour l'exercice 2017 qui s'est soldé par un bénéfice net déclaré de 54 milliards de francs. M. Dimier estime que cela pose quand même quelques questions. C'est pour cette raison que la motion vise à demander au Conseil d'Etat – à défaut, le motionnaire estime que l'on pourrait également passer par la Chambre des cantons – à ouvrir une discussion et à défendre les intérêts du canton afin qu'il puisse récupérer ce qui lui est dû.

M. Dimier estime que la commission ne doit pas s'en tenir à la date. Il est évident que cet élément de la motion va tomber de lui-même puisqu'on est hors du délai. Cela étant, une nouvelle motion sera déposée s'il apparaît que la discussion peut être ouverte sur le sujet.

Discussions sur la motion

Un député (EAG) note que M. Dimier dit que la loi sur la BNS viole gravement le droit supérieur en ayant remplacé le terme clair et sans ambiguïté de « bénéfice net ». Il aimerait savoir s'il y avait une disposition antérieure.

M. Dimier explique que la LBN parle de « bénéfice ». Comme par hasard, on a oublié ce terme « net » qui avait le principe de la clarté.

Le député (EAG) aimerait savoir si la formulation a été ambiguë dès l'origine ou s'il y avait une formulation antérieure moins ambiguë.

M. Dimier répond que la première version de la LBN était plus claire. C'est dans la dernière mouture de la LBN que le mot « net » a été écarté, ne parlant plus de « bénéfice net ».

Une députée (S) note qu'il est question de 54 milliards de francs de bénéfices nets pour 2017 dans l'exposé des motifs. En appliquant la règle des deux tiers, ce sont ainsi 36 milliards de francs qui reviendraient aux cantons ;

or ils n'ont obtenu que 2 milliards de francs. Elle aimerait savoir quelle en est la raison et à qui a bénéficié le reste.

M. Dimier explique qu'on en est arrivé là par un processus qui est, soit incestueux, soit adultérin, entre la BNS et la Confédération. Dans l'article 99, alinéa 4, de la Constitution et, selon les principes de départ, la Confédération n'a rien à dire et elle ne touche rien. Elle n'a pas de retour sur le bénéfice de la BNS dans le texte d'origine qui est toujours en vigueur. On se rend bien compte que si on cherche à modifier l'article 99, alinéa 4, le peuple ne sera certainement pas d'accord. C'est un système un peu alambiqué qui a donc été utilisé. On réalise qu'il y a eu un processus entre la Confédération et la BNS que, dans un 2^e temps, les cantons ont été invités à signer. M. Dimier souligne que les cantons n'ont pas vraiment eu leur mot à dire lorsqu'il fallait défendre les deux tiers du bénéfice net. Le résultat est qu'il existe aujourd'hui une convention qui a été signée. Elle lie, certes, les parties, mais M. Dimier ne voit pas comment la BNS et, surtout, la Confédération se paient le luxe de marcher sur la Constitution.

Un député (S) demande au premier signataire s'il pense que le canton sera écouté si le Grand Conseil vote cette motion et que le Conseil d'Etat la traite avec diligence.

M. Dimier vient d'être auditionné par une commission du Conseil des Etats. Quand on voit comment ces espaces politiques traitent ce qui vient des cantons, on se demande s'ils sont vraiment là pour les défendre ou s'ils défendent d'autres choses. La question du député (S) est donc pertinente, mais si on n'entame pas le processus par un bout, on ne l'entamera jamais et on ne pourra que se lamenter. Dès lors, autant se mettre au boulot et y aller. Cela étant dit, revenant sur sa remarque préalable, il a le sentiment qu'on ne peut pas éliminer cette motion telle quelle à cause de la date. M. Dimier est volontiers à disposition pour en redéposer une motion sans référence temporelle qui conduise à ce qu'elle ne soit pas éliminée parce que l'échéance a été dépassée.

Le député (S) estime que, si la Constitution n'est pas appliquée, on aurait très bien pu envisager de faire une initiative législative dont le contenu obligerait la Confédération à respecter les normes supérieures.

M. Dimier se réfère à l'expérience qu'il a vécue sur la résolution 825 (sur le remboursement de la TVA frauduleusement perçue par l'OFCOM et Billag) qu'il est allé défendre pour le Parlement genevois devant le Conseil des Etats. Le parlement genevois s'est fait « shooter » sa proposition et, derrière, la Chambre des cantons a repris une motion de commission qui arrive à la même conclusion. M. Dimier a de la peine avec ce type de

processus. Cela étant, le député (S) a clairement raison. On doit faire le pas et aller vers un texte plus étoffé, éventuellement une résolution ou une initiative cantonale. M. Dimier précise que l'idée de la motion est de prendre la température et de savoir comment la commission des finances reçoit un tel texte.

Une députée (S) relève que la convention signée contrevient à la Constitution fédérale selon M. Dimier. Elle se demande si le moyen d'action ne situerait pas plutôt au niveau judiciaire.

M. Dimier pense qu'il faut avoir recours au principe de l'attaque des forteresses. Si on attaque une forteresse de front, on a peu de chances de la vaincre à moins d'avoir une très grosse armée. En 1602, on a vu à Genève que, même avec une grosse armée, on n'arriverait pas à attaquer une place forte. La BNS étant une forteresse, M. Dimier pense que vouloir l'attaquer de plein front va être très difficile. Il estime qu'il est préférable d'essayer d'utiliser les textes (résolution, motion, etc.). Le Conseil d'Etat a un avantage sur les députés c'est que, en tant qu'exécutif, il doit assister à l'assemblée générale de la BNS et doit y prendre la parole. Quand on parle aux conseillers d'Etat, ce que M. Dimier a eu l'occasion de faire à trois reprises, ils disent que les intérêts du canton ont été confiés au représentant des cantons à l'assemblée générale de la BNS. M. Dimier ne veut pas être indélicat avec aucun des conseillers d'Etat, mais ce n'est juste pas sérieux. Ils ont la charge et la responsabilité de défendre les intérêts de la République et canton de Genève auprès de la BNS. C'est à l'assemblée générale de la BNS qu'un des conseillers d'Etat doit prendre la parole et donner le point de vue du canton. C'est moins frontal et moins spectaculaire, mais cela sera plus performant parce que cela donnera un impact qui vient de l'exécutif du canton. C'est un peu ce qui se dessinait dans l'approche voulue par cette motion.

La députée (S) demande s'il y a eu des démarches du même type dans les autres cantons.

M. Dimier appartient à un petit collectif qui s'appelle AA+ et qui est une association d'actionnaires actifs qui vise à pouvoir alerter l'assemblée générale de la BNS. Ils y sont allés 3 fois et cela a de l'effet puisque la BNS leur propose d'ouvrir un dialogue avec eux. M. Dimier précise qu'ils ne sont que de modestes citoyens. Il a lui-même une action qu'il a payée 1000 francs. C'est vraiment une démarche citoyenne. Il n'y a rien d'une grosse machine. On se rend ainsi compte qu'avec de petits moyens et en étant de simples citoyens, on arrive à nouer le dialogue. C'est pour cette raison qu'il encourage les commissaires à soutenir cette motion, quitte à la réviser pour qu'elle soit conforme, notamment au niveau des dates. M. Dimier est

persuadé que, au moment où un canton, et a fortiori un canton aussi important que le canton de Genève, va commencer à donner de la voix, M. Dimier pense que la BNS va commencer à se poser des questions. Cela ne sert à rien d'être spectaculaire dans ce genre de configuration politique. Il faut être efficace.

Un député (PDC) demande si, dans le cadre de la rédaction de cette motion, M. Dimier a pris contact avec des conseillers aux Etats pour mieux appréhender le fonctionnement des Chambres fédérales par rapport à ce type d'approche. Malgré tout, c'est un lien naturel, même si les représentants du canton de Genève ne sont pas du même parti que M. Dimier.

M. Dimier estime que la dérive meurtrière qu'il y a actuellement, c'est qu'on politise le Conseil des Etats en lui mettant des affiches de partis alors qu'il doit en priorité défendre les intérêts du canton et non des intérêts politiques. M. Dimier doit avouer que la raison qui les a conduits à ne pas le faire est que ce n'était pas l'axe de réflexion retenu. Il s'agissait de se dire que, dans la situation actuelle, c'est le Conseil d'Etat qu'ils proposent de mettre en ligne parce que c'est lui qui défend les actions que détient le canton. Genève possède un bon lot d'actions et il pèse quelque chose dans cette assemblée générale. Celui qui est titulaire de la voix du canton, ce ne sont pas les conseillers aux Etats, mais le Conseil d'Etat parce que c'est lui qui siège à l'assemblée générale de la BNS. Bien entendu, si on se rendait tout d'un coup compte qu'on peut amener les conseillers aux Etats dans le jeu, cela sera avec plaisir. Le but est d'arriver à obtenir quelque chose.

Discussion interne

Une députée (S) estime que, même si la motion est sans objet dans l'état actuel, il semblerait quand même intéressant d'entendre le département sur cette question.

Le président note que la proposition d'entendre le département est acceptée à l'unanimité.

Audition de M^{me} Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat (département des finances), le 4 septembre 2019

La conseillère d'Etat Nathalie Fontanet indique que les commissaires ont reçu un extrait de la Constitution et de la loi fédérale sur la BNS ainsi que la convention entre le département fédéral des finances et la BNS concernant la distribution du bénéfice de la BNS (document en annexe).

M^{me} Fontanet fait savoir que l'avis du Conseil d'Etat sur cette motion est qu'il ne voit aucune contradiction entre la Constitution et la loi sur la BNS.

Comme toute entreprise, la BNS peut faire des provisions et son bénéfice distribuable est déterminé après l'attribution aux provisions. La norme constitutionnelle qui existe pose un principe. Ensuite, il y a une loi qui précise ce principe. Le Conseil d'Etat n'entend pas remettre en question la politique de la BNS en matière de réserves monétaires, ni le niveau de provision prévu par l'article 30, alinéa 1 de la loi sur la BNS. En plus, on n'a ni les compétences ni le temps d'entamer des débats de ce type. Même si on devait estimer qu'il y a un débat à entamer, le seul canton de Genève n'a pas le temps d'entamer un débat de ce type. Surtout, le Conseil d'Etat estime qu'il n'y a aucune spoliation des cantons dans le cadre de l'application de la loi.

Dans la convention entre le Département fédéral des finances et la BNS, les commissaires peuvent constater que le bénéfice n'est plus calculé, comme le laisse entendre la motion, en fonction du résultat annuel avant ou après provision. Il faut également signaler que, en 2017, la BNS a eu un résultat avant provisions de 57 milliards de francs. En 2018, elle a fait une perte de 14,6 milliards de francs et pourtant elle a bien distribué 2 milliards de francs à la Confédération et aux cantons. Dans la convention, on voit dans quelles conditions 1 milliard de francs supplémentaires peuvent être distribués. Ainsi, tout cela est parfaitement légal. Cela fait l'objet d'accords qui sont conclus. Il n'y a pas de spoliation du canton. M^{me} Fontanet peut dire que si le Conseil d'Etat avait vu une piste, il l'aurait saisie. Il est vrai que cela pourrait être intéressant d'obtenir de plus gros montants, surtout en ces périodes où le canton a fait passer beaucoup de réformes coûteuses. M^{me} Fontanet précise que le site internet de la BNS contient beaucoup d'informations.

M^{me} Fontanet indique que le Conseil d'Etat demande à la commission de rejeter cette motion.

Un député (MCG) a lu avec intérêt l'interview de M. Studer, ancien président de la BNS. S'il a bien compris, la seule fonction de celui-ci en tant que président de la BNS est de distribuer quelque argent pour du sponsoring et de regarder le dessin des futurs billets et des futures pièces de monnaie. Le député (MCG) caricature légèrement, mais il a vu dans cette déclaration à la presse une forme de désinvolture qui l'a choqué. Selon ce qu'il a compris, M. Studer a déclaré qu'il ne s'occupait pas de la politique de la BNS.

Le député (MCG) relève que la motion invite le Conseil d'Etat à demander davantage de comptes à la BNS. Evidemment, cela va à l'encontre de la politique menée par la BNS ainsi que par les autorités fédérales et cantonales en la matière. Le député (MCG) considère que c'est malgré tout salvateur à long terme puisque chacun peut constater la problématique des taux négatifs. Des choix sont faits, mais le député (MCG) a l'impression que

l'autorité politique n'est pas assez associée à ces choix, ni les cantons. Lui, qui est fondamentalement un fédéraliste, signale qu'il faut se souvenir que, à la création de la Confédération, ce sont les cantons qui ont délégué leur pouvoir de créer de la monnaie.

Si le député (MCG) souhaiterait une réponse positive à cette motion sans se faire d'illusion, il aimerait savoir ce que ferait le Conseil d'Etat si elle est acceptée.

M^{me} Fontanet rappelle tout d'abord que les motions n'ont pas de force obligatoire. Maintenant, si cette motion est votée, le Conseil d'Etat fera un rapport et mettra par écrit les raisons données aujourd'hui par M^{me} Fontanet. Elle aimerait rappeler que des membres de la DGFE vont assister aux assemblées générales de la BNS et sont attentifs à ce qui se passe à la BNS, mais la motion ne demande pas seulement cela. M^{me} Fontanet indique que le Conseil d'Etat, qui a fait une étude de la Constitution et de la loi, ne partage pas l'avis des motionnaires. Il estime que la façon dont sont partagés les bénéfices entre le canton et la Confédération correspond à ce qui est prévu dans la Constitution qui est une forme de principe.

Un député (PDC) suit M^{me} Fontanet dont les éléments qu'elle vient de transmettre paraissent tout à fait cohérents. Il trouve juste qu'il y a une petite incohérence dans la convention entre le département fédéral des finances et la BNS. Il se demande pourquoi il n'y a pas le président de la conférence des directeurs des finances parmi les signataires.

M^{me} Fontanet explique que la LBN dit à son article 31, alinéa 3 que « la part revenant aux cantons est répartie en fonction de leur population résidente. Le Conseil fédéral règle les modalités après avoir entendu les cantons ». La conférence des directeurs des finances (CDF) est ainsi entendue à ce sujet et c'est ensuite le Conseil fédéral qui règle les modalités. On n'a pas forcément besoin de signer un acte pour y être associé.

Le député (PDC) est d'accord, mais cela devrait faire partie des considérants que la conférence des directeurs des finances a été consultée.

Un député (PLR) salue le calme de M^{me} Fontanet face à cette motion dont le premier signataire a mené campagne contre la BNS. Il rappelle que l'auteur de la motion était le fer de lance de la campagne sur l'initiative « Monnaie pleine » qui a été refusée par 75,7% de la population suisse. On voit que c'est exactement cela à nouveau avec cette motion où il est dit dans l'exposé des motifs que la BNS ne tient pas compte du bénéfice de la création monétaire de la BNS. Cette motion est une resucée de cette initiative qui était à côté de la plaque. Le député (PLR) estime que le canton se rendrait ridicule s'il mandatait le Conseil d'Etat d'aller soutenir cette thèse et remercie par

avance la commission des finances de se ranger à l'avis de 75,7% de la population suisse.

Un député (MCG) note qu'on se plaint qu'il n'y a pas assez d'argent dans les caisses de la République et qu'il y a trop de dettes. Cette motion est pourtant un moyen de rééquilibrer les finances du canton. Le député (MCG) ne comprend pas que certains n'en veuillent pas alors que c'est un moyen de sortir des jérémiades qu'on entend à longueur d'année sur les finances publiques et d'y mettre bon ordre. Genève pourrait avoir le courage d'agir différemment.

