

# Que disent l'économie et la Constitution au sujet des bénéfices de la BNS ?

La question de la répartition des bénéfices de la Banque nationale suisse divisait déjà bien avant la crise du coronavirus. Qu'en pense l'économie ? Et la Constitution fédérale permet-elle des affectations ou la création d'un fonds souverain ? *Ernst Baltensperger, Paul Richli*

**Abrégé** Face aux énormes dépenses dues à la crise du coronavirus, des voix ont appelé à augmenter les versements de la Banque nationale suisse (BNS) à la Confédération et aux cantons. Des demandes tout aussi récurrentes concernent la création d'un fonds souverain. D'un point de vue économique, de telles revendications sapent l'indépendance de la BNS et semblent donc peu judicieuses. L'affectation des bénéfices de la BNS ou la création d'un fonds souverain ne sont pas davantage fondées d'un point de vue constitutionnel.

La Banque nationale suisse (BNS) a réalisé en 2019 un bénéfice d'environ 49 milliards de francs, contre encore 21 milliards un an plus tard. Ces bons résultats ont suscité d'importantes convoitises politiques ces dernières années : la BNS aurait dû contribuer à la protection du climat, verser une partie des bénéfices à l'AVS ou à d'autres volets de la politique sociale, participer à la promotion de la paix en renonçant à financer les producteurs de matériel de guerre ou concourir à supporter les coûts de la pandémie de Covid-19.

Les appels à créer un fonds souverain financé par la BNS sont tout aussi récurrents. Celui-ci devrait soutenir certains projets politiques, comme la promotion de l'influence de la Suisse dans le monde ou l'acquisition de participations dans des « entreprises d'importance systémique » en Suisse. Toutes ces propositions ont en commun la volonté d'affecter les bénéfices de la BNS ou une partie de ses réserves monétaires et de capital à des projets choisis par la politique.

## Indépendance menacée

De telles affectations se révèlent problématiques d'un point de vue économique, tant sous l'angle monétaire que budgétaire. Elles créent en effet la confusion entre les politiques monétaire et budgétaire de l'État. L'indépendance de la BNS serait par conséquent menacée et sa politique monétaire risquerait d'être dominée par une forme de politique des projets.

Si les bénéfices de la BNS appartiennent – à juste titre – au peuple, il ne faut pas que la

perspective de faire des profits influe sur ses décisions. Ses bénéfices doivent résulter de ces décisions afin que la BNS puisse remplir son mandat de politique monétaire, qui consiste à assurer la stabilité des prix tout en tenant compte de l'évolution conjoncturelle.

Dans le cas contraire, la politique budgétaire pourrait être tentée de financer des plans et projets politiques en contournant les processus politiques habituels. La distribution d'argent présumé gratuit pourrait engendrer une utilisation inefficace des fonds publics et un gaspillage des ressources. Il s'agit donc d'éviter toute affectation comme celles décrites plus haut.

## Deux tiers aux cantons

Les participants à la discussion menée jusqu'ici supposent souvent implicitement que le législateur fédéral (c'est-à-dire le Parlement, sous réserve de référendum) serait en mesure d'imposer ce type d'affectations si une telle volonté se manifestait. Mais est-ce vrai ? Un examen du cadre constitutionnel auquel sont liés le législateur fédéral, le Conseil fédéral et la BNS permet d'en juger.

L'article de la Constitution fédérale consacré à la banque centrale<sup>1</sup> règle implicitement la question de savoir si la BNS pourrait décider d'utiliser ses bénéfices en faveur de la Confédération ou constituer un fonds souverain à partir de ceux-ci. Les alinéas 2 à 4 fournissent notamment quelques éclaircissements. Selon l'alinéa 2, la BNS, en sa qualité de banque centrale indépendante, mène

une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays. Pour ce faire, elle est administrée avec le concours et sous la surveillance de la Confédération. Cette disposition comporte une règle d'indépendance proprement dite, devant empêcher l'État d'intervenir dans la politique de la banque centrale pour ses propres projets politiques. L'alinéa 3 précise que la BNS doit constituer des réserves monétaires suffisantes à partir de ses revenus.

Enfin, l'alinéa 4 contient une règle de répartition, selon laquelle la BNS verse au moins deux tiers de son bénéfice net aux cantons. Cette disposition remonte à la fondation de la BNS. La participation aux bénéfices devait compenser la perte de souveraineté monétaire des cantons et les dédommager pour les revenus potentiels correspondants

## Faut-il changer la règle de répartition ?

Eu égard à son essence même, on peut se demander si la règle de répartition n'est pas dépassée après plus d'un siècle d'existence et s'il faudrait l'abroger ou la modifier – tout en conservant la règle d'indépendance. Concrètement, cela signifie que le Parlement pourrait décider de procéder à des affectations en tous genres pour les bénéfices distribuables de la Banque nationale suisse (BNS). Le risque politique concomitant serait que la Confédération fasse pression sur la BNS pour augmenter la part du bénéfice distribuable. Dans les années 1950, le nouveau régime des finances fédérales avait déjà donné lieu à une pareille tentative de modifier la Constitution. Celle-ci avait alors été nettement refusée par le peuple et les cantons. Heureusement, devrait-on dire aujourd'hui. Beaucoup d'éléments plaident en effet pour le maintien de la règle de répartition. En matière d'indépendance, une suppression de la participation des cantons affaiblirait la politique monétaire de la BNS, car il deviendrait nettement plus simple et plus tentant pour la politique fédérale de puiser dans les bénéfices de la BNS pour financer certains plans et projets. Il n'y aurait finalement plus d'obligation de laisser deux tiers des bénéfices perçus aux cantons. La règle de répartition contribue donc indirectement à assurer l'indépendance de la BNS, ce qui est à saluer.

