

**Monsieur le Conseiller fédéral Kaspar Villiger, Chef du département des finances,  
3003 Berne**

---

## **Consultation relative à la révision de la loi sur la Banque nationale (BNS)**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Nous avons bien reçu votre courrier du 16 mars 2001 et vous remercions de nous avoir consultés à ce sujet.

La nouvelle constitution fédérale, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2000, définit en son article 99 le statut et le mandat de la BNS. La constitution garantit l'indépendance de la banque centrale et lui confère le mandat de mener une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays. La disposition constitutionnelle précise que la BNS doit constituer des réserves monétaires suffisantes à partir de ses revenus, dont une partie en or. Elle reprend en outre le principe selon lequel les cantons ont droit à deux tiers au moins du bénéfice.

Le projet de loi élaboré par le groupe d'experts vise à mettre en œuvre la disposition constitutionnelle. Il précise le statut et le mandat de la BNS et lui impose l'obligation de rendre compte. Il définit de manière nouvelle les opérations que la banque centrale peut effectuer de même que ses attributions dans le domaine de la politique monétaire. Enfin, il précise les dispositions du droit de la société anonyme qui sont applicables à la BNS et propose une adaptation de sa structure organisationnelle aux exigences actuelles.

Nous avons pris connaissance avec intérêt des propositions du groupe d'experts. Selon notre appréciation, le projet de loi mis en consultation est parfaitement à même de donner à la BNS le cadre adéquat pour que celle-ci puisse accomplir son mandat constitutionnel. Nous approuvons donc les propositions contenues dans le projet, sous réserve des remarques et propositions ci-après concernant notamment la constitution de réserves monétaires et la répartition du bénéfice de la BNS.

Nous nous déterminons comme suit quant aux questions posées:

### ***Question 1: mission et tâches de la BNS (art. 5)***

L'article 5 prévoit que la BNS conduit la politique monétaire dans l'intérêt du pays. Il précise cette mission en stipulant que la banque centrale assure la stabilité des prix en tenant compte de l'évolution de la conjoncture.

Cette disposition nous semble bien recouvrir le mandat constitutionnel. Elle met en évidence le rôle déterminant de la politique monétaire en matière de stabilité des prix tout en attribuant clairement à la BNS une responsabilité quant à l'évolution de l'économie réelle. Lors de perturbations de l'équilibre économique, il appartiendra à la banque centrale de mener une politique servant au mieux la stabilité des prix et une évolution favorable de la production et de l'emploi. Les conflits d'objectifs que cette mission peut comporter justifient au demeurant que la loi ne fixe pas nommément un plafond au renchérissement admissible. Une telle contrainte pourrait en effet, selon les circonstances, mettre la BNS dans l'impossibilité de prendre suffisamment en compte les impératifs de la politique conjoncturelle.

Au demeurant, l'énumération des tâches prévue à l'article 5 nous paraît pertinente.

**Question 2: obligation de rendre compte (art. 7)**

Nous ne pouvons que saluer l'indépendance qui est reconnue à la BNS et son corollaire consistant en l'obligation de rendre compte et d'informer les autorités politiques fédérales ainsi que le public en général. Nous approuvons également les trois volets de l'obligation de rendre compte imposée à la BNS de même que la fréquence de cette obligation.

Nous formulons toutefois quelques réserves quant aux limites mises à l'information des Chambres fédérales. Par crainte que celles-ci n'exercent une influence sur les décisions de la banque centrale, il est prévu que le parlement ne sera informé que de manière rétrospective, la BNS exposant sa politique monétaire "sans divulguer ses intentions en la matière". Cette approche nous paraît très restrictive. Actuellement, une politique d'information plus ouverte est déjà pratiquée notamment aux Etats-Unis et en Angleterre, sans que cela soit néfaste pour la politique monétaire. La transparence quant aux objectifs visés et à la politique menée par la banque centrale nous paraît au contraire essentielle pour le succès de sa mission. Nous vous suggérons de réexaminer cet aspect de l'obligation de rendre compte.

**Question 3: base des activités statistiques (art. 14 – 16)**

Les bases légales proposées pour les activités statistiques de la BNS sont très larges. Elles lui permettront de remplir pleinement sa tâche d'information envers les autorités politiques, l'économie et le public.

Il incombera au Préposé fédéral à la protection des données de surveiller, de manière attentive, que la BNS n'abuse pas de son large pouvoir en la matière.

**Question 4: réserves minimales (art. 17)**

Le principe des réserves minimales destinées à garantir une demande stable de monnaie centrale est ancré actuellement dans la loi sur les banques. Le transfert de ces dispositions dans la loi sur la BNS – avec diverses adaptations - se justifie dans la mesure où les réserves minimales sont prioritairement un instrument de politique monétaire.