M^{me} Fontanet note que la motion demande de partir dans une direction qui n'a pas de fondement juridiquement. Juridiquement, la constitution est respectée et il n'y a pas de spoliation des cantons dans le cadre de ce qui est fait par la BNS. M^{me} Fontanet ne se permettrait pas de critiquer M. Dimier, même si c'est sa marotte depuis des années. Il la ressert à l'ensemble des assemblées de tous les établissements bancaires auprès desquels il va et, en particulier, à la BCGe. M^{me} Fontanet doit dire que, s'il y avait une bonne idée, le Conseil d'Etat s'en serait saisie, mais c'est une mauvaise idée. Il ne va donc pas se saisir d'une mauvaise idée.

Le député (MCG) demande comment M^{me} Fontanet répond dès lors au 1^{er} considérant et à l'article 99, alinéa 4, de la constitution fédérale. M^{me} Fontanet explique que le « au moins deux tiers » fait référence au fait que le 3^e tiers est versé à la Confédération.

Le député (MCG) demande par quel tour de passe-passe on arrive à des sommes aussi faibles alors que l'on voit quand même des chiffres considérables.

M^{me} Fontanet répond qu'un tiers est versé à la Confédération et deux tiers aux cantons. C'est ce qui est versé chaque année, lorsqu'un bénéfice peut être versé.

Le député (MCG) signale que la façon de calculer le bénéfice net ne satisfait pas les motionnaires.

M^{me} Fontanet rappelle que, en 2018, la BNS a fait une perte et nonobstant a versé un montant aux cantons. On peut donc dire que cela satisfait grandement le canton qu'un montant de 78 millions de francs ait été versé au canton.

M. Béguet, directeur de la DGF, explique que cette convention est renégociée tous les 4 ans. Il y a 8 ans, la BNS a demandé à ce que la redistribution de la part au bénéfice versée à la Confédération et aux cantons soit réduite parce qu'elle entrevoyait des jours difficiles suite à la crise de 2009. 4 ans plus tard, suite à l'action des cantons, qui avaient trouvé que

c'était excessif, et l'économie s'étant reprise, il y a eu une nouvelle convention. La BNS a ainsi mis en place un mécanisme de réserve pour amortir les pertes et les bénéfices. Les 26 cantons, qui ont des budgets à peu près stables, ont demandé que les distributions de la BNS soient nivelées dans le temps et c'est ce qui se passe aujourd'hui avec la nouvelle convention. Même quand la BNS subit une perte, si la réserve est suffisante, il y a quand même un versement de manière à ce que les conseillers d'Etat aux finances de chaque canton n'aient pas à se demander s'ils doivent inscrire ou non au budget une part au bénéfice de la BNS. Cela permet d'avoir de la régularité. Lors des très bonnes années, la BNS peut même doubler la part au bénéfice, ce qui s'est produit il y a deux ans. Tout cela a été fait à la demande des cantons, même si, conformément aux lois, c'est la Confédération qui négocie sur la base d'un mandat. Tout cela s'effectue dans le respect des lois et de la Constitution. A ce jour, aucun canton n'a trouvé qu'il y avait une non-conformité à la Constitution.

M^{me} Fontanet précise que M. Béguet fait référence aux articles 4 et 7 de la convention.

M. Béguet a également lu l'article où M. Jean Studer est interviewé. Il est vrai que, en nombre de mots, une grande partie de l'article était consacrée aux tâches annexes du conseil d'administration (par exemple choisir la couleur des billets). Toutefois Jean Studer a également expliqué qu'il devait rester dans son rôle de président et d'administrateur, c'est-à-dire fixer des règles, mais ne pas intervenir dans l'opérationnel. L'autre partie de l'article consistait ainsi à expliquer globalement qu'il ne pouvait pas intervenir dans des décisions opérationnelles de la BNS. Le conseil d'administration est là pour fixer les règles de gouvernance et le cadre dans lequel le directeur de la BNS doit évoluer. C'est un peu comme à l'Etat où il y a par exemple un cadre de gestion pour la dette. La direction des finances jouit d'une grande liberté pour gérer et pour trouver les bons timings sans devoir passer par la commission des finances pour savoir s'il faut lancer un emprunt public le lendemain ou non. Toutes les règles sont fixées et ensuite il y a un cadre et un compte-rendu.

Le député (MCG) comprend l'architecture administrative. En tout cas, il ressortait de cet article une impression de dilettantisme, mais Jean Studer s'est peut-être mal exprimé. Le député (MCG) comprend également le mécanisme de régulation, mais la part pour les cantons est néanmoins insuffisante selon les motionnaires.

Un député (PS) note que le 7^e considérant de la motion dit « que grâce au « jeu sur les mots », omettant l'adjectif « net », la BNS, depuis 2011, a spolié les cantons d'un revenu de 400 milliards, soit $\frac{2}{3}$ de plus de 600 milliards de

monnaie légale figurant dans le bilan de la BNS ». Ce député aimerait comprendre pourquoi un mot a permis de spolier les cantons.

Le député (MCG) répond que c'est la qualification du terme de bénéfiques. Les motionnaires estiment qu'il y a un manque de clarté.

La présidente rappelle que M. Dimier a été auditionné le 5 septembre 2018 où il s'est largement exprimé.

Un député (EAG) est un peu perplexe devant le débat. Il voit une motion qui propose de réclamer davantage d'argent à une banque. A priori, il y serait donc favorable. Cela étant, il ne comprend pas bien ce qui est reproché dans le cas d'espèce. Le député (EAG) comprend que les deux tiers mentionnés à l'article 9 correspondent à ce qui sert à constituer cette réserve, mais par ailleurs les sommes redistribués aux cantons sont dorénavant fixes. Il note que, dans la convention, il est écrit que « *la BNS distribue un montant de 1 milliard de francs à la Confédération et aux cantons au titre de l'exercice concerné* ».

M. Béguet explique que c'est pour cette période quadriennale. Elle peut distribuer davantage, s'il y a plus de réserves. Par ailleurs, tous les 4 ans cela change. D'ailleurs, chaque année, ce n'est pas exactement le même montant sur 4 ans puisque la clé de répartition est la population.

Discussion interne

La présidente aimerait savoir s'il y a d'autres demandes d'audition sur cette motion.

Un député (PS) estime que cela pose la question de la politique monétaire de la BNS. Cela ne relève pas de la compétence du Conseil d'Etat, mais il serait intéressant que la commission puisse avoir une petite présentation à ce sujet. Cela permettrait d'apporter quelques réponses aux motionnaires dans le rapport.

M. Béguet suggère de demander à une des personnes de la BNS qui assure des conférences et qui explique la politique monétaire de la BNS, les objectifs en termes d'inflation (d'après les statuts, l'objectif est la stabilité des prix) et globalement ce qui est leur radar. C'est une très bonne présentation que la BNS fait régulièrement dans les milieux bancaires. Cela pourrait être une première solution parce que c'est véritablement intéressant et la commission pourra être rassurée par le professionnalisme de la BNS. Si la BNS n'entre pas en matière, le département pourrait tenter de se procurer une présentation de la BNS et l'interpréter pour les commissaires avec leur vocabulaire étant donné qu'ils ne sont pas des spécialistes en macroéconomie.

Pour contredire les « divagations sympathiques » de M. DIMIER, un député (PLR) pense qu'il ne serait pas inutile d'auditionner la BNS, si elle est d'accord, pour montrer que ce sont des gens professionnels qui font leur travail dans des conditions difficiles, étant précisé que les intérêts négatifs ne réjouissent personne et cela risque encore de s'empirer parce qu'on parle de 1% d'intérêt négatif.

La présidente met aux voix la proposition d'auditionner la BNS. Elle prend note qu'elle est acceptée à l'exception d'un Vert et de 4 PLR qui se sont abstenus.

Audition de M. Jean-Marc Falter, délégué aux relations avec l'économie locale, Banque Nationale Suisse, le 2 octobre 2019

M. Falter remercie la commission des finances pour son invitation à venir présenter différents éléments sur la distribution des bénéfices, mais aussi sur le mandat de la BNS. En préambule, M. Falter fait savoir que la BNS a des représentants dans les villes où elle a ses sièges, Berne et Zurich, mais aussi à Genève, Lausanne, Bâle, Saint-Gall, Lucerne et Lugano. M. Falter s'occupe de Genève, de Neuchâtel et du Jura. Une des tâches de M. Falter consiste à prendre le pouls de l'activité économique, d'où son titre de délégué aux relations avec l'économie régionale. Il rencontre des chefs d'entreprise de tous secteurs d'activité et d'entreprises de toutes tailles afin d'offrir à la direction générale de la BNS une image sur la marche des affaires dans l'économie suisse aussi proche de la réalité et aussi précise que possible, trimestre après trimestre, lorsque la BNS doit prendre une décision politique monétaire. L'autre fonction de M. Falter est d'être, dans la région dont il est en charge, responsable d'expliquer la politique monétaire aux différents acteurs, que cela soit les autorités, les entreprises, les associations, les universités, etc.

Il n'est pas étonnant que le sujet de la distribution des bénéfices doive être traité par le Grand Conseil. Par exemple, en 2017, la BNS a fait un bénéfice de 54 milliards de francs avec une distribution de bénéfices aux cantons et à la Confédération de 2 milliards de francs. Là, on a clairement à faire à une disproportion et on peut se poser des questions. Bizarrement, on entend moins de remarques l'année suivante où la BNS fait 15 milliards de francs de pertes, mais où elle continue à distribuer 2 milliards de francs. De toute évidence, il existe un mécanisme de compensation que M. Falter va tâcher d'expliquer aux commissaires. Ces montants importants découlent de la politique monétaire de la BNS. Toute la discussion que l'on va avoir aujourd'hui n'aurait pas lieu si la politique monétaire n'était ce qu'elle est à

l'heure actuelle et cette politique monétaire ne vient pas non plus d'un vide. Elle vient du mandat légal de la BNS.

Le mandat de la BNS est inscrit dans la Constitution fédérale à l'article 99. Cet article dit que la BNS est indépendante et qu'elle doit mener une politique monétaire dans l'intérêt général du pays. Comme les commissaires le savent peut-être, elle mentionne également comment les bénéfices nets de la BNS doivent être distribués, c'est-à-dire que les cantons doivent en obtenir au moins les deux tiers. Il n'y a guère plus de mentions. Cet article 99 de la Constitution fédérale est assez bref. Les tâches et autres fonctions de la BNS sont mieux définies dans la loi sur la BNS qui a été acceptée par les chambres et mise en œuvre en 2004. Elle n'avait pas fait l'objet d'un référendum à l'époque.

Cette loi sur la BNS doit définir ce qu'est cet intérêt général du pays. On peut y mettre tout ce qu'on veut et le législateur a décidé que cet intérêt général du pays correspondait à un objectif relativement limité qu'il a assigné à la BNS et qui est que la BNS doit assurer la stabilité des prix. Le législateur a ajouté que, ce faisant, elle agit également dans le sens de la conjoncture. Il y a toujours l'idée que, en cas de crise, la BNS sera là pour soutenir la conjoncture. La loi sur la BNS dit également que la BNS contribue à la stabilité financière. Ainsi, le plus grand bloc est la stabilité des prix et le deuxième bloc est la stabilité financière. Ce deuxième bloc consiste à faire en sorte qu'on ne soit pas confronté à un problème de banque trop grosse pour faire faillite. C'est également les déséquilibres qu'on pourrait observer sur le marché immobilier.

La BNS a plusieurs tâches qui sont inscrites dans la loi. Parmi celles-ci (il serait trop long de parcourir l'ensemble de celles-ci), il y a la mise en œuvre de la politique monétaire, la gestion des actifs, la stabilité du système financier, la coopération monétaire internationale, les statistiques, l'approvisionnement en numéraire et les moyens de paiements sans numéraire, c'est-à-dire les moyens de paiement électronique.

Par rapport à l'objectif de stabilité des prix, il revient à la BNS de définir exactement ce qu'est la stabilité des prix. La définition à l'heure actuelle (elle pourrait changer avec le temps) est qu'il s'agit d'une inflation inférieure à 2%, qui est néanmoins dans la zone positive. D'autres banques centrales ont d'autres objectifs éventuellement plus précis. Par exemple, l'objectif de la banque centrale européenne est d'être proche de 2%. L'objectif de la BNS est un peu plus large dans le sens où la Suisse est une petite économie ouverte. En tant que telle, la Suisse est beaucoup plus touchée par des chocs externes.

Si on prend l'ensemble des tâches de la BNS, il y a notamment la mise en œuvre de la politique monétaire, la stabilité du système financier, etc. On pourrait dire que la banque centrale européenne, c'est le gros pétrolier. Il y a donc moins de chance que cela tangué. La Suisse est un petit voilier et si elle tangué ce n'est pas si grave que cela. Il faut accepter. C'est un peu l'idée.

La présentation comporte un tableau sur l'évolution de l'inflation depuis 2000. Ce n'est pas une date choisie au hasard. C'est simplement à ce moment que la stratégie actuelle de politique monétaire a été introduite. On voit que l'objectif a été atteint dans la grande largeur. On peut temporairement passer en dessous ou au-dessus de cet objectif et on ne va pas forcer le destin pour être absolument entre 0% et 2%. Néanmoins, on constate que les dix dernières années ont été relativement difficiles par rapport à ce mandat. Tout d'abord, il y a la crise financière après 2008, le choc sur la demande et les prix qui baissent. Les deux autres passages dans la zone négative c'est tout simplement les chocs de change, à savoir le choc de change de 2011 qui a donné lieu à l'introduction du cours plancher et le choc de change de 2015 quand le taux plancher a été supprimé par la BNS.

L'objectif tel qu'il est fixé est atteint dans ce qu'on appelle la politique monétaire conventionnelle en ajustant les taux d'intérêt à court terme. Ce taux d'intérêt que l'on vise a changé au 13 juin. Au niveau des considérations techniques que M. Falter ne va pas aborder, on est passé du Libor, qui a été entaché d'un scandale, au SARON. Cela a conduit la BNS à changer sa définition du taux directeur, mais en tant que tel l'idée est toujours la même. La BNS guide les taux à court terme et, par là même, elle va avoir un impact sur le reste de l'économie. Pour l'instant, ce taux à court terme est fixé à -0,75%.

Au niveau schématique, en temps normal (aujourd'hui, on n'est pas dans des temps normaux en matière de politique monétaire), la politique monétaire agit de la manière suivante. L'objectif est l'inflation. Il n'y a pas d'autre objectif pour la BNS. A l'heure actuelle, vu que les intérêts de la BNS sont d'une certaine manière parfaitement alignés avec l'industrie exportatrice, les gens ont le sentiment que l'objectif de la BNS est de soutenir les exportateurs. Ce n'est pas le cas. L'objectif de la BNS est d'atteindre un taux d'inflation compris entre 0% et 2%. Pour ce faire, elle doit mener une politique monétaire expansionniste. C'est une politique qui vise à baisser les taux d'intérêt. Il s'agit d'avoir des taux d'intérêt plus bas que ce qu'ils devraient être normalement, afin de donner un coup d'accélérateur à l'économie. Cela fonctionne en bougeant les taux d'intérêt. A court terme, on les bouge en mettant à disposition des banques des liquidités. Plus on met de liquidités à disposition des banques à court terme, plus les taux d'intérêt à

court terme baissent, ce qui aura un impact à terme sur tous les taux d'intérêt dans l'économie (les taux hypothécaires ou tout autre taux d'intérêt). Une fois que l'on a baissé ces taux d'intérêt, il est plus facile pour investir, que cela soit des investissements privés (par exemple dans les logements) ou des investissements d'entreprises (par exemple pour acheter des machines). Cela va favoriser la demande et l'emploi et par là même va provoquer une pression à la hausse sur les prix.

