



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Ballmer Mirjam / Aebischer Suzanne

2020-GC-126

Comportement de vote responsable du canton en tant qu'actionnaire de la BNS

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 21 août 2020, les députées Mirjam Ballmer et Suzanne Aebischer demandent l'adoption d'une base légale subordonnant l'approbation par le canton de Fribourg, en sa qualité d'actionnaire, du rapport financier de la Banque nationale suisse (BNS) et la décharge du Conseil de banque à l'absence d'actions/investissements de cette institution dans des entreprises actives dans les énergies fossiles.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Remarque préalable

La demande des députées Mirjam Ballmer et Suzanne Aebischer appelle certaines précisions sur le cadre constitutionnel et législatif dans lequel la BNS doit exercer son activité (cf. ci-après ch. 2) ainsi que sur la mission qui lui a été confiée par le constituant et le législateur (cf. ci-après ch. 3).

2. Cadre constitutionnel et législatif – Indépendance de la BNS

La BNS est la banque centrale de la Confédération suisse ; elle est constituée sous la forme d'une société anonyme régie par une loi spéciale (cf. art. 1 de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la Banque nationale suisse, LBN, RS 951.11). Ses tâches sont énoncées à l'article 5 LBN. Selon le 1^{er} alinéa de cette disposition, la « Banque nationale conduit la politique monétaire dans l'intérêt général du pays. Elle assure la stabilité des prix. Ce faisant, elle tient compte de l'évolution de la conjoncture ». Cette disposition met en œuvre l'article 99 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (RS 101) dont la teneur est la suivante : « **en sa qualité de banque centrale indépendante, la Banque nationale suisse mène une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays ; (...)** ».

L'article 6 LBN explicite le principe de l'indépendance de la BNS. Il prescrit que dans « l'accomplissement des tâches de politique monétaire visées à l'art. 5, al. 1 et 2 [LBN], la Banque nationale et les membres de ses organes ne peuvent ni solliciter ni accepter d'instructions du Conseil fédéral, de l'Assemblée fédérale ou d'autres organismes ». Par « autres organismes », il faut entendre les autorités fédérales ou cantonales aussi bien que les milieux de l'économie privée (cf. message du Conseil fédéral, in FF 2002 5645/5741). Selon l'article 33 LBN, les « organes » de la BNS sont l'assemblée générale des actionnaires, le conseil de banque, la direction générale et l'organe de révision.

La BNS est tenue par l'article 7 LBN d'entretenir des échanges réguliers avec le Conseil fédéral et le Parlement fédéral et de leur rendre compte de l'accomplissement de ses tâches. Elle doit en outre informer le public de sa politique monétaire et faire part de ses intentions en la matière. Dans ce cadre, la BNS publie de nombreux rapports et articles relatifs à l'évolution économique et monétaire et les met à disposition sur son site Internet.

3. Mission de la BNS

Comme mentionné ci-dessus, la BNS a, en vertu de la Constitution fédérale, pour mission première d'assurer la politique monétaire de la Suisse. Le placement des actifs est subordonné à la conduite de cette politique. Les placements de la BNS contribuent à maintenir à long terme la valeur réelle des réserves monétaires et leur stabilisation. Le constituant et le législateur ont sciemment renoncé à confier à la BNS la tâche d'exercer une influence sur l'évolution de branches déterminées de l'économie. Il incombe à la Banque nationale d'assurer au monde économique un cadre monétaire optimal (cf. message du Conseil fédéral, *in* FF 2002 5645/5731).

Il n'appartient ainsi pas à la BNS, par le biais de sa politique de placement, de mener une politique structurelle et de procéder à une sélection positive ou négative de certaines branches afin de les soutenir ou de les pénaliser. **La BNS tient compte de cette définition de sa mission en investissant de manière large** (dans quelques 6 700 titres d'entreprises de plus de 40 pays en 2019) **et en restant aussi neutre que possible dans les placements qu'elle effectue. La part des différentes branches dans son portefeuille d'actions correspond simplement à la capitalisation boursière de celles-ci.**

Il résulte de ce qui précède que la BNS contribue à la stabilité de l'ensemble de l'économie et qu'il n'entre pas dans ses attributions légales de favoriser ou de freiner une évolution économique ou sociétale particulière. Elle ne peut remplir sa mission de stabilité des prix de façon crédible et efficace que si elle se concentre sur les tâches qui lui sont attribuées par la loi.

Ceci étant précisé, le Conseil d'Etat relève que, selon le compte rendu d'activité 2019 de la BNS (p. 85) explicitant les directives sur la politique de placement du 27 mai 2004, cette institution se sent tenue par « les normes et valeurs fondamentales de la Suisse dans sa politique de placement. C'est pourquoi elle n'acquiert pas [...] d'actions ou d'obligations d'entreprises dont les produits ou les processus de production transgressent de manière flagrante des valeurs largement reconnues. La Banque nationale s'abstient par conséquent d'acheter des titres d'entreprises qui violent massivement des droits humains fondamentaux, qui causent de manière systématique de graves dommages à l'environnement ou qui sont impliquées dans la fabrication d'armes condamnées sur le plan international ».

4. Prise en considération des enjeux climatiques par la BNS

Dans le cadre de l'accomplissement de la mission qui lui est confiée et dans son appréciation de la situation économique et monétaire, la BNS s'efforce de prendre en considération l'ensemble des risques pertinents, y compris ceux liés au climat.