Quant à la répartition des dispositions entre loi et règlement, elle n'est pas critiquable non plus dès lors que la loi fixe la limite de ces réserves minimales (4% des engagements à court terme des banques). Dans ce cadre légal, le fait de déléguer à la BNS le soin de déterminer les autres modalités qui régiront le système des réserves minimales est cohérent.

**Question 5: surveillance des systèmes de paiement (art. 18)**

La surveillance des systèmes de paiement sans numéraire par la BNS nous paraît indispensable. En effet, la banque centrale ne saurait remplir son mandat sans disposer des moyens de s'assurer que les systèmes de paiement utilisés ne compliquent ou contrecarrent les mesures de politique monétaire.

Quant à la procédure proposée, elle nous paraît répondre aux objectifs visés.

**Question 6: détermination du bénéfice (art 27)**

La constitution impose à la BNS de constituer des réserves monétaires suffisantes à partir de ses revenus. A cet égard, le projet de loi délègue entièrement la compétence de déterminer le volume des réserves monétaire à la banque centrale elle-même. Cette proposition ne nous paraît pas satisfaisante.

En regard des comparaisons internationales, la BNS a attribué jusqu'à présent une part bien plus importante de son bénéfice aux réserves monétaires. De ce fait, celles-ci atteignent un volume dépassant sensiblement les objectifs visés. A notre sens, la BNS ne devrait donc plus constituer à l'avenir des provisions allant au-delà des besoins de la politique monétaire. Par rapport aux dernières années, la part de bénéfice redistribuée à la Confédération et aux cantons pourrait être notablement augmentée.

Dans la mesure où la constitution de réserves monétaires se répercute directement sur le bénéfice distribué à la Confédération et aux cantons, nous considérons que cette question ne devrait pas être laissée à la libre appréciation de la BNS. Il est important que tant la Confédération que les cantons puissent se prononcer à ce sujet à travers une "instance d'approbation" qui devrait en tout cas pouvoir déterminer le montant maximum des réserves monétaires à constituer au cours d'une période donnée.

La Conférence des directeurs cantonaux des finances propose de constituer à cet effet un comité formé du directoire de la Banque, d'une délégation du Conseil fédéral et de trois représentants des cantons. Nous pourrions en principe nous rallier à cette proposition. Il faut relever cependant que la détermination annuelle du montant des réserves monétaires par ledit comité risque de rester sans effet sur la distribution du bénéfice, du moins à court terme, dès lors que celle-ci fera l'objet d'une convention pluriannuelle entre la BNS et le Département fédéral des finances (cf. art. 28 de la loi).

A notre avis, il serait préférable que tant le volume maximum des réserves monétaires à constituer au cours d'une période donnée que la répartition du bénéfice entre la Confédération et les cantons fassent l'objet d'une convention au sens de l'article 28, à laquelle les cantons devraient toutefois être associés. Le montant du bénéfice à répartir sur plusieurs années ne peut en effet être déterminé sans qu'une réflexion soit menée au sujet du volume opportun des réserves monétaires. La solution que nous préconisons permettrait de conduire les deux réflexions de manière cohérente au sein d'un même groupe.

Dans ce sens, nous proposons de modifier l'article 27 de la manière suivante:

#### **Art. 27 Détermination du bénéfice**

<sup>1</sup>La Banque nationale constitue des réserves monétaires appropriées à la conduite de la politique monétaire. Ce faisant, elle tient compte de l'évolution économique.

<sup>2</sup>Le volume maximum des réserves monétaires à constituer pour une période donnée est fixé dans la convention prévue à l'article 28, alinéa 2.

<sup>3</sup>Inchangé

Nous relevons que notre proposition va dans le sens de la convention en vigueur, celle-ci comportant d'ores et déjà une disposition relative à la création des réserves monétaires (croissance au même rythme que le PNB).

Moyennant une telle convention, le degré de précision des dispositions de l'article 27 nous paraît suffisant. Si la solution de l'instance d'approbation n'était pas retenue, il siérait alors que la loi fixe des règles plus précises à la BNS pour que celle-ci puisse déterminer le

volume optimal des réserves monétaires avec une marge de manœuvre restreinte. Ces dispositions légales pourraient, par exemple, fixer la fourchette dans laquelle pourrait varier le montant total des réserves monétaires à prendre en compte avant la détermination du bénéfice à répartir entre les ayants droit, ou encore fixer la croissance des réserves monétaires dans une certaine proportion par rapport à celle du PNB.

#### ***Question 7: répartition du bénéfice (art. 28)***

La loi en vigueur prévoit que le bénéfice, après dotation du fonds de réserve et distribution d'un dividende aux actionnaires, sert à verser aux cantons une indemnité de 80 centimes par habitant. Le solde revient pour un tiers à la Confédération et pour deux tiers aux cantons. Les experts proposent de renoncer à la répartition préalable de l'indemnité de 80 centimes, dont le montant total est négligeable par rapport au bénéfice distribué. Nous approuvons cette modification.