Lorsque l'on bouge les taux d'intérêt à la baisse, on va également avoir un impact sur le cours de change. Les taux d'intérêt sont plus faibles. Cela signifie que les placements en franc suisse deviennent moins profitables. Les investisseurs vont avoir moins d'incitation à faire des placements en francs suisses. Le franc suisse va voir sa valeur se déprécier, ce qui est favorable pour les exportations et pour la demande et ce qui favorise aussi une remontée des prix. L'autre impact, si le franc suisse se déprécie, c'est que les biens et les services que vous allez importer coûtent plus cher. Les commissaires vont dire que ce n'est pas une bonne nouvelle, mais si on cherche à remonter le niveau général des prix en Suisse, c'est une bonne nouvelle et le cours de change a un impact direct sur l'inflation.

A l'heure actuelle, la BNS ne mène pas d'opération de liquidité. Les banques ont assez de liquidités et elles n'ont pas besoin de la BNS pour leur fournir des liquidités. La politique monétaire de la BNS sur les marchés agit en cas de besoin essentiellement par des interventions sur le marché des changes. Celles-ci ont un impact direct sur le cours de change, mais elles visent toujours le même but qui est d'agir sur l'inflation, soit directement par des prix des biens et services étrangers plus chers, soit par le biais de la demande.

Il est important de rappeler ces objectifs, mais il est aussi important de rappeler que, lorsque la BNS met des liquidités dans le circuit ou achète des devises étrangères, cela va renforcer son bilan. En effet, lorsqu'elle met des liquidités à disposition des banques, ce n'est pas sans contrepartie. Les banques doivent donner des titres en échange en gage à la BNS. Toute politique monétaire expansionniste conduit à un accroissement du bilan et cela peut conduire à des changements au niveau des résultats de la BNS.

Tout un chacun qui lit les journaux sait que la BNS mène une politique qui se base des taux d'intérêt négatifs et intervient en cas de besoin sur le marché des changes. L'objectif des taux négatifs n'est pas de favoriser la demande par le biais des investissements (si c'est le cas, c'est tant mieux), mais de soulager la pression sur le franc suisse. La Suisse a une monnaie considérée comme stable parce que les taux d'inflation sont plus faibles qu'à l'étranger. Si, année après année, vous pouvez acheter la même quantité de

biens et services avec 1 franc suisse, c'est stable et peu de monnaies offrent cette qualité à l'étranger. Si c'est stable, ce n'est pas seulement dû à la politique monétaire, mais aussi à l'environnement politique de la Suisse. C'est un pays stable qui est reconnu comme tel à l'étranger. Cela inspire plus confiance à des investisseurs étrangers en cas de difficultés. A partir du moment où vous avez une monnaie de ce type, vous devez avoir des taux d'intérêt plus faibles qu'à l'étranger. Si ce n'est pas le cas, vous offrez un produit de meilleure qualité pour moins cher. Forcément, tout le monde va alors vouloir l'acheter ; or ce n'est pas l'objectif. SI on ne fait rien pour le contrecarrer et que les taux d'intérêt sont plus élevés en Suisse qu'à l'étranger, on va voir une pression sur le franc puisque les gens vont vouloir acheter cette devise. Il est ainsi absolument nécessaire que les taux d'intérêt en Suisse restent plus faibles qu'à l'étranger. Comme les taux d'intérêt sont très faibles à l'étranger, cela réduit forcément la marge de manœuvre de la BNS.

En cas de crise, on ne peut pas uniquement se reposer sur un différentiel de taux d'intérêt. Il faut pouvoir agir rapidement sur les marchés. C'est pour cette raison que la BNS a la disposition à intervenir sur le marché des changes. Désormais, le bilan de la BNS est en large mesure constitué de réserves monétaires (à plus de 90%). Cette expansion du bilan reflète tout simplement les différentes interventions nécessaires pour soulager la pression sur le franc.

Le graphique de la page 8 de la présentation peut paraître compliqué. Il s'agit de l'outil de communication n° 1 de la BNS. Il donne les prévisions d'inflation de la BNS pour les 3 prochaines années. Ce sont des prévisions d'inflation conditionnelles. On fait l'hypothèse que la BNS ne va pas changer sa politique monétaire lors des 3 prochaines années. A hypothèse constante, c'est de cette manière que l'inflation devrait évoluer. Le message à retenir en voyant ce type de courbe, c'est que l'on voit que le point le plus de la courbe rouge est aux alentours 1%, soit largement dans la bande entre 0% et 2%. Il est clair que, aux conditions actuelles, il n'y a pas de risque d'inflation en Suisse, malgré le fait que l'on a le pied sur l'accélérateur. On a une politique monétaire expansionniste, ce qui est quand même une situation assez particulière. Normalement, avec ce type de politique, la courbe devrait remonter plus fortement vers la fin.

Le deuxième message, c'est la différence entre la courbe orange et la courbe rouge. Autrement dit, les pressions inflationnistes se sont encore amenuisées entre juin et septembre. S'il n'y avait pas de raisons d'augmenter les taux en juin, il y en avait encore moins en septembre. Cette courbe est descendue pour plusieurs raisons. Tout d'abord, le contexte international est

devenu moins favorable. On observait un ralentissement depuis le début 2018, mais celui-ci se confirme malheureusement à cause principalement des incertitudes géopolitiques. Ces incertitudes se ressentent également sur l'économie suisse. La croissance s'est encore ralentie au 2^e trimestre. Probablement, elle se ralentit encore au 3^e trimestre selon les impressions recueillies auprès des entreprises. M. FALTER fait remarquer qu'il parle toujours de croissance. Beaucoup de gens parlent déjà de récession, mais on n'en est pas là. On parle toujours de croissance, mais d'une croissance plus modérée. Tout ceci conduit déjà à réviser la courbe vers le bas. Par ailleurs, le franc suisse s'est quand même apprécié cet été. Là aussi, il faut réviser la courbe vers le bas. Le franc suisse s'apprécie et les importations coûtent moins cher (par exemple les vacances à l'étranger). C'est peut-être une bonne nouvelle pour les individus, mais si vous voulez faire monter le taux d'inflation, ce n'est pas joyeux.

Le troisième élément c'est qu'il y a également des politiques monétaires à l'étranger où les taux d'intérêt ont encore baissé (c'est le cas aux Etats-Unis et en Europe) et cela met une contrainte supplémentaire à la Suisse. Tout ceci pousse à réviser cette courbe vers le bas. En clair (c'est de cette manière que la BNS l'a dit dans son communiqué de presse), les taux d'intérêt négatifs sont appelés à rester pendant un moment. Cela ne veut pas dire qu'ils seront là éternellement, mais désormais on doit les envisager durant une période encore relativement longue.

Un député (PS) demande combien d'années les taux d'intérêt négatifs pourraient rester.

M. Falter répond qu'on pourrait même imaginer que la situation change rapidement dans un autre sens. Il faut éviter absolument la tentation de croire que cette situation est inextricable. Il faut se rendre compte que les raisons pour lesquelles il y a un ralentissement de l'économie à l'heure actuelle ne sont pas des raisons liées aux fondamentaux économiques. Ce n'est pas lié à des surchauffes sur différents marchés. Ce sont des raisons liées à l'homme – on pourrait presque dire aux tweets. Si ces incertitudes géopolitiques se résolvent, on peut très bien imaginer que l'on rentre tout d'un coup dans un cercle vertueux. Cela ne veut pas dire que l'on va sortir des taux d'intérêt négatifs du jour au lendemain, mais on partirait tout de suite dans une autre dynamique. M. Falter ne dit pas que c'est scénario le plus probable, mais ce n'est pas non plus quelque chose qu'on peut exclure. En tout cas, il faut résister à la tentation de croire que c'est là pour l'éternité. Pour la BNS, il est impossible de donner une date. M. Thomas Jordan, président de la direction générale de la BNS, avait conclu son speech à l'assemblée générale 2019 de manière assez juste. Il avait dit qu'il est intimement persuadé que les taux ne

vont pas rester négatifs éternellement, mais que, pour la date, il fallait oublier. Les commissaires vont dire que c'est une réponse vague, mais c'est en fait bien avant l'éternité. C'est même de notre vivant.

Un élément important de la politique monétaire de la BNS est de soulager la pression sur le franc. Souvent, on parle de l'euro à M. Falter. Il est juste de lui en parler puisque c'est la devise la plus importante à partir de la Suisse. Cela étant, la BNS tient compte de l'ensemble des devises. Cela s'appelle parler du cours effectif du franc, ce qui correspond à une moyenne pondérée des différents cours de change par rapport aux différents pays avec lesquels on commerce. Ensuite, on a un cours effectif, mais il faut avoir un cours réel. Cela signifie qu'on tient compte des différentiels de prix entre la Suisse et l'étranger. Si, en Suisse, il y a une inflation nulle et qu'il y a une inflation de 5% en France, on se rend bien compte qu'à taux de change constant la situation des commerçants genevois s'améliore du point de vue compétitif. Il faut tenir compte de cet effet et cette courbe en tient compte. C'est un indice avec une base à l'an 2000. Cela ne signifie pas qu'il y a une signification profonde. La différence par rapport à 100 ne va pas donner une indication de la surévaluation du franc suisse. Simplement, on est passé d'une phase où l'on a atteint un point bas de la valeur du franc suisse vers 2007.

M. Falter tient à rappeler que, à l'époque, le franc suisse n'était pas surévalué. Il était même sous-évalué ou, mieux dit, l'euro était fort. On était donc dans une situation totalement différente et il y a eu un retour de balancier sévère. On est passé d'une situation où le franc suisse était relativement faible à une situation où le franc suisse était nettement surévalué. En 2011, la situation était critique. Il y a eu l'introduction du cours plancher. En 2015, il y a eu une nouvelle appréciation du franc suisse lorsque la BNS n'a plus été en mesure de maintenir le cours plancher. Elle considérait que cela n'en valait plus la peine, que l'euro devenait structurellement faible et qu'il fallait abandonner cette politique. La situation s'est un peu détendue à partir de 2017. A partir de là, la BNS ne dit plus que le franc suisse est nettement surévalué. Elle a changé un peu son lexique. De l'extérieur, on peut avoir l'impression que l'on coupe les cheveux en quatre. Désormais la valeur du franc suisse reste élevée. C'est la communication officielle de la BNS. Ce n'est pas la même signification. Lorsque le franc suisse est nettement surévalué à un moment donné, vous devez observer une correction sur le marché des changes, mais on ne sait pas quand. Lorsque la valeur du franc suisse est élevée, cela signifie qu'il y a un potentiel de dépréciation, mais on ne peut pas s'attendre à une réaction mécanique. C'est dans ce cadre que la BNS opère. Néanmoins, la valeur du franc reste élevée, mais surtout ce qui préoccupe également la BNS, c'est la situation

extrêmement fragile de la devise suisse. Elle reste une monnaie refuge. Cela s'observe moins à l'heure actuelle, mais même les micro-secousses géopolitiques se ressentent immédiatement sur le marché des changes. Si une crise plus sévère devait apparaître, il est clair que le franc suisse s'apprécierait. C'est pour cette raison qu'on ne peut pas se permettre de baisser la garde. Voilà l'état d'esprit dans lequel est la BNS à l'heure actuelle.

M. Falter a entendu un bruit de fond dans la salle concernant les taux négatifs. Il est bon de rappeler que, si les taux sont si bas en Suisse, ce n'est pas une toquade de la BNS ou des banques centrales. C'est bien parce que, à un moment donné, il faut s'adapter aux réalités. Ce n'est pas que les banques centrales sont complètement en dehors de ce phénomène. Les banques centrales ont bien abaissé de manière massive leurs taux directeurs en 2008. Il y a une diminution simultanée très forte des taux directeurs en 2008. On a tendance à oublier ce qu'il s'est passé. La crise de 2008 était la plus grave qu'ont connue les économies capitalistes dans l'après-guerre. C'est une crise comme on en rencontre une fois tous les 50 ans. Si cette intervention n'avait pas été aussi massive, nos sociétés auraient subi des secousses encore plus importantes. Cela étant dit, ces taux d'intérêt ne sont pas remontés ou ne sont remontés que faiblement aux Etats-Unis et on voit qu'il y a déjà un mouvement de retour récemment. La question qu'il faut se poser, c'est de savoir si les banques centrales sont seules responsables de la faiblesse des taux d'intérêt. Ce n'est pas le cas.

M. Falter fait remarquer qu'il n'est pas évident de trouver où se trouve la crise financière de 2008 sur le graphique de la page 12 sans l'indication des dates. En effet, il y a une évolution de long terme. Les taux d'intérêt baissent de manière tendancielle depuis une trentaine d'années ou plus. Ils baissent parce que les taux d'inflation sont plus faibles, mais pas seulement. Il y a des causes structurelles et les banques centrales, y compris la BNS, ne peuvent pas les contrecarrer. Ces causes structurelles on peut en citer plusieurs. Il y a un débat dans les milieux académiques pour savoir laquelle est la plus importante. M. Falter va citer celles qui semblent les plus importantes aux yeux de la BNS et celles où il y a le plus large consensus. La science économique n'étant pas une science exacte, il faut quand même utiliser les précautions d'usage.

M. Falter rappelle qu'un taux d'intérêt est un prix. Pour un petit pain au chocolat, il y a un prix. Si la demande pour le petit pain au chocolat est plus forte, le prix du petit pain au chocolat va augmenter toutes choses étant égales par ailleurs. Dans l'autre sens, s'il y a de plus en plus de boulangeries (ce n'est pas forcément le trend qu'il y a à l'heure actuelle), l'offre va

augmenter et le prix des petits pains au chocolat va baisser. Ceci agit par le biais de l'offre et de la demande. On peut avoir le même raisonnement au niveau du marché des capitaux où le prix est le taux d'intérêt. On peut se demander s'il s'est passé des choses qui conduisent à penser qu'il y a eu des déplacements de l'offre et de la demande lors de ces 20 ou 30 dernières années. Il y a effectivement eu des phénomènes importants et le premier qui n'échappera à personne, c'est la transition démographique. On voit que le taux de dépendance (le ratio entre les personnes à la retraite et les actifs) augmente dans tous les pays, que cela soit la Suisse ou les pays du G7, ce qui conduit forcément les individus, dans ces Etats, à épargner plus dans l'optique de se payer une retraite. Si on ajoute encore à ce phénomène le fait que certains pays (par exemple la Chine) sont devenus des pays épargnants, on se rend compte qu'il y a une augmentation très forte au niveau mondial, mais aussi au niveau suisse, de la quantité d'épargne. Toutes choses étant égales par ailleurs, ce phénomène va conduire à une diminution des taux d'intérêt. Contre cela, la BNS peut s'agiter autant qu'elle veut, elle ne peut rien faire.