En ce qui concerne le **portefeuille d'obligations**, les gestionnaires utilisent toutes les informations à leur disposition pour orienter leurs décisions en matière d'investissement. Cette évaluation exhaustive comprend essentiellement tous les risques susceptibles de se manifester financièrement sous une forme ou sous une autre. Les risques climatiques font partie intégrante d'une bonne gestion de portefeuille. Le portefeuille obligataire de la BNS inclut depuis plusieurs années des

obligations vertes, qui, comme leur nom l'indique, servent à financer des projets relatifs à l'environnement.

S'agissant du **portefeuille d'actions**, la BNS se réfère par principe à un ensemble d'indices représentatifs des marchés pour déterminer la part de chaque titre dans son portefeuille. La gestion indicielle assure que la BNS agit de façon aussi neutre que possible sur les marchés sans procéder à une « sélection » systématique de titres. Elle empêche aussi que certains secteurs et entreprises soient sur- ou sous-représentés. Au-delà de ces avantages, le choix de cette forme de gestion repose sur des arguments d'ordre politique. Une gestion plus active des placements en actions équivaldrait à poursuivre indirectement une politique structurelle. Or, comme déjà relevé, il ne fait pas partie du mandat de la BNS de promouvoir ou de désavantager certaines entreprises ou secteurs. Celle-ci doit à tout prix éviter les conflits d'intérêts, pour préserver son indépendance et sa crédibilité.

Toutefois, il est important de relever, en lien avec l'objet de la motion, que, en dérogation au principe de neutralité de son action sur les marchés financiers, la BNS intègre les critères ESG (Environnement, Société, Gouvernance) dans la gestion de son portefeuille d'actions à travers une politique d'exclusion sélective. Depuis 2013, elle renonce à acquérir des titres d'entreprises dont les produits ou le mode de production contreviennent gravement à des principes éthiques, et notamment à celui consistant à ne pas causer de graves dommages à l'environnement de manière systématique. Cette décision lui permet d'aligner sa gestion d'actifs sur les valeurs et les normes fondamentales de notre pays. Pour identifier les entreprises à exclure, la BNS s'appuie sur des experts externes. Dans le domaine environnemental et des droits humains, elle évalue régulièrement ses placements dans le cadre d'un processus à deux étapes. Dans un premier temps, un cabinet d'experts recueille toutes les informations accessibles au public. Il rédige une liste d'alerte regroupant les sociétés à risque, à savoir celles qui répondent très probablement aux critères d'exclusion de la BNS. Dans une deuxième étape, un autre bureau d'experts évalue en détail ces allégations et établit un rapport complet pour chaque entreprise à risque, accompagné d'une recommandation. La décision finale d'exclure ou non une entreprise revient à la BNS.

Par ailleurs, **sur le plan international**, la BNS a, en 2019, adhéré au réseau des banques centrales et des superviseurs pour le verdissement du système financier (Central Banks and Supervisors Network for Greening the Financial System, NGFS). Ce réseau, qui compte actuellement 46 membres, a pour objectif de favoriser les échanges sur les questions climatiques et de contribuer au développement de la gestion de ces risques par le secteur financier. Il vise aussi à promouvoir le rôle du système financier dans la transition énergétique.

Finalement, la **révision de la loi CO2** aura également un impact sur la prise en compte par la BNS des risques climatiques. En effet, selon les nouvelles dispositions de cette loi :

- > Dès l'entrée en vigueur de la révision de la loi, la BNS devra analyser et tenir compte des risques climatiques auxquels la place financière suisse est exposée dans le cadre de ses tâches de surveillance et de garantie de la stabilité de la place financière suisse ;
- > Elle devra en outre en faire rapport régulièrement au Conseil fédéral et rendre ce rapport public, ce qui permettra un suivi régulier de l'évolution de la prise en compte des risques climatiques par notre place financière.

5. Conclusion

Le canton de Fribourg possède 1000 actions de la BNS, soit 1 % du capital-actions. A ce titre, compte tenu de certaines restrictions appliquées au droit de vote des actionnaires autres que des collectivités publiques, il dispose de 1,6 % des voix à l'assemblée générale de cette institution.

Dans le cadre de cette influence limitée, le Conseil d'Etat sera particulièrement attentif aux informations figurant dans le rapport de gestion de la BNS sur les aspects environnementaux de son activité, notamment en ce qui concerne les modes de gestions appliqués, les types d'actifs détenus et leurs caractéristiques ESG.

Une base légale telle que demandée par les motionnaires (refus d'approbation du rapport financier et de décharge du Conseil de banque tant que cette institution possède des actions/investissements dans des entreprises actives dans les énergies fossiles) irait toutefois trop loin, dans la mesure où l'appréciation de l'action de la BNS et du Conseil de banque ne peut pas reposer entièrement sur des considérations d'ordre environnemental. Cela imposerait au canton de Fribourg d'exercer sciemment son droit de vote à l'assemblée générale de la BNS dans un sens non conforme aux dispositions constitutionnelle et fédérale régissant les attributions et l'indépendance de la BNS.

Par ailleurs, comme relevé ci-dessus, le Conseil d'Etat constate que la BNS s'efforce déjà, dans les limites autorisées par la Constitution fédérale et par les dispositions légales qui la régissent, de prendre en considération les impératifs climatiques et est convaincu que ces efforts auront tendance à s'intensifier encore dans les années à venir. De plus, le Conseil d'Etat constate que la stratégie de la durabilité qu'il a adoptée est intégrée dans la politique de la BNS.

Au vu de ces éléments, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion 2020-GC-126.

19 janvier 2021