

BNS : anticonstitutionnellement vôtre ?

Rémy Meury (CS-POP)

Une première question pourrait être « Mais où sont passés les 77 autres milliards du bénéfice de la BNS ? ». C'est un peu à cette conclusion, avant même que le bénéfice final de 2024 soit connu, que l'émission « Temps présent » était arrivée dans son reportage diffusé le 19 décembre 2024, intitulé « BNS, les milliards dont on ne voit plus la couleur ». L'enquête menée a surtout mis en évidence l'opacité de l'institution et la froideur de ses dirigeants, anciens comme nouveaux.

Cela dit, des textes légaux de la Confédération fixent les règles de fonctionnement de la BNS. Et l'on en trouve à tous les niveaux de la hiérarchie normative : dans la Constitution fédérale ; puis dans une loi spécifique qui concrétise le texte fondamental de notre pays ; puis dans une ordonnance qui précise les éléments de la loi. Rien de particulier, on retrouve ce fonctionnement dans tous les pays démocratiques et dans tous les cantons suisses. D'où notre questionnement quant au fonctionnement du versement des parts de la BNS. Reprenons dans l'ordre.

L'article 99 de la Constitution fédérale d'abord :

Article 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 constituée, 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.*

L'alinéa 4 est limpide, et fondamental. Nous y reviendrons.

La loi sur la Banque nationale du 3 octobre 2003, en vigueur depuis le 1^{er} mai 2004, précise le cadre dans lequel la BNS exerce son activité. Si l'indépendance de l'institution y est concrétisée, elle y est contrebalancée par l'obligation de rendre compte au Conseil fédéral, au Parlement et au peuple. La détermination de la notion de bénéfice, essentielle pour définir le montant des versements aux cantons et à la Confédération, est clairement définie dans la loi sur la BNS (LBN) :

Article 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.*

Article 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.

Pour terminer, l'ordonnance sur la répartition de la part des cantons au bénéfice porté au bilan de la Banque nationale suisse, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2008, prévoit à son article 2 :

Article 2 Échéance des versements

¹ La Banque nationale suisse (BNS) verse à l'Administration fédérale des finances (AFF), après l'assemblée générale de ses actionnaires, le montant à répartir selon l'art.31, al. 2, LBN.

² L'AFF verse aux cantons les montants qui leur reviennent, dès réception du versement de la BNS.

Jusque-là, on peut considérer que l'alinéa 4 de l'article 99 de la Constitution est respecté sur le principe, si ce n'est la compétence accordée au Département fédéral des finances (DFF) en deuxième partie de l'alinéa 2 de l'article 31 de la LBN, bien que cet alinéa prévoit aussi un versement constant à moyen terme.

Mais voici que le DFF et la BNS ont conclu, en date du 29 janvier 2021, une nouvelle convention réglant le versement du bénéfice de la BNS pour les exercices 2020 à 2025. Cette convention met des limites :

Maximum :

- Bénéfice porté au bilan supérieur ou égal à 40 milliards de francs : montant distribué de 6 milliards de francs.

Minimum :

- Bénéfice porté au bilan inférieur à 10 milliards de francs : distribution du bénéfice porté au bilan, mais 2 milliards de francs au maximum, le solde de la réserve pour distributions futures ne devant pas devenir négatif à la suite de cette distribution et du versement du dividende aux actionnaires.

Fixer à 6 milliards la part du bénéfice pouvant être distribuée aux collectivités publiques, sur un bilan de près de 800 milliards, c'est entrer dans le domaine de la charité.

Cette Convention prévoit l'existence d'une réserve pour distributions futures qui sert à assurer la constance des versements. Elle correspond à un bénéfice reporté ou à une perte reportée. La part non distribuée du bénéfice annuel lui est attribuée, ou le montant manquant pour la distribution en est prélevé. Il n'est dit nulle part qu'en cas de déficit, la BNS puise exclusivement dans cette réserve pour équilibrer son bilan, ce qu'elle a pourtant fait en 2022 en y inscrivant même, comptablement, un montant négatif, justifiant ainsi aucun versement à la Confédération et aux cantons en 2023 et en 2024.

D'où nos questions au Gouvernement :

- 1. Peut-on raisonnablement considérer que la Convention entre le DFF et la BNS respecte la Constitution fédérale et la loi sur la BNS, qui de fait prévoient un versement constant de la BNS à la Confédération et aux cantons ?**
- 2. Que pense-t-il de l'artifice comptable prévoyant une réserve pour distributions futures alors que tous les textes indiquent bien qu'il n'y a versement qu'en cas de bénéfice ?**
- 3. Est-il disposé à interpeller le Conseil fédéral pour qu'il fasse respecter le texte fondamental qu'est la Constitution, précisée dans la LBN ?**

Rémy Meury (CS-POP)

Co-signataires

- Christophe Schaffter (CS-POP)
- Raphaël Breuleux (Verts)
- Ivan Godat (Verts)
- Magali Rohner (Verts)
- Baptiste Laville (Verts)
- Philippe Bassin (Verts)
- Pauline Godat (Verts)
- Roberto Segalla (Verts)
- Sonia Burri-Schmassmann (Verts)
- Anita Kradolfer (Verts)
- Liza Crétin-Schumacher (CS-POP)
- Céline Blaser (Verts)
- Vincent Schmitt (Verts)

Intervention déposée officiellement le 19 février 2025