L'autre phénomène est la diminution tendancielle des taux de croissance dans les économies avancées. On observe depuis une trentaine d'années, malgré l'apport de nouvelles technologies que la croissance de la productivité devient de plus en plus faible à mesure que le temps avance. C'est un phénomène mystérieux. Les ordinateurs sont partout, mais ils ne semblent pas être dans les statistiques économiques. C'est toutefois un fait qui est là. A partir du moment que la productivité devient plus faible, il y a moins d'incitation. Pour un entrepreneur, si cette productivité est plus faible, il va avoir moins d'incitation à investir. Donc, la demande de capitaux a également baissé à travers le temps. Ceci conduit aussi à une baisse des taux d'intérêt. Les taux d'intérêt ne vont pas rester négatifs *ad vitam æternam*, mais il ne faut pas se faire d'illusions. Les taux d'intérêt, par nature, sont probablement plus bas. Le niveau réel de taux d'intérêt est probablement, en dehors de toute intervention des banques centrales, plus bas qu'il ne l'était il y a 20 ou 30 ans, voire 10 ans en arrière. C'est une réalité qui est fort désagréable pour l'ensemble de la société.

Pour aborder le thème des bénéfices de la BNS, il faut s'intéresser aux placements que mène la BNS. L'expansion du bilan de la BNS reflète les mesures pour contrecarrer l'appréciation du franc. Il y a eu des interventions en 2010. C'était les premières appréciations du franc suisse qui ont été contrecarrées par des opérations sur les marchés des changes. Puis, il y a eu l'introduction du cours plancher, la crise dans la zone euro, une relative stabilité lorsque le cours plancher était là et qu'il fonctionnait à merveille,

puis la fin du cours plancher et la période jusqu'en 2017 où il y a eu des interventions à mesure de la BNS. Le bilan de la BNS a été multiplié par plus de dix en une dizaine d'années et il est constitué dans une large mesure de réserves de devises. La taille du bilan est de plus de 800 milliards de francs, mais cela ne veut absolument rien à tout un chacun. Lorsqu'on achète son petit pain au chocolat, on a de la peine à raisonner avec 800 milliards de francs. 800 milliards de francs, c'est 1,2 fois le PIB de la Suisse. A ce niveau, si on fait des comparaisons internationales, seule la banque du Japon s'approche de ces niveaux. La BNS est la banque centrale qui a le plus fortement engagé son bilan.

Souvent, on demande à la BNS d'utiliser ces actifs pour faire diverses opérations, mais il faut bien se rendre compte qu'au passif, il n'y a pas de fonds propres. En grande partie, ce que la BNS a au passif ne lui appartient pas. Ce qu'elle a au passif, c'est tout simplement des créances qu'ont les banques commerciales à son égard. Ce n'est pas quelque chose que l'on peut démanteler à ce titre. Au passif, en grande partie, il y a les avoirs à vue des banques commerciales. Lorsque la BNS intervient sur le marché des changes, elle reçoit des devises et, en échange, le compte est crédité du côté de la banque.

M. Falter indique qu'il y a quelques éléments importants à comprendre pour la politique de placement de la BNS. Il va parler de bénéfices, mais dans le mandat confié par le législateur à la BNS, les objectifs ne font nullement mention du bénéfice. M. Falter rassure les commissaires. Cela n'a pas vraiment besoin de faire partie des objectifs d'une banque centrale puisque, dans son modèle d'affaires, une banque centrale, à long terme, réalise des bénéfices. En effet, elle réalise des bénéfices parce que financer ses actifs cela ne lui coûte pas grand-chose. Cela ne lui coûte même virtuellement rien puisqu'elle les finance avec de la monnaie qu'elle émet elle-même. Ces bénéfices qu'elle retire, dans le langage consacré, on appelle ceci le seigneurage. En effet, quand le seigneur voulait se construire un château, il ne trouvait rien de mieux que d'émettre sa propre monnaie et il allait payer ses différentes prestations avec la monnaie qu'il avait lui-même créée. D'une certaine manière, la BNS fait la même chose, mais elle ne finance pas des châteaux. Avec l'argent qu'elle gagne, elle le reverse à la Confédération et aux cantons. Ce sont les raisons par lesquelles la BNS va faire du bénéfice.

Dans ces conditions, la primauté des décisions de la BNS, c'est la stabilité des prix. C'est la politique monétaire. Il y a un mur qui sépare toute considération de rentabilité et des considérations de politique monétaire. C'est valable également pour la politique de placement de la BNS. Pour savoir si le bilan de la BNS va augmenter, cela dépend des besoins de la

politique monétaire. Cela ne dépend pas du chef des placements d'actifs de la BNS qui considérerait tout d'un coup que ce n'est pas la bonne période pour investir. Il y a vraiment un mur qui sépare ces deux décisions. C'est le premier élément qui est extrêmement important. La taille du bilan et finalement le résultat vont dépendre des impératifs de la politique monétaire.

Un autre élément important, c'est que les devises de la BNS sont totalement investies à l'étranger. A partir du moment où elle achète des devises pour soulager la pression sur le franc, elle ne va pas se couvrir. Cela signifierait qu'elle devrait racheter des francs suisses, c'est-à-dire réduire l'impact de sa politique monétaire par une politique de couverture. La BNS ne peut pas le faire. Cela a un impact extrêmement fort sur la volatilité des résultats de la BNS. Plus de 85% de la volatilité des placements de la BNS dépendent de risques de change. En moyenne en 2016, parmi les caisses de pension suisse, 35% dépendaient des risques de change. La BNS est ainsi beaucoup plus exposée aux risques de change que n'importe quel autre investisseur en Suisse.

Un autre élément qui rend la situation encore plus ardue ou qui va introduire une volatilité en plus, c'est que les comptes de la BNS sont tenus en francs suisses, une monnaie refuge. Forcément, en cas de turbulences internationales, on risque d'avoir des variations de cours de change encore plus marquées que d'habitude. Donc, pour résoudre ces problèmes, la stratégie de placement de la BNS se base essentiellement sur une large diversification, notamment en devises.

Souvent, on demande à M. Falter ce que la BNS fait avec tous ces euros. Tout d'abord, elle les transforme. Elle essaye d'avoir une palette aussi large que possible de devises et elle investit aussi dans des devises peu usitées dans nos régions (par exemple la monnaie coréenne). C'est aussi une large diversification en termes d'actifs. 20% des placements de la BNS sont investis dans des actions. 80% sont des obligations. 11% dans les obligations d'entreprises. Aussi dans le cadre de ses investissements en action, la BNS a une diversification aussi large que possible. Elle n'a pas de placements stratégiques. Elle investit dans tous les secteurs d'activité. Cela lui est parfois reproché, mais il faut bien savoir que la BNS n'a pas, en dehors de quelques exclusions, de placements qui font un accent sur un secteur en particulier. C'est aussi dans un objectif de diversification aussi large que possible. Avec ses placements, la BNS couvre plus de 97% des marchés des capitaux. Malgré ceci, la politique de la BNS reste quand même extrêmement dépendante des risques de change. Si on regarde les rendements lors des 15 dernières années (cf. p. 18 de la présentation) exprimés en monnaie étrangère ou exprimés en francs suisses (c'est-à-dire une fois que l'on a fait

la conversion pour le risque de change), on peut observer que ces barres ont rarement la même taille. On peut aussi voir que, certaines années, ces barres allaient carrément dans des directions opposées. La BNS avait des rendements positifs en monnaies étrangères (c'était par exemple le cas en 2010) et, une fois tout ceci converti en francs suisses, c'était largement négatif.

Vu la taille du bilan de la BNS, 1% de celui-ci représente 7 milliards de francs. Cela va donc très rapidement. On va parler très rapidement en dizaines de milliards de francs. Il faut donc relativiser la portée de ces chiffres. Pour tout un chacun, cela reste extrêmement abstrait, mais il faut avoir une certaine idée des ordres de grandeur.

Maintenant, on peut passer au calcul des résultats et de la distribution des bénéfiques de la BNS. La distribution des bénéfiques ne dépend pas de la BNS. Elle est très largement régie par la loi sur la Banque Nationale Suisse. Ce n'est pas la BNS qui décide qu'elle va distribuer 2 milliards de francs. D'une certaine manière, elle a un impact, mais à la base elle essaye, dans la mesure de son possible, d'être en accord avec la volonté du législateur. Celui-ci a mis un fort accent sur la solidité du bilan de la BNS. Ce n'est pas seulement le législateur, mais aussi la Constitution fédérale. L'article 99 mentionne que la BNS doit constituer des réserves suffisantes. Il est également spécifié dans la loi sur la BNS que celle-ci ne va distribuer des bénéfiques qu'une fois qu'elle se sera couverte contre les risques que pourraient faire porter par exemple des fluctuations de change sur le niveau des réserves. Donc cet accent est fort et ce n'est pas M. Thomas Jordan qui l'a décidé un beau jour en rentrant chez lui. C'est dans la loi. M. Falter pense que c'est également la volonté populaire. Cela fait partie aussi de la crédibilité de la BNS de ne pas courir le risque, un jour, d'avoir des fonds propres négatifs.

Il faut comprendre que les fonds propres de la BNS proviennent exclusivement des provisions que fait la BNS pour ses réserves monétaires. C'est la seule source de ses fonds propres. Les fameux 1 ou 2 milliards de francs qui sont distribués à la fin par la BNS, ils font l'objet d'une convention entre la BNS et le département fédéral des finances. La dernière convention a été signée en 2016 et elle porte jusqu'en 2020. C'est une convention qui porte sur 5 exercices. Ce n'est pas la BNS et le département fédéral des finances qui, dans leur coin, se mettent vaguement d'accord sur cette convention. Les règles qui conduisent cette convention sont également inscrites dans la loi. Le législateur dit qu'il faut assurer une certaine stabilité de la distribution des bénéfiques aux cantons et à la Confédération. La BNS ne va pas distribuer 20 milliards de francs une année et ne plus rien distribuer ensuite pendant 10 ans. Du point de vue du fonctionnement démocratique, M. Falter pense

que c'est extrêmement juste qu'il y ait des sommes qui sont plutôt régulières à travers le temps et qu'il n'y ait pas un parlement qui profite, tout d'un coup, d'une masse d'argent et que le parlement suivant n'ait plus rien au gré de la chance ou de la malchance d'être arrivées sur une bonne ou une mauvaise année de la BNS. L'idée de stabiliser ces montants paraît aussi garantir le bon fonctionnement démocratique.

Lorsque l'on voit l'évolution des résultats de la BNS, ce besoin de stabilisation paraît justifié, puisqu'à mesure que le bilan de la BNS a augmenté, on voit qu'on part dans des chiffres de plus en plus élevés. On est passé de quelques milliards de francs à des chiffres en dizaines de milliards de francs. Comme en grande partie ces résultats dépendent de variations de cours de change, cela peut changer jusqu'au 31 décembre au soir lorsque l'on prend les derniers cours. Il ne faut donc pas que les commissaires construisent des châteaux en Espagne à partir des résultats au 30 juin 2019. C'est la réalité d'un instant et finalement les résultats de la BNS, en partie, c'est la réalité d'un instant.

Au niveau de la manière concrète dont les bénéfiques vont être répartis, on va partir du résultat de l'exercice. Une fois que l'on a ce résultat, la BNS doit, selon la loi, constituer des provisions pour ses réserves monétaires. La BNS considère que, à l'heure actuelle, ces réserves doivent s'élever à 8% du montant des réserves à la fin de l'année. Si on prend ce chiffre de 8% à l'heure actuelle, il faut compter environ 5 milliards de francs de provisions qui sont mises de côté. M. Falter rappelle que c'est l'unique constitution de fonds propres de la part de la BNS. Ces fonds propres proviennent uniquement de cet aspect. Une fois que des provisions ont été mises de côté, en accord avec le législateur et avec la Constitution fédérale, on arrive au résultat annuel distribuable. Il n'est pas mis de côté. A terme, il sera distribué à condition que des pertes futures ne viennent pas éroder ce montant. Si ce n'est pas le cas, cet argent sera distribué à terme. Ces pertes futures ou ces bénéfiques futurs vont rentrer en ligne de compte puisque, à ce bénéfice annuel distribuable, on va ajouter la réserve pour distribution future, c'est-à-dire le bénéfice reporté des années précédentes. A partir de là, on arrive aux bénéfiques portés au bilan. C'est là qu'intervient cette fameuse convention qu'il y a entre la BNS et le département fédéral des finances. Celle-ci dit que, si le bénéfice porté au bilan est supérieur à zéro, il y a une distribution de dividendes à la Confédération et aux cantons.

Cette distribution sera égale à 1 milliard de francs à condition que le bénéfice porté au bilan ne passe pas dans la zone négative. Elle sera égale à 2 milliards de francs si le bénéfice porté au bilan est supérieur ou égal à 20 milliards de francs après la distribution. Cette convention dit également

que, si une année, la BNS n'est pas en mesure de distribuer de l'argent à la Confédération et aux cantons, elle doit le rattraper par la suite. Une fois que cet argent est mis de côté, il est mis de côté dans la réserve pour distribution future. Donc cet argent, à condition qu'il n'y ait pas des pertes récurrentes, finira par être distribué à la Confédération et aux cantons.

M. Falter propose de regarder la situation telle qu'elle a été présentée aux actionnaires lors de l'assemblée générale de la BNS en avril 2019. On part des produits de la BNS qui étaient négatifs. Les résultats sur l'or étaient négatifs à hauteur de 256 millions de francs. Il s'agit tout simplement de cours de change. La BNS n'a pas acheté ou vendu de l'or (elle a 1000 tonnes d'or). Les résultats en positions étrangères étaient fortement négatifs (-16 milliards de francs). Les résultats des positions en francs étaient positifs. Il s'agit des taux d'intérêt négatifs pour la quasi-totalité. Ainsi, les taux d'intérêt négatifs rentrent dans le résultat et ils vont contribuer à un versement au canton et à la Confédération. A l'avenir, ces montants vont être plus faibles puisque la BNS a procédé à des ajustements sur la base de calculs des taux d'intérêt négatifs. On peut considérer que la baisse des montants est de l'ordre de 40%. Il y a d'autres résultats qui ont été également négatifs. Ce sont des participations qu'a la BNS dans différentes entreprises. Elle a des participations dans des entreprises uniquement pour pouvoir imprimer les billets de banque. C'est par exemple Orell Füssli ou l'entreprise Landqart. Il y a par exemple une seule entreprise qui a tout le savoir pour les aspects de sécurité et celle-ci, sans l'aide de la BNS, aurait coulé il y a deux ans. La BNS a donc dû agir.

Il y a ainsi des revenus négatifs, mais il y a aussi les charges auxquelles on peut s'attendre de la part d'une banque centrale. Il y a des charges liées aux billets de banque (elles sont plus élevées que d'habitude parce que la BNS lance une nouvelle série de billets). Il y a également les charges de personnel. Elles ont tendance à augmenter fortement avec le temps parce que les effectifs de la BNS se sont fortement accrus ces 10 dernières années. La BNS est passée d'environ 600 à environ 900 personnes. C'est une augmentation très marquée, principalement dans les métiers de l'informatique, mais d'autres aussi. La BNS fait son possible pour essayer de limiter ces augmentations. La BNS a également d'autres charges d'exploitation et des amortissements. On arrive à un résultat d'exercice qui est d'environ -15 milliards de francs.