<sup>1</sup> Art. 99 Cst.

Des militants de l'action «Debout pour le changement» demandent que les bénéfices de l'institution soient dédiés à des objectifs sociaux et écologiques. Une manifestation à Berne en septembre 2021.



(voir *encadré*). L'article 31, alinéa 2, de la loi sur la Banque nationale suisse (LBN) concrétise cette disposition : il indique que la part du bénéfice de la BNS qui dépasse le dividende revient pour un tiers à la Confédération et pour deux tiers aux cantons. À ce jour, entre 2 et 4 milliards de francs ont ainsi été versés chaque année à la Confédération et aux cantons. Vu ses bénéfices comptables élevés, la BNS a conclu en 2021 une nouvelle convention avec le Département fédéral des finances, relevant la distribution maximale à 6 milliards par an jusqu'à l'exercice 2025, à condition que le bénéfice porté au bilan soit supérieur à 40 milliards.

### Des provisions élevées convoitées

L'élément clé servant à déterminer le potentiel de répartition du bénéfice est la réserve pour distributions futures que la BNS doit constituer. Avec l'expansion de son bilan, la volatilité des marchés financiers et monétaires accroît également les risques de pertes et de gains au bilan de la BNS. Le principe de prudence exige que des provisions soient constituées en conséquence, faisant office de volant de sécurité. Cela implique que la BNS renforce ses fonds propres.

Des distributions excessives affaibliraient la qualité du bilan de la BNS sur la durée. Celle-ci courrait alors le danger de devoir tôt ou tard être recapitalisée par l'État. En théorie, une banque centrale peut certes fonctionner avec des fonds propres négatifs, mais cela la rendrait très dépendante de la politique, limiterait son indépendance financière et lui ferait perdre sa crédibilité sur les marchés ainsi que sa capacité à honorer son mandat. Pour une banque centrale indépendante, la dotation adéquate en fonds propres est donc primordiale.

Cependant, la BNS doit éviter de laisser ses provisions et ses réserves de capital croître jusqu'à un niveau que son mandat ne permettrait pas vraiment de justifier d'un point de

vue économique. Cela ouvrirait la porte à des convoitises politiques toujours plus difficiles à esquiver avec le temps. La Suisse en a fait l'expérience au tournant du millénaire.

L'utilisation du gain extraordinaire de la BNS découlant du passage à une évaluation de l'or au prix du marché après la suppression du lien entre le franc et l'or avait soulevé un vif débat politique. Une pétition demandait la création d'une « Fondation Suisse solidaire » devant renforcer la solidarité en Suisse et à l'étranger, alors qu'une initiative « pour le versement au fonds AVS des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale suisse » avait été lancée.

### Un fonds souverain anticonstitutionnel

En vertu de la Constitution (et de la LBN pour la mise en œuvre concrète), la BNS n'a aucune possibilité d'affecter son bénéfice annuel distribuable à des projets politiques une fois celui-ci déterminé, ni de le placer dans un fonds souverain dont le seul bénéficiaire serait la Confédération. La LBN garantit en effet que la part du bénéfice qui dépasse le dividende revient pour un tiers à la Confédération et pour deux tiers aux cantons<sup>2</sup>. Dans le cadre des constitutions fédérale et cantonales, la Confédération et les cantons disposent ensuite librement du montant versé.

La Constitution garantit aux cantons de participer au bénéfice distribuable à hauteur de deux tiers au moins<sup>3</sup>, ce que le Parlement ne peut pas changer – sauf par une modification de la Constitution. Par ailleurs, la règle d'indépendance<sup>4</sup> implique que le Parlement ne peut pas exiger d'autres utilisations de la part de la BNS.

L'institut d'émission ne pourrait pas davantage mettre lui-même à disposition une partie de ses réserves monétaires et de capital pour des projets politiques, ni la verser à un fonds

souverain. Outre le droit constitutionnel, de solides arguments politico-économiques peuvent être opposés à une telle entreprise. Le volume et la composition du bilan figurent en effet parmi les instruments les plus importants de la politique de la banque centrale. On ne peut pas simplement en priver la BNS, au risque d'entraver sa politique monétaire.

Il apparaît donc que les fondements constitutionnels de la BNS et de sa politique fournissent le meilleur argument économique en faveur d'une politique monétaire de la banque centrale indépendante du monde politique. En particulier, la règle de répartition attribuant au moins deux tiers du bénéfice de la BNS aux cantons rehausse clairement la règle d'indépendance. L'affectation des bénéfices à la seule Confédération, comme ce serait le cas avec un fonds souverain, accroîtrait considérablement le risque que la politique fédérale affecte l'indépendance de la BNS.



**Ernst Baltensperger**

Professeur émérite d'économie politique, Université de Berne



**Paul Richli**

Professeur émérite de droit public, de droit agraire et de législation, ancien recteur de l'Université de Lucerne

<sup>2</sup> Art. 31 al. 2 LBN.

<sup>3</sup> Art. 99 al. 4 Cst.

<sup>4</sup> Art. 99 al. 2 Cst.

# Téléchargez gratuitement l'application dès maintenant