Une fois que l'on a ces -15 milliards de francs, on va tout d'abord attribuer un montant aux réserves. Ce montant que l'on va ajouter était de 8% sur le montant de réserves totales. Ce sont les provisions. Ce chiffre est égal à 5 milliards de francs. Il y a un résultat annuel distribuable de 20 milliards de

francs. A ce moment, c'est mal parti pour distribuer quelque chose. Heureusement, il y a cette fonction de lissage voulue par le législateur. On va ainsi pouvoir ramener le bénéfice reporté du bilan qui est aux alentours de 67 milliards de francs. Une fois que l'on introduit ces 67 milliards de francs, on arrive à un bénéfice porté au bilan de 47 milliards de francs. C'est ainsi largement supérieur à 20 milliards de francs. Même après avoir distribué 2 milliards de francs à la Confédération et aux cantons, on va être au-dessus de ce seuil. Cela permet d'une part de distribuer un dividende aux actionnaires.

M. Falter explique que ce dividende est fixé par la loi. C'est un maximum de 6% du capital-actions qui est de 25 millions de francs. La BNS distribue ainsi 1,5 million de francs aux actionnaires. Le montant est stable, année après année. Il ne faut donc pas que les commissaires s'attendent à un changement de dividendes s'ils achètent une action de la BNS. Par ailleurs, il y a la distribution de 2 milliards de francs à la Confédération et aux cantons (deux tiers aux cantons et un tiers à la Confédération). Finalement, on aboutit à une réserve pour distributions futures de près de 45 milliards de francs. Les commissaires peuvent essayer de calculer jusqu'à quel point la BNS doit perdre de l'argent lors de l'exercice en cours. En regardant le bilan de la BNS, les revenus qu'elle touche par exemple avec les taux négatifs, des revenus qu'elle touche parce qu'elle touche des dividendes ou elle touche également des intérêts, ils peuvent voir quelle doit être la variation de cours de change qui amènerait la BNS à ne pas distribuer d'argent. Il y a quand même une probabilité largement supérieure à 0 que la BNS distribue quelque chose lors de sa prochaine assemblée générale, même en cas de forte correction sur le marché des changes.

On voit que ce qui supporte les variations de résultats au niveau comptable, cela sera la réserve pour distributions futures. On voit que celle-ci fait le yo-yo année après année. Par contre, la distribution à la Confédération et aux cantons est restée extrêmement stable à travers le temps. Une seule année, en 2014, il n'y a pas eu de distribution à la Confédération et aux cantons parce que la réserve pour distributions futures était négative. La BNS mangeait ses fonds propres à cette époque.

On peut également constater que le montant distribué était plus élevé avant la crise financière que de nos jours. Ce montant était de 2,5 milliards de francs et il n'est désormais plus que de 2 milliards de francs ou 1 milliard de francs selon les années. Cela provient essentiellement de la volatilité des résultats de la BNS. Cette volatilité implique que la BNS a une plus forte probabilité d'avoir des fonds propres négatifs qu'elle en avait à l'époque. Dans ces conditions, la BNS doit davantage se protéger, ce qui implique une

plus faible capacité à redonner de l'argent. C'est une conséquence de l'expansion de son bilan. Cela conduit à une plus forte volatilité du résultat et une plus forte probabilité que ses fonds propres deviennent tout d'un coup négatifs. Contrairement à d'autres sociétés, la BNS peut survivre avec des fonds propres négatifs. La BNS est une entreprise très particulière puisqu'elle peut payer ses charges avec la monnaie qu'elle émet elle-même. Elle peut donc tourner avec des fonds propres négatifs, mais le législateur ne le veut pas et M. Falter pense que cela ne serait pas bon pour la crédibilité de l'institution. Pour se prémunir contre ce risque, la BNS a dû, dans les nouvelles négociations avec le département fédéral des finances, prendre en compte ce risque, ce qui conduit à une diminution des montants. Le jour où cette volatilité baissera, les montants sont susceptibles de retrouver le niveau qu'ils avaient dans le passé.

Un député (MCG) demande si des limites sont mises à la création monétaire. Il imagine que la BNS ne fait pas marcher la planche à billets sans considération et il aimerait savoir si c'est uniquement la politique des marchés monétaires qui pousse la BNS à aller dans de la création monétaire ou si elle a une politique générale en la matière.

M. Falter note que le député (MCG) touche en plein cœur les interventions de la BNS. C'est la question de savoir si la BNS a encore la capacité à encore augmenter son bilan puisque c'est par ce biais qu'elle va potentiellement se retrouver au problème évoqué par le député (MCG). La BNS ne donne pas de chiffres, mais pour l'instant la BNS a encore largement de la marge de manœuvre pour intervenir en cas de besoins, c'est-à-dire pour mettre des francs suisses en circulation contre des euros. Les montants sont impressionnants, mais il faut les relativiser. La BNS n'inonde pas forcément le marché de liquidités, même si on pourrait le penser de prime abord. Elle met des francs suisses dans la nature, mais en échange contre des euros. Par exemple en Suisse, il n'y a pas de grands changements dans le bilan des ménages. On a tout simplement substitué une forme qui était auparavant en euros en une fortune qui est désormais en francs suisses. Dans ce sens, cet aspect d'injection de liquidités n'est pas aussi fort que si on utilisait des instruments plus traditionnels. Il est même relativement modéré. Il y a une mesure qui s'appelle l'excès de liquidités.

Actuellement, la BNS mène une politique monétaire expansionniste et elle doit donc avoir un excès de liquidités. C'est voulu, mais cet excès de liquidités en comparaison historique n'est pas très fort à l'heure actuelle en Suisse uniquement du fait qu'on utilise un instrument qui n'est pas l'instrument habituel et que l'on a essentiellement substitué des euros pas des francs suisses.

Le député (MCG) a une question sur le problème des taux négatifs. On explique aux commissaires que c'est un des problèmes que rencontrent notamment les caisses de pension. Le député (MCG) demande s'il y aurait un moyen qu'elles ne soient pas tenues de payer des taux négatifs.

M. Falter est d'accord que les caisses de pension sont confrontées à des défis importants. Une partie de ceux-ci sont liés à des problèmes de pyramide des âges et, indépendamment du fait que l'on prélève des taux d'intérêt négatifs, une grande partie de ces problèmes seront résolus par un biais politique autre que la politique monétaire. Il faut se rendre compte que les problèmes des caisses de pension à l'heure actuelle sont en grande partie liés aux taux bas et pas uniquement aux taux négatifs. Le simple fait que les taux soient négatifs ajoute, certes, une difficulté supplémentaire, mais si on prend l'ensemble des difficultés auxquelles elles font face en termes de placement, c'est quelque chose d'assez léger, même si on regarde le montant.

Lorsque l'association faîtière des caisses de pension parle des montants que les caisses de pension doivent payer en termes de taux négatifs, le montant paraît impressionnant de prime abord – on parle de 400 millions de francs – mais par rapport à l'ensemble des sommes gérées, il s'agit de 0,04% en termes de rendements. Certes, il serait mieux de les avoir dans le côté positif plutôt que dans le côté négatif, mais il faut bien se rendre compte que ce ne sont pas les taux négatifs en tant que tels qui créent les difficultés des caisses de pension. Concernant la question de savoir si les caisses de pension peuvent être exonérées, la BNS ne prélève pas elle-même directement les taux négatifs auprès des caisses de pension. Les seules qui paient des taux négatifs auprès de la BNS, ce sont les banques. Ensuite, cela concerne la relation d'affaires qu'ont les différentes caisses de pension avec leurs banques. D'ailleurs, les caisses de pension ne paient pas toutes le même montant. Ce ne sont pas des montants homogènes. Cela dépend de leur relation d'affaires. Par ailleurs, les caisses de pension sont des acteurs également sur les marchés financiers. Elles doivent également utiliser les possibilités d'investissement, en Suisse ou à l'étranger, qu'elles ont et ces mécanismes incitatifs les concernent également.

Un député (MCG) comprend que la BNS pense qu'elle respecte l'article 99 alinéa 4 de la Constitution fédérale. M. Falter estime qu'elle le respecte totalement.

Une députée (S) a une question de compréhension sur l'exemple chiffré donné par M. Falter. Elle demande si, pour le calcul des réserves pour distributions futures, c'est l'ensemble des réserves faites par le passé qui est pris en compte dans le calcul et ce qui reste (45 milliards de francs) repart dans cette réserve pour le calcul des années futures.

M. Falter confirme les propos de la députée (S). Ces 45 milliards de francs vont réapparaître l'année prochaine. Par rapport au résultat que fera la BNS, il faudra allouer environ 5 milliards de francs aux provisions pour les réserves monétaires. Cela donnera un certain montant positif ou négatif auquel on ajoutera ces 45 milliards de francs. Ensuite, on verra quelle est la capacité de distribution ou non de la BNS pour cette année.

Un député (EAG) note que M. Falter a pris un exemple où le résultat de l'exercice est négatif. Il comprend que, lorsque le résultat est positif, une grande part de ce résultat va en provisions.

M. Falter indique que, s'il y avait 15 milliards de francs à la place de -15 milliards de francs, le bénéfice distribuable serait de 10 milliards de francs. Ensuite, il faut ajouter les 67 milliards de francs et on obtient un montant astronomique.

Le député (EAG) comprend les explications et le lissage qui est effectué. Il demande si on peut dire que les provisions faites par la BNS sont plus élevées que celles des autres banques centrales d'Europe par exemple.

M. Falter n'est pas allé regarder dans les détails, mais il ne pense pas. La BNS a un mode de distribution des bénéfices qui est assez particulier. C'est le seul endroit où il y a ce genre d'accord. C'est aussi un des systèmes les plus transparents. Avoir une banque centrale qui vient devant un parlement régional lui donner des explications, c'est la Suisse. En l'occurrence, M. Falter est content d'avoir cette occasion de donner des explications. Cela étant, la plupart du temps ce n'est pas aussi dans l'esprit du public. Il suffit d'aller demander à un Français où partent les bénéfices de la Banque de France, or ils sont bien distribués quelque part. Au moins en Suisse, il y a un certain pourcentage de la population qui trouve peut-être cela injuste ou non, mais qui sait que la BNS distribue de l'argent et que cela a un impact sur les finances locales.

Le député (EAG) relève que M. Falter a parlé du bilan de la BNS qui est particulièrement élevé. Il demande s'il parlait en termes de montant ou de pourcentage du PIB.

M. Falter parle surtout en termes de pourcentages du PIB. Il faut pouvoir comparer ce qui est comparable. En termes de montants, c'est pas mal, mais dans une économie comme celle des Etats-Unis le bilan de la banque centrale américaine va être forcément plus élevé.

Le député (EAG) demande quel est le bilan en pourcentage du PIB pour d'autres pays européens.

M. Falter pense que cela doit être de l'ordre de 20% à 30% pour la banque centrale européenne. Cela reste quand même des montants colossaux.

Le député (EAG) constate que c'est vraiment beaucoup plus petit.

M. Falter explique que cela vient du fait que, traditionnellement, la Suisse a la monnaie la plus stable. De ce fait, comme il y a une compression des taux d'intérêt, la BNS est la banque centrale qui doit agir de la manière la plus forte. On est dans une situation où il y a quand même une limite vers le bas dans ce que la BNS peut faire et, comme on est les plus bas, on doit utiliser des moyens d'action un peu plus virulents que d'autres pays. Ce n'est pas qu'on est plus courageux ou plus fort. Cela reflète tout simplement la situation par rapport au paysage international dans lequel on se trouve.

Une députée (MCG) note que M. Falter a indiqué que la BNS n'est pas une entreprise ordinaire. Elle demande si cela signifie que la BNS n'est pas soumise au Code des obligations.

M. Falter répond que la BNS est soumise au Code des obligations, mais c'est mixte. La BNS est une société anonyme régie par une loi spéciale qui est la loi sur la Banque Nationale Suisse. Le Code des obligations a par exemple un impact sur le contrat de travail de M. Falter, mais aussi pour d'autres dispositions. Simplement, le Code des obligations rentre en vigueur pour tous les éléments qui ne sont pas traités ou définis dans la loi sur la Banque Nationale Suisse.

La députée (MCG) demande si les fonds propres sont traités dans la loi sur la Banque Nationale Suisse.

M. Falter confirme que les fonds propres sont traités dans cette loi.

La députée (MCG) comprend que l'article 725 du Code des obligations ne s'applique pas à la BNS.

M. Falter suggère d'aller voir dans le rapport d'activité de la BNS. Il ne sait pas lui-même étant donné qu'il n'est pas un technicien de la comptabilité.

La députée (MCG) demande si, au cas où il y aurait un grand krach mondial et que la BNS se retrouve en difficulté, un montant maximum de fonds négatifs est fixé à la BNS.

M. Falter répond que cela ne concerne pas la BNS. Effectivement, il n'y a pas de montant maximum. La BNS peut opérer avec des fonds propres négatifs. D'autres banques centrales ont déjà opéré avec des fonds propres négatifs, par exemple la banque centrale d'Israël. Ce n'est pas une situation enviable et il faudrait voir comment la BNS se finance. Elle se finance en imprimant des billets, elle demande un emprunt auprès de la Confédération ou autre, mais elle peut tourner. C'est là où la BNS est vraiment très particulière et où le Code des obligations ne s'applique pas pour elle.

La députée (MCG) demande quel est le total du bilan de la BNS au 31 décembre 2018.

M. Falter répond que le bilan est aux alentours de 800 milliards de francs.

Un député (PLR) remercie M. Falter pour cette transparence, qui rend simple des choses très compliquées et cela fait plaisir à entendre. Il en veut pour preuve le silence qu'il y a eu dans la salle, ce qui n'est pas toujours le cas lors des auditions.

Le député (PLR) demande comment la BNS gère les pressions politiques. Il aimerait également savoir comment la BNS analyse les conséquences des décisions qu'elle prend. Même si les caisses de pension ne sont pas impactées directement et de manière très significative par les taux d'intérêt négatifs, elles le sont notamment par rapport à la concurrence qu'il y a sur le marché immobilier avec d'autres intervenants qui ne sont pas du tout soumis aux mêmes conditions de gouvernance et de placement (essentiellement des normes légales). Cela a une incidence forte sur la valorisation des immeubles mis sur le marché. Il y a une forme de concurrence déloyale parce que, pour certains intervenants, le fait d'avoir un intérêt négatif leur permet, en calculant celui-ci, de faire des acquisitions à des prix stratosphériques que l'on n'a jamais connus. A terme, cela risque d'avoir une incidence importante le jour où il y aura un retournement de situation. On risque alors de voir des catastrophes sur le marché immobilier des immeubles de rendements.

M. Falter indique que, par rapport aux pressions politiques, il est clair que la BNS, avec la taille de son bilan à l'heure actuelle, fait l'objet de convoitises. On voit aussi la taille du résultat. Différents milieux de tous horizons pensent qu'on pourra résoudre tel ou tel problème avec la BNS. En tant que tel, M. Falter pense qu'il faut accueillir favorablement le débat, mais la BNS doit aussi expliquer son rôle et son mandat. Il faut expliquer qu'ils sont des technocrates non élus avec un mandat technique qui est la stabilité des prix et sur lequel il y a un large consensus au sein de la population. C'est aussi pour cela que la BNS a cette indépendance. Le fait de vouloir confier d'autres missions à la BNS et qu'elle atteigne d'autres buts, ce n'est tout simplement pas l'endroit pour le faire. On ne va pas confier la politique environnementale, la politique énergétique ou la politique étrangère à des technocrates non élus. Ces politiques dépendent du parlement et la BNS ne se soustrait à aucune règle ni à aucune loi. Elle doit accomplir son mandat de manière à respecter ses objectifs.

Il est clair que parler de pressions politiques, ce n'est pas toujours un grand mot. Par exemple, il est légitime que le peuple suisse ait des considérations éthiques et qu'il en fasse part à la BNS. Il est aussi légitime

que la BNS regarde dans quelle mesure elle peut le faire. Là aussi, elle est contrainte dans le sens où elle ne peut pas aller plus loin que ce qu'il y a dans les textes de loi. Elle peut par exemple exclure certaines entreprises dans ses investissements, par exemple les entreprises qui produisent des armes non agréées au niveau international parce qu'il y a un traité international signé par la Suisse (il y a là un consensus et la BNS peut aller dans le sens), mais la BNS ne peut pas décider d'elle-même de se lancer dans une politique. Cela serait un abus de pouvoir. Il faut bien savoir que cette indépendance protège les institutions comme le Grand Conseil.

M. Falter estime qu'on n'y fait pas face en s'enfermant. Si des gens ont des revendications, on les reçoit, on les écoute et on leur explique. La BNS essaye de convaincre par rapport à son mandat, mais elle ne peut pas aller plus loin.

Concernant l'immobilier, lorsque l'on mène une politique monétaire expansionniste, un des effets recherchés dans un premier temps quand on baisse les taux d'intérêt, c'est de faire monter le prix des actifs. Ce faisant, vous incitez les gens à investir dans ces actifs (par exemple à acheter des maisons) et il y a aussi un sentiment de richesse. Ceci est bon pour l'objectif d'inflation. Le problème en Suisse à l'heure actuelle, c'est qu'on a la même politique monétaire expansionniste depuis 10 ans. A partir du moment où vous avez la même politique monétaire expansionniste pendant 10 ans, comme lorsque vous avez toujours le même médicament, les effets secondaires commencent à apparaître. C'est effectivement le problème que l'on a et c'est un problème que la BNS prend au sérieux.

Les déséquilibres sur les marchés immobiliers font partie des préoccupations de la BNS. Elle salue d'ailleurs les mesures d'autorégulation prises par l'association suisse des banques. Elle pense qu'elles auront un effet qui va dans la bonne direction pour freiner ces déséquilibres, voire les enlever, par exemple sur le marché des immeubles de rendement. C'est quelque chose que la BNS doit regarder et cela fait partie de son mandat. Elle doit également contribuer à la stabilité financière. La BNS n'est pas seule là-dedans. La FINMA, le Conseil fédéral et d'autres ont également leur rôle à jouer. Cela étant, cela fait partie des dangers connus. Quand vous menez ce type de politique, vous augmentez forcément les incitations des acteurs à prendre des risques. Avec les taux d'intérêt négatifs, vous augmentez effectivement les incitations des banques à prendre des risques sur les marchés immobiliers.

Un député (PLR) est très intéressé sur l'ouverture au débat de la BNS. En effet, les banques ont ouvert le débat et « elles se sont fait pas mal taper dessus ». Cela étant, sur les caisses de pension, on pourrait parler de tous les

effets pervers, notamment les épargnants qui épargnent encore plus et qui voient leur caisse de pension baisser. Le député (PLR) est d'accord qu'un des effets est, en théorie, de pousser les investissements si possible à l'étranger, or certains disent que l'effet pour les caisses de pension est doublement non atteint. En effet, non seulement les banques ne répercutent pas forcément les intérêts négatifs et, donc, l'effet n'est pas atteint, mais en plus elles ne peuvent pas investir à l'étranger parce que les ordonnances fédérales (l'OPP2 notamment) leur interdisent d'investir à l'étranger. Ce qu'elles font alors c'est d'investir massivement dans l'immobilier à des prix totalement déraisonnables et on se trouve dans une bulle monstrueuse. Tout le monde autour de la table est affilié à des caisses de pension et on va se prendre des retours de pension énorme parce que les caisses de pension sont poussées par des effets pervers à avoir des politiques d'investissement déraisonnables et elles doivent le faire massivement en Suisse. Elles sont en effet très limitées dans les placements à l'étranger et dans les placements alternatifs.

M. Falter croit que ce point a déjà été discuté plus tôt. Il y a effectivement des incitations. Quant à savoir si les caisses de pension investissent massivement dans l'immobilier, il est vrai qu'elles investissent. Si on prend les chiffres de l'association faîtière des caisses de pension, ce n'est pas encore ébouriffant. Cela étant dit, c'est un risque qui existe, mais il ne faut pas seulement le faire porter à l'environnement de taux. Les caisses de pension, ce ne sont pas uniquement des placements, mais aussi tout un cadre légal avec des cotisations, un taux de conversion et d'autres paramètres techniques. Il ne faut pas non plus croire que, parce que la BNS déciderait de passer du jour au lendemain à 0%, la situation des caisses de pension se trouverait améliorée de manière marquée. Il faudrait toujours prendre l'ensemble des composants. Le député (PLR) voit qu'il y a des difficultés, mais il faut aussi regarder que la politique monétaire doit également apporter des bénéfices aux caisses de pension. Si on prend la situation d'un assuré, la politique monétaire de la BNS soutient l'activité et réduit le chômage. M. Falter demande ce qu'il y a de pire pour un assuré qu'une période de chômage.

Un député (S) demande quelle est l'incidence du projet de la Libra sur la BNS.

M. Falter indique que la réponse officielle de la BNS est que c'est quelque chose qu'elle étudie. La position de la BNS, de manière générale, est qu'elle n'est pas fermée sur les nouvelles technologies et elle est probablement plus ouverte que d'autres institutions à ce sujet. Cela étant dit, pour l'instant, les effets potentiels de la Libra sont mal connus, mais sont potentiellement importants. Ils peuvent même mener à des difficultés très

marquées pour la politique monétaire de la BNS. Pour l'instant, on est extrêmement prudent. La BNS n'a pas une fermeture de principe, mais cela pourrait être un grand défi à ce niveau. C'est quelque chose qui est plus important que les cryptomonnaies qui n'ont jamais vraiment du souci à la BNS. Avec le Libra on entre dans une autre dimension et avec d'autres implications. C'est adossé à différentes monnaies et à de grands groupes.

Le président remercie M. Falter d'être venu éclairer les commissaires sur la BNS. Il retient que la stabilité et la maîtrise de l'inflation restent les maîtres mots de l'exposé.

Débat et vote, le 9 octobre 2019

Le président signale que la motion fait l'objet d'un amendement général du groupe MCG.

Un député (MCG) indique que, suite à l'audition intéressante de M. Falter, il était clair que les invites étaient très tranchées et très affirmatives ; or on est dans un domaine sensible. Nous nous trouvons dans le système monétaire mondial auquel est rattaché le système monétaire suisse au travers de la BNS. Il y a aussi beaucoup de questions d'actualité, notamment les taux d'intérêt négatifs qui impactent notre existence quotidienne et notre vie économique de manière assez évidente. Il y a aussi la problématique dont s'est saisie la commission des finances sur les caisses de pension. Cela a quand même une causalité assez directe avec la question de se dire que le canton de Genève est quand même impliqué, même si c'est un rôle subtil, au sein du fonctionnement de la BNS.

L'idée n'est pas de casser la baraque, ce qui ne servirait à rien, mais de voir si on arrive à atteindre deux objectifs. Il s'agit tout d'abord d'améliorer l'information qui existe et de voir comment le canton de Genève peut, en tant qu'acteur de ce système, s'impliquer davantage sans imaginer qu'on va aller faire des diktats à la BNS, ce qui ne serait pas réaliste. Le député (MCG) pense que c'est un travail que le Conseil d'Etat fait déjà, mais le groupe MCG aimerait soutenir celui-ci dans ce qu'il fait et l'encourager à faire ce qu'il ne fait pas puisqu'il y a toujours des possibilités d'amélioration. Le groupe MCG propose ainsi cet amendement général avec la possibilité d'y apporter encore des modifications si les commissaires ont des idées.

Le commissaire (MCG) précise que cet amendement général consiste à supprimer toutes les invites d'origine qui étaient très directives et où l'on entrainait dans une certaine interprétation du bénéfice net. Les nouvelles invites sont plus prudentes. La première invite demande qu'il y ait une information régulière, ce qui est en partie déjà le cas, à la population genevoise et au

Grand Conseil, mais aussi de voir si on arrive à l'améliorer. Il faut également que le Conseil d'Etat transmette aux instances compétentes, qui sont la BNS, les inquiétudes de la population sur les taux négatifs qui ont beaucoup de conséquences sur notre vie économique. Elles ont des conséquences positives pour l'exportation, mais elles ont aussi des conséquences négatives en particulier sur les caisses de pension. La 3^e invite demande qu'il y ait aussi une intervention pour évaluer le calcul du bénéfice net et qu'on essaye de le faire de manière optimale. Enfin, on aimerait que le Conseil d'Etat s'engage dans les assemblées générales de la BNS et qu'il y ait une part plus active.

Un député (Ve) a de la peine avec la 3^e invite dont il ne comprend pas l'objectif et les conséquences. Enfin, concernant la 4^e invite, le député (Ve) n'aime pas dicter au Conseil d'Etat son agenda. Ce n'est pas conforme aux institutions. Quant aux deux premières invites, elles ne mangent pas beaucoup de pain. Cela étant, concernant la 2^e invite, compte tenu de la situation économique mondiale, constater que la croissance est en panne, les Verts l'annoncent depuis un moment déjà, mais ce n'est pas la BNS qui décide cela. Cela étant, on peut dire qu'on est inquiet. Cela ne coûte pas grand-chose. On sait que cela a des conséquences sur les caisses de pension, mais le député (Ve) ne voit pas ce que peut y faire la BNS. Par rapport à la motion d'origine, la motion amendée est beaucoup plus acceptable. Maintenant, il reste à voir si elle est acceptable.

Le président note que la 3^e invite porte sur la manière dont est comptabilisé le bénéfice et quel est le bénéfice distribué. A contrario, c'est peut-être l'invite plus importante parce que c'est celle qui permet de voir comment le canton sera servi lors des années à venir.

Le député (MCG) estime que toute la difficulté est le calcul de ce bénéfice. Lors de l'audition de M. Falter, on a pu voir la façon dont la BNS conçoit les choses. Elle essaye d'avoir un bénéfice net qui soit plus ou moins égalisé sur les années et à ne pas arriver à des déséquilibres financiers grâce à un système de lissage et de constitution de provisions. On peut tout de même se poser des questions sur la manière dont les provisions sont faites. On est à la fois dans une dimension technique, mais aussi politique. La BNS donnera peu si elle est très prudente et elle donnera plus si elle est moins prudente. Quant à savoir si cette prudence est justifiée ou non, le député (MCG) estime qu'il y a matière à débat. Le député (MCG) l'a en tout cas perçu de cette manière. Selon lui, il y a un enjeu à ce niveau.

Un député (S) aimerait savoir ce que dit l'article 199 ch. 4 de la Constitution fédérale.

Le président indique que c'est l'invite qui demande au Conseil d'Etat de transmettre les résultats de la BNS et le calcul du bénéfice. En effet, une réserve conjoncturelle est constituée sur plusieurs exercices. Le président pense que c'est peut-être l'invite la plus importante parce qu'elle permet de savoir ou d'anticiper quels seraient les bénéfices.

Un député (EAG) estime que c'est peut-être l'invite la plus importante par rapport au texte initial de la motion qui remettait en question la manière dont ce bénéfice était comptabilisé. En l'occurrence il demande qu'il soit comptabilisé selon l'article 199 de la Constitution. Le député (EAG) estime que personne ne peut s'opposer à ce que la BNS fasse comme la Constitution le demande. D'ailleurs, la BNS a une interprétation selon laquelle elle s'y conforme. Dans la lignée de cette invite générale, c'est plus des options politiques qui sont prises. Le député (EAG) n'est pas complètement convaincu par le fait qu'il faille le faire « conformément aux intérêts du canton de Genève ». Il ne pense pas que la BNS a pour but de servir les intérêts du canton de Genève en particulier.

Pour ce qui est de la transparence, le député (EAG) ne voit rien à y redire. Concernant les taux d'intérêt négatifs, c'est quelque chose d'important aussi. Le député (EAG) a de la peine à évaluer à quel point le Conseil d'Etat peut intervenir sur ce sujet. On peut envoyer le signal politique que cette politique des taux d'intérêt négatifs est un problème parce qu'elle pénalise une grande partie de la population via la performance des caisses de pension, un sujet qui occupe régulièrement la commission des finances et le Grand Conseil. Le député (EAG) aimerait insister sur le fait que, probablement, cette politique des taux d'intérêt négatifs est aussi conditionnée par le fait que le franc est une valeur refuge. C'est quelque chose qu'il est difficile de contrer, si ce n'est peut-être en augmentant l'endettement de la Confédération qui est extraordinairement bas. Celle-ci fait peut-être un zèle un peu déplacé par rapport aux autres pays de l'OCDE, en tout cas de l'UE, avec un taux d'endettement en dessous des 25% actuellement alors qu'il se situe généralement au-delà de 80% pour les autres pays européens. Le député (EAG) pense que cela serait l'occasion pour la Suisse, afin d'éviter d'avoir trop de pression sur son franc, de faire des investissements massifs. On peut parler par exemple d'investissements vers une transition environnementale.

Le député (EAG) note que, tout cela, ce sont des considérations politiques un peu plus larges pour dire que cette question va au-delà d'une intervention du Conseil d'Etat lui-même, mais dépend de choix politiques qui se font au détriment d'une majorité de la population, raison pour laquelle le député (EAG) n'a aucune peine à voter cette motion, même si par bien des égards

elle est insuffisante, mais c'est normal puisqu'on est le Grand Conseil genevois et non le Conseil national.

Le député (EAG) a une proposition pour améliorer la motion. Il propose de demander à la BNS qu'elle cesse les investissements dans l'industrie de l'armement. Malheureusement, on ne connaît pas les chiffres entiers pour ces investissements, mais on sait, grâce au gendarme financier américain, qu'ils sont de l'ordre de 2 milliards de francs pour l'industrie de l'armement états-unien uniquement. La commission a également entendu le représentant de la BNS qui faisait du souci sur la politique du président Donald Trump qui était de nature à déstabiliser l'économie mondiale et à avoir des répercussions y compris sur la Suisse. Il serait donc normal que la BNS cesse de subventionner cette politique va-t-en-guerre non seulement dans l'industrie de l'armement américain, mais aussi mondiale. C'est du bon sens pour un pays neutre. Cela étant, le député (EAG) entend bien qu'on s'éloigne ainsi de l'objet central de la motion, mais il le soumet à discussion.

Un député (Ve) reste un peu sur sa faim par rapport à la notion de « conformément aux intérêts du canton ». Il demande si le canton est actuellement préterité et si la forme de lissage appliquée par la BNS est que quelque chose que le canton appuie pour être sûr d'avoir une forme de stabilité dans les revenus des cantons est menacé par l'autre alinéa. Il aimerait aussi savoir ce que signifie « conformément aux intérêts du canton ».

Un député (MCG) estime qu'on peut facilement enlever la formulation « conformément aux intérêts du canton de Genève ». Si on respecte la Constitution, cela sera nécessairement conformément aux intérêts du canton de Genève. Le député (MCG) propose donc d'enlever la formule « conformément aux intérêts du canton de Genève » de l'amendement général.

Le président met aux voix l'amendement du député (EAG) demandant de cesser tout investissement lié à l'industrie de l'armement :

Oui :	6 (1 EAG, 3 S, 2 Ve)
Non :	9 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)
Abstentions :	–

Cet amendement est refusé.

Un député (Ve) propose un amendement supprimant la 4^e invite de l'amendement général présenté par le député (MCG).

Le député (MCG) annonce qu'il retire cette invite de son amendement général.

Un député (S) trouve qu'il est incroyable de devoir faire une motion pour dire au Conseil d'Etat qu'il « transmette aux instances compétentes les inquiétudes du peuple souverain ». Normalement un Conseil d'Etat qui est près du peuple et qui sent les préoccupations du peuple devrait le faire de lui-même.

Un député (EAG) regrette le zèle consensuel du MCG qui a supprimé la 4^e invite. Il a en effet entendu qu'un membre du Conseil d'Etat avait un peu de temps à perdre et cela aurait pu être une occupation pour lui, mais le député (EAG) se plie à la volonté de la majorité de la commission.

M. Audria demande si ce n'est pas l'article 99 plutôt que l'article 199 auquel le député (MCG) voulait faire référence.

Le député (MCG) confirme qu'il s'agit bien de l'article 99 et non de l'article 199.

Le président met aux voix l'amendement général du député MCG :

« demande au Conseil d'Etat

- qu'il informe régulièrement la population genevoise et le Grand Conseil sur la politique monétaire de la Banque Nationale Suisse ;
- qu'il transmette aux instances compétentes les inquiétudes du Souverain Genevois quant aux effets de la politique des taux d'intérêt négatifs de la BNS et en particulier ses conséquences sur les caisses de pension ;
- qu'il intervienne auprès des instances compétentes afin que le bénéfice net de la Banque Nationale Suisse soit effectivement comptabilisé selon l'article 99 ch. 4 de la Constitution fédérale. »

Oui : 12 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 1 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

Non : –

Abstentions : 3 (3 PLR)

Cet amendement est accepté.

Le président met aux voix l'ensemble de M 2447 tel qu'amendée :

Oui : 9 (1 EAG, 3 S, 2 PDC, 1 UDC, 2 MCG)

Non : 4 (4 PLR)

Abstentions : 2 (2 Ve)

La M 2447, telle qu'amendée, est acceptée.

Conclusion du rapporteur de majorité

La BNS joue un rôle central dans notre Confédération helvétique et a une fonction capitale à laquelle la République et canton de Genève ne peut être indifférente. Il suffit de constater le problème des taux d'intérêts négatifs qui nous concerne tous, ne serait-ce qu'au niveau du deuxième pilier.

C'est pour cette raison que, suite aux débats et informations reçues, la commission des finances a estimé qu'il y avait un déficit d'informations auprès de la population, dû principalement à la difficulté et à la complexité de cette question. Par ailleurs, il a été estimé pertinent de se faire l'écho auprès de la BNS de certaines inquiétudes de la population, en particulier en relation avec la politique des taux d'intérêt négatif.

Le sentiment de la majorité des membres de la commission des finances n'est pas de se lancer dans de vaines politiques mais de donner lieu à un véritable dialogue entre notre canton et la BNS.

Finalement, on ne manquera pas de relever le remarquable travail d'information et de dialogue de la Banque Nationale Suisse, qu'il convient de souligner.

Pour l'auteur de ce rapport, qui s'exprime ici à titre personnel, il est néanmoins utile de poursuivre dans cette direction vers toujours plus de dialogue et de transparence, ce qui ne peut que renforcer nos institutions.

Proposition de motion

(2447-A)

sur une participation active à l'assemblée générale 2018 de la BNS
(Motion demandant l'action du Conseil d'Etat à l'assemblée générale 2018 de la BNS afin que, conformément à la Constitution, la BNS verse aux cantons $\frac{2}{3}$ de son bénéfice net de 2017, lequel comprend le bénéfice de la création monétaire)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
considérant :

- que l'article 99 al. 4 de la Constitution fédérale impose à la Banque nationale suisse (BNS) de reverser $\frac{2}{3}$ de son bénéfice net aux cantons (« Art. 99⁴ Elle [la BNS] verse au moins deux tiers de son bénéfice net aux cantons. ») ;
- que ces versements sont dus en compensation du transfert, en 1906, du pouvoir de création monétaire des cantons à la Confédération ;
- que la Constitution fédérale ne prévoit aucun versement de la BNS à la Confédération. Elle prévoit au contraire une indépendance entre elles. Cette indépendance exclut, par nature, tout paiement ;
- que la loi sur la Banque nationale (LBN) viole gravement le droit supérieur, en l'espèce la Constitution fédérale, en ayant remplacé le terme clair et sans ambiguïté de « bénéfice net » par celui confus et imprécis de « bénéfice distribué » qui permet une interprétation évitant de compter le bénéfice de la création monétaire dans le calcul, ce qui constitue une spoliation des intérêts des cantons ;
- que, en conséquence, la loi sur la Banque nationale (LBN) viole gravement le droit supérieur, en l'espèce la Constitution fédérale, en attribuant à la Confédération $\frac{1}{3}$ du bénéfice de la BNS ;
- que grâce au « jeu sur les mots », omettant l'adjectif « net », la BNS, depuis 2011, a spolié les cantons d'un revenu de plus de 400 milliards, soit $\frac{2}{3}$ de plus de 600 milliards de monnaie légale figurant dans le bilan de la BNS. Et ceci n'est que la partie visible de sa création monétaire ;
- qu'une distribution conforme à l'article 99 al. 4 de la Constitution fédérale aurait permis aux cantons de financer des infrastructures majeures ;

- qu'elle aurait aussi permis de compenser les effets délétères de la dilution monétaire sur l'économie réelle, dont les effets négatifs sont inexorables et particulièrement notables sur l'épargne en général, et les fonds de pension des citoyens suisses en particulier ;
- qu'il est du devoir de la BNS d'informer le public en publiant régulièrement les quantités de monnaies légales et privées créées, détruites et résultantes,

demande au Conseil d'Etat

- qu'il informe régulièrement la population genevoise et le Grand Conseil sur la politique monétaire de la Banque Nationale Suisse ;
- qu'il transmette aux instances compétentes les inquiétudes du Souverain Genevois quant aux effets de la politique des taux d'intérêt négatifs de la BNS et en particulier ses conséquences sur les caisses de pension ;
- qu'il intervienne auprès des instances compétentes afin que le bénéfice net de la Banque Nationale Suisse soit effectivement comptabilisé selon l'article 99 ch. 4 de la Constitution fédérale.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des finances DFF

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



Convention entre le Département fédéral des finances et la Banque nationale suisse concernant la distribution du bénéfice de la Banque nationale suisse

du 9 novembre 2016

La Banque nationale suisse (BNS) constitue des provisions, par des prélèvements sur le résultat de son exercice, pour maintenir les réserves monétaires au niveau requis par la politique monétaire. Ce faisant, elle se fonde sur l'évolution de l'économie suisse (art. 30, al. 1, LBN). Le montant à attribuer à la provision pour réserves monétaires est fixé par la BNS (art. 42, al. 2, let. d, LBN). La part du résultat de l'exercice qui subsiste après cette attribution représente le bénéfice annuel distribuable. Afin d'assurer à moyen terme la constance des versements, le Département fédéral des finances (DFF) et la BNS conviennent, pour une période donnée, du montant annuel du bénéfice distribué (art. 31, al. 2, LBN). La réserve pour distributions futures joue en la matière le rôle d'amortisseur. Le bénéfice annuel non distribué lui est attribué, ou le montant manquant pour l'affectation du bénéfice en est prélevé. La réserve pour distributions futures peut aussi devenir négative en cas de pertes.

Compte tenu de ce qui précède, le DFF et la BNS conviennent, après en avoir informé les cantons le 23 septembre 2016 et après que le Conseil fédéral a pris connaissance du projet le 9 novembre 2016, de ce qui suit:

1. La présente convention porte sur la distribution du bénéfice de la BNS au titre des exercices 2016 à 2020.
2. Un bénéfice est distribué à la Confédération et aux cantons uniquement si la réserve pour distributions futures ne devient pas négative après affectation du bénéfice.
3. Si la condition énoncée au chiffre 2 est remplie, la BNS distribue un montant de 1 milliard de francs à la Confédération et aux cantons au titre de l'exercice concerné.
4. Le montant distribué conformément au chiffre 3 est réduit si la réserve pour distributions futures devait afficher un solde négatif du fait de la distribution. Le cas échéant, le montant distribué est réduit de manière à ce que la réserve pour distributions futures s'inscrive exactement à zéro après la distribution du bénéfice.
5. La distribution est suspendue si, après attribution à la provision pour réserves monétaires, le solde de la réserve pour distributions futures n'est pas positif.
6. En cas de réduction ou de suspension d'une ou de plusieurs distributions, la différence par rapport au montant fixé au chiffre 3 est versée l'année ou les années

Convention entre le Département fédéral des finances
et la Banque nationale suisse concernant la distribution
du bénéfice de la Banque nationale suisse

2

suivantes, dans la mesure où le solde de la réserve pour distributions futures ne devient pas négatif de ce fait après affectation du bénéfice.

7. Si, après affectation du bénéfice, le solde de la réserve pour distributions futures excède 20 milliards de francs, la BNS distribue un montant supplémentaire de 1 milliard de francs à la Confédération et aux cantons au titre de l'exercice concerné. Cette distribution supplémentaire est réduite en conséquence si, de ce fait, le solde de la réserve pour distributions futures devait passer en dessous de 20 milliards de francs.
8. La BNS transfère, après l'Assemblée générale ordinaire, le montant du bénéfice distribué à l'Administration fédérale des finances (AFF). Cette dernière verse ensuite deux tiers du montant aux cantons, conformément à la clé de répartition fixée à l'art. 31, al. 3, LBN.
9. La présente convention remplace la convention conclue le 21 novembre 2011 entre le DFF et la BNS.

Berne, le 9 novembre 2016

Zurich, le 9 novembre 2016

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL
DES FINANCES

BANQUE NATIONALE SUISSE

Le chef du département

Le président
du Conseil de banqueLe président
de la Direction générale

Ueli Maurer

Jean Studer

Thomas Jordan

Commission des finances du 4 septembre 2019 – Motion 2447

Audition de Mme Nathalie Fontanet, Conseillère d'Etat chargée du département des finances et des ressources humaines.

Extrait de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 :

Art. 99 Politique monétaire

¹ La monnaie relève de la compétence de la Confédération; le droit de battre monnaie et celui d'émettre des billets de banque appartiennent exclusivement à la Confédération.

² En sa qualité de banque centrale indépendante, la Banque nationale suisse mène une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays; elle est administrée avec le concours et sous la surveillance de la Confédération.

³ La Banque nationale constitue, à partir de ses revenus, des réserves monétaires suffisantes, dont une part doit consister en or.

⁴ Elle verse au moins deux tiers de son bénéfice net aux cantons.

Extrait de la Loi fédérale sur la Banque nationale suisse (LBN) du 3 octobre 2003 :

Section 2 Détermination et répartition du bénéfice

Art. 29 Comptes annuels

Les comptes annuels de la Banque nationale, composés du compte de résultat, du bilan et de l'annexe, sont établis conformément aux dispositions du titre trente-deuxième du CO sur la comptabilité commerciale et la présentation des comptes. Dans la mesure où la nature particulière de la Banque nationale l'exige, il est possible de déroger aux règles du CO. La Banque nationale est notamment dispensée de dresser un tableau des flux de trésorerie.

Art. 30 Détermination du bénéfice

¹ La Banque nationale constitue des provisions suffisantes pour maintenir les réserves monétaires au niveau requis par la politique monétaire. Ce faisant, elle se fonde sur l'évolution de l'économie suisse.

² Le produit restant représente le bénéfice pouvant être versé.

Art. 31 Répartition du bénéfice

¹ Sur le bénéfice porté au bilan, un dividende représentant au maximum 6 % du capital-actions est versé.

² La part du bénéfice qui dépasse le dividende revient pour un tiers à la Confédération et pour deux tiers aux cantons. Le département et la Banque nationale conviennent pour une période donnée du montant annuel du bénéfice versé à la Confédération et aux cantons, dans le but d'assurer une répartition constante à moyen terme. Les cantons sont informés préalablement.

³ La part revenant aux cantons est répartie en fonction de leur population résidente. Le Conseil fédéral règle les modalités après avoir entendu les cantons.


[Lien vers la Convention entre le Département fédéral des finances et la Banque nationale suisse concernant la distribution du bénéfice de la Banque nationale suisse pour la période 2016-2020 :](#)

https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/waehrung_gewinnaussch_int/gewinnausschuetung_snb.html

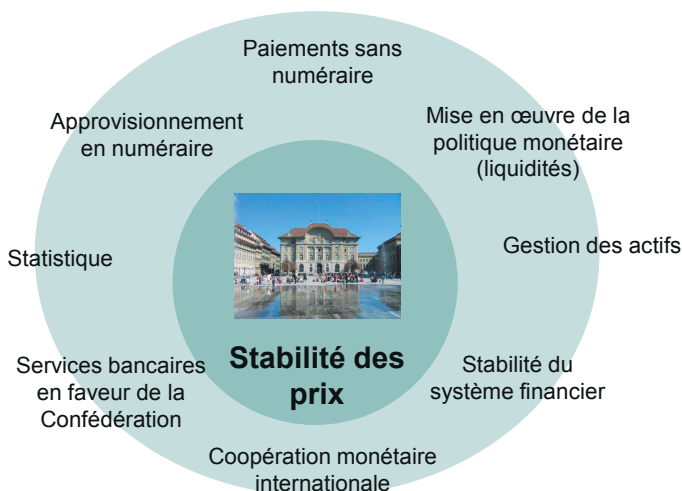
Banque nationale suisse: accomplissement du mandat et distribution des bénéfices

Jean-Marc Falter
Membre de la direction
Délégué auprès de l'économie régionale

Commission des finances, Grand Conseil du canton de Genève

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

Tâches de la BNS (Loi sur la Banque nationale)



Définition de la stabilité des prix: inflation inférieure à 2% mais positive

PRIX À LA CONSOMMATION

Variation par rapport à l'année précédente

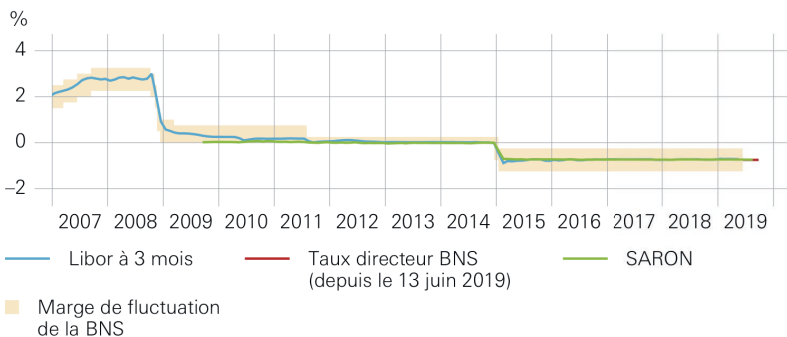


Source: BNS.

La politique monétaire est mise en œuvre en influençant les taux d'intérêt

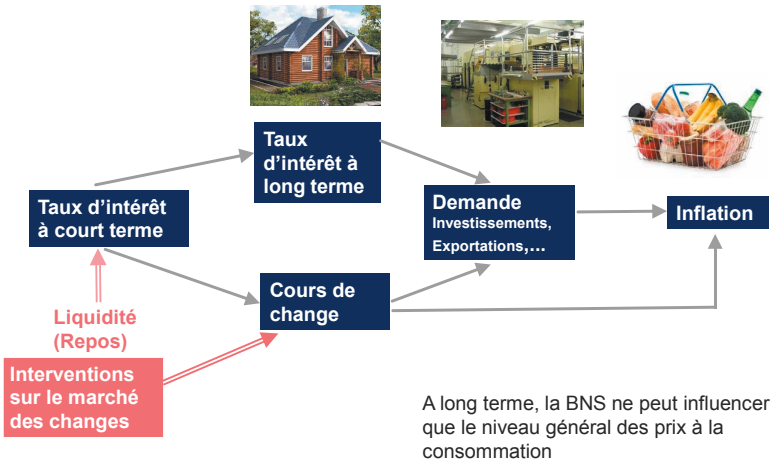
TAUX D'INTÉRÊT À COURT TERME

Moyenne mensuelle des valeurs journalières



Source: BNS.

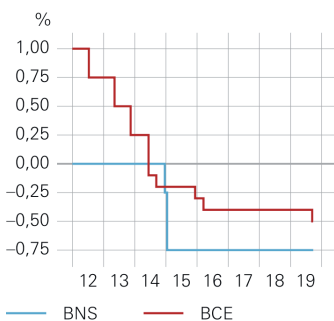
Les mécanismes de la politique monétaire



Politique monétaire actuelle

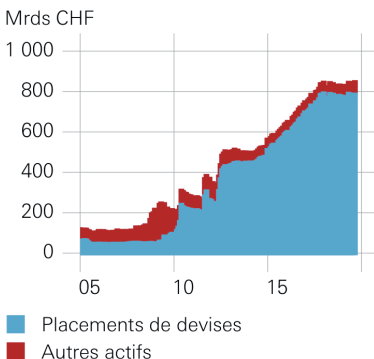
Politique monétaire actuelle: taux d'intérêt négatif et disposition à intervenir sur le marché des changes

TAUX DIRECTEURS



Sources: Bloomberg et BNS.

BILAN DE LA BNS

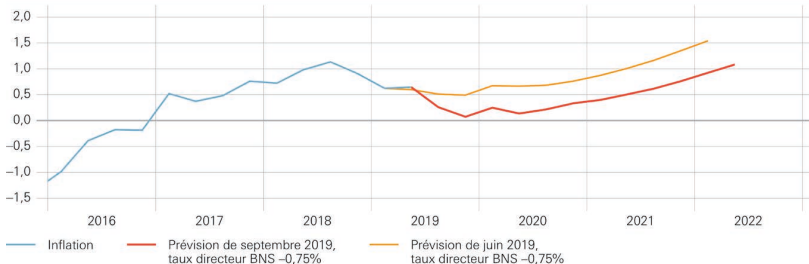


Source: BNS.

Les pressions inflationnistes restent très faibles

PRÉVISION D'INFLATION CONDITIONNELLE DE SEPTEMBRE 2019

Variation en % de l'indice suisse des prix à la consommation par rapport à l'année précédente

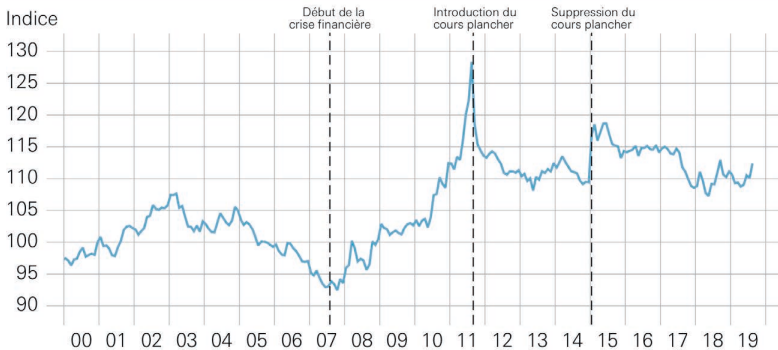


Sources: BNS et OFS.

La valeur du franc reste élevée et la situation sur le marché des changes est fragile

COURS RÉEL EFFECTIF DU FRANC

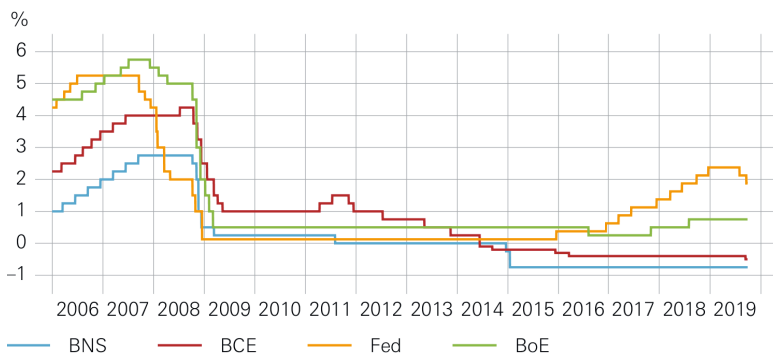
Indice réel, basé sur l'IPC (décembre 2000 = 100)



Pourquoi les taux sont-ils si bas?

Interventions massives des banques centrales

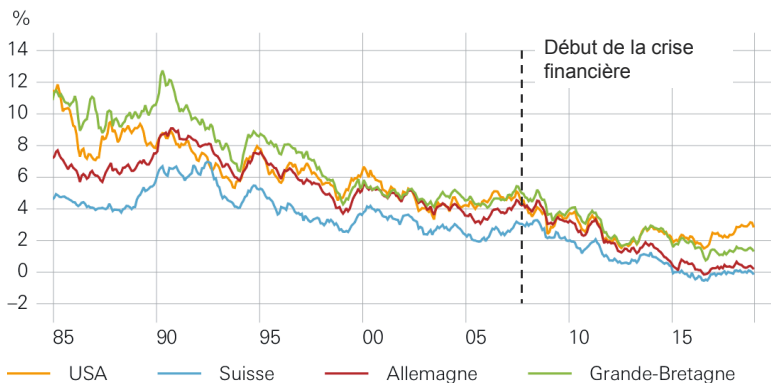
TAUX OFFICIELS



Sources: Bloomberg, BNS

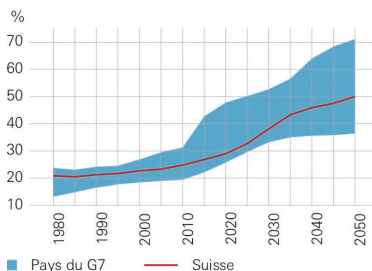
Tendance globale à une compression des taux d'intérêt à long terme

TAUX D'INTÉRÊT NOMINAUX, OBLIGATION D'ÉTAT À 10 ANS



Facteurs structurels: la démographie et le ralentissement de la croissance

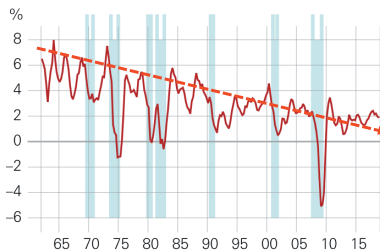
TAUX DE DÉPENDANCE VIEILLESSE



Source: Banque mondiale, WDI

CROISSANCE DES PAYS DU G7

Croissance en glissement annuel (par trimestre). Zones ombrées: récessions aux USA

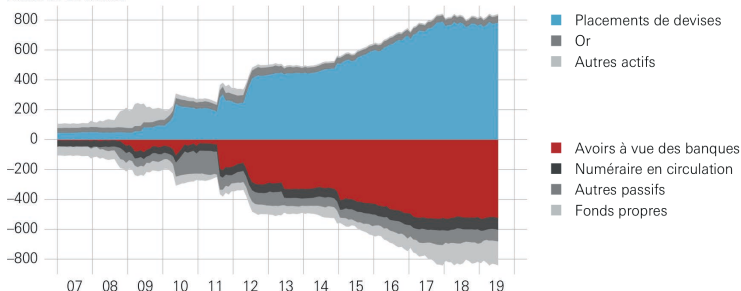


Politique de placement de la BNS

L'expansion du bilan découle des mesures visant à contrecarrer l'appréciation du franc

EVOLUTION DU BILAN

Milliards de francs



La BNS est un investisseur global important – avec quelques traits distinctifs

1. La politique de placement est subordonnée à la politique monétaire

- ➔ La taille du bilan est déterminée par la politique monétaire
- ➔ Les réserves de devises sont placées à l'étranger – sans couverture du risque de change («*hedging*»)

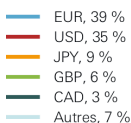
2. La BNS tient ses comptes dans une monnaie refuge

- ➔ Les rendements peuvent être très volatils
- ➔ Une large diversification est fondamentale

Une large diversification est nécessaire pour réduire les risques des placements

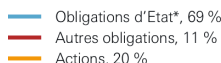
RÉSERVES DE DEVICES: VENTILATION SELON LA MONNAIE

Au 30.06.2019



RÉSERVES DE DEVICES: VENTILATION SELON LA CATÉGORIE DE PLACEMENT

Au 30.06.2019



*dont les dépôts auprès des banques centrales et la BRI.

Risques de change prédominants car non couverts

RENDEMENTS DES PLACEMENTS DE DEVICES



Source: BNS.

Résultats et distribution du bénéfice

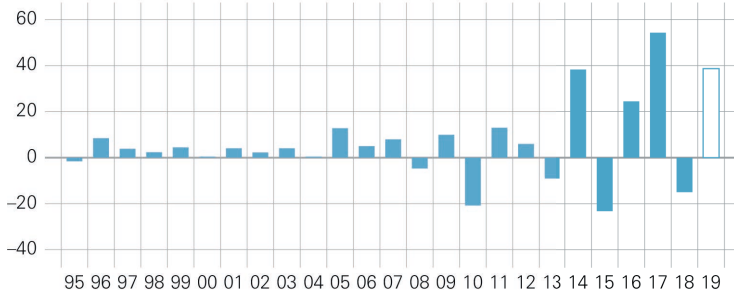
Quelques points à prendre en considération:

- Primauté de la politique monétaire
- Les profits et les pertes peuvent s'exprimer en *dizaines* de milliards de francs; le résultat est très volatile
- Le législateur a mis un fort accent sur la solidité du bilan de la BNS (art. 31, LBN)
- Le montant distribué à la Confédération et aux cantons est fixé par une convention entre le DFF et la BNS au titre des exercices 2016 à 2020

L'expansion du bilan a conduit à une forte volatilité des résultats

RÉSULTATS DE LA BNS

En milliards de francs



2019: résultats au 30 juin

Mécanisme guidant la distribution des bénéfices

Résultat de l'exercice

- attribution à la provision pour réserves monétaires selon LBN

= **Résultat annuel distribuable**

+ réserve pour distributions futures (bénéfice reporté)

= **Bénéfice porté au bilan**

Si le bénéfice porté au bilan est positif:

=> Dividende aux actionnaires et distribution à la Confédération et aux cantons

Exemple chiffré: compte de résultat 2018

	En millions de francs
Résultat de l'or	-256,7
Résultat des positions en monnaies étrangères	-16337,5
Résultat des positions en francs	2046,2
Autres résultats	-4,8
Résultat brut	-14552,7
Charges afférentes aux billets de banque	-56,8
Charges de personnel	-174,5
Autres charges d'exploitation	-122,9
Amortissements sur les immobilisations	-27,1
Résultat de l'exercice	-14934,0

En millions de francs

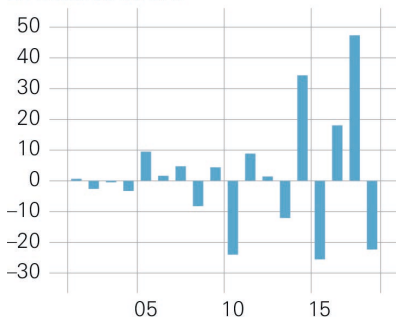
	2018	Remarques
Résultat de l'exercice	-14934,0	
- attribution à la provision pour réserves monétaires	-5423,4	Selon la LBN, art. 30.
Résultat annuel distribuable	-20357,4	
+ réserve pour distributions futures	67348,4	
Bénéfice porté au bilan	46991,0	
- Versement d'un dividende de 6%	-1,5	Dividende maximal fixé par la loi (LNB, art 31)
- Distribution à la Confédération et aux cantons	-2000,0	Selon convention entre la BNS et le DFF valable de 2016 à 2020
Réserve pour distributions futures après affectation des bénéfices	44989,5	

La volatilité des résultats est absorbée par les réserves pour distributions futures

VARIATIONS DES RÉSERVES POUR DISTRIBUTIONS FUTURES

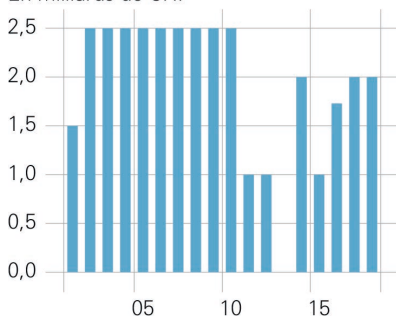
Après affectation du bénéfice

En milliards de CHF



DISTRIBUTIONS À LA CONFÉDÉRATION ET AUX CANTONS

En milliards de CHF



Nous vous remercions de votre attention !

© Copyright Banque nationale suisse

Audria Raphaël (SEC-GC)

De: Baertschi François (GC)
Envoyé: mardi 8 octobre 2019 16:26
À: COM-Finances
Objet: Amendement à la motion 2447 (BNS)
Importance: Haute

Chers collègues de la Commission des Finances, voici l'amendement général que le groupe MCG propose pour la motion sur la BNS M2447. L'audition de la semaine dernière a permis d'affiner les invites, tout en précisant nos préoccupations en relation avec les taux d'intérêts négatifs et les caisses de pension.

Nous vous remercions par avance de votre intérêt pour une question de première importance et nous nous permettrons de demander votre soutien ou vos propositions pour des sous-amendements afin d'améliorer encore cette motion de grande actualité.

Avec mes salutations les meilleures.

François Bärtschi

Amendement général à la motion 2447 déposé par le groupe MCG

(remplace les invite)

demande au Conseil d'Etat

- qu'il informe régulièrement la population genevoise et le Grand Conseil sur la politique monétaire de la Banque Nationale Suisse;
- qu'il transmette aux instances compétentes les inquiétudes du Souverain Genevois quant aux effets de la politique des taux d'intérêts négatifs de la BNS et en particulier ses conséquences sur les caisses de pension ;
- qu'il intervienne auprès des instances compétentes afin que le bénéfice net de la Banque Nationale Suisse soit effectivement comptabilisé selon l'article 199 ch.4 de la Constitution fédérale, conformément aux intérêts du Canton de Genève;
- Que l'un de ses membres participe en personne aux Assemblées Générales de la BNS.