Le maintien de la clé de répartition entre les cantons (en fonction de la population et de la capacité financière) s'impose clairement. Tout abandon prématuré du critère de la capacité financière créerait un préjudice grave aux cantons financièrement faibles avant l'entrée en vigueur de la nouvelle péréquation financière et de la répartition des tâches entre Confédération et cantons.

Afin de faciliter l'établissement des budgets cantonaux et fédéraux, la distribution d'un montant constant de bénéfice sur une période donnée est une solution judicieuse. Nous considérons toutefois que les cantons devraient être associés à la convention prévue à l'article 28, alinéa 2. La part des cantons au bénéfice de la BNS représente aujourd'hui déjà un apport substantiel dans les budgets des cantons et influe donc indirectement sur le niveau de la fiscalité et de l'endettement. De ce point de vue, il est nécessaire et légitime que les cantons soient associés à la convention.

En conséquence, nous vous proposons de modifier l'article 28, alinéa 2 comme suit:

### **Article 28 Répartition du bénéfice**

<sup>1</sup>Inchangé

<sup>2</sup>La part du bénéfice qui dépasse le dividende revient pour un tiers à la Confédération et pour deux tiers aux cantons. Afin d'assurer une distribution constante à moyen terme, le département fédéral compétent, une délégation des cantons et la Banque nationale fixent par convention, pour une période donnée, le montant annuel du bénéfice distribué à la Confédération et aux cantons.

<sup>3</sup>Inchangé

La délégation des cantons pourrait être constituée au sein de la Conférence des directeurs cantonaux des finances.

### **Question 8: statut juridique et sièges de la BNS (art. 1 et 3)**

La BNS doit rester une société anonyme fondée sur une loi spéciale. Cette structure juridique met en évidence l'indépendance de la banque centrale et correspond donc bien à son statut particulier.

Quant au siège, la BNS peut fort bien en avoir deux. Ce double siège ne fait aucune difficulté et est d'ores et déjà connu dans de très grandes entreprises ayant leur siège social en Suisse. Il traduit opportunément la volonté d'assurer une présence équilibrée de la banque centrale dans notre pays.

### **Question 9: densité normative en matière d'organisation**

La loi propose et contient, il est vrai, de nombreuses dispositions de détails relatives à l'organisation de la BNS. Ces dispositions législatives tiennent lieu de statuts. Il est essentiel qu'il en soit ainsi. Il ne saurait être envisageable que des dispositions d'organisation soient laissées à l'appréciation de la BNS elle-même ou soient prévues dans des statuts séparés dont elle se doterait de manière indépendante. La sécurité juridique ressortant des dispositions propres à la loi spéciale et le renvoi, par défaut, aux règles générales du code des obligations en matière de sociétés anonymes, assurent la meilleure transparence, sont efficaces et doivent être maintenus.

### **Question 10: composition et tâches du conseil de banque (art. 36 à 39)**

Selon le droit en vigueur, la Banque nationale dispose de sept organes dont cinq sont chargés de la surveillance et du contrôle et deux s'occupent de la direction. Les experts proposent d'alléger la structure organisationnelle de la banque qui, de fait, ne répond plus aux exigences actuelles. Seuls sont maintenus l'assemblée générale des actionnaires, le conseil de banque, la direction générale et l'organe de révision. Le conseil de banque sera par ailleurs réduit de 40 à 15 membres, neuf d'entre eux étant nommés par le Conseil fédéral. Nous approuvons pleinement ces modifications.

Un conseil de banque composé de quinze membres est approprié aux tâches qui lui sont reconnues par la loi spéciale. Un tel conseil se doit d'être efficace s'il veut pouvoir surveiller et contrôler la conduite des affaires de la BNS. Il paraît nécessaire en outre que le Conseil fédéral nomme la majorité des membres du conseil de banque. Il en va de l'homogénéité de la loi et de l'affirmation de la prépondérance du Conseil fédéral en la matière. On pourrait, bien entendu, imaginer que le Conseil fédéral ne nomme que huit membres, ce qui conduirait l'assemblée générale à en élire sept.

Enfin, le renforcement des compétences du conseil de banque va également dans le sens d'une plus grande efficacité. Il s'inscrit dans la ligne générale des dispositions applicables aux conseils d'administration des sociétés anonymes. Cette extension de compétences tend par ailleurs à étendre de manière notable la responsabilité du conseil de banque et de ses membres.

***Remarque complémentaire: disposition pénale (art. 21)***

L'amende maximale fixée à 200'000 francs semble peu incitative, compte tenu des intérêts importants qui pourraient être en jeu. Une augmentation substantielle du montant maximal de l'amende devrait être envisagée pour que celle-ci puisse jouer son rôle préventif et exemplatif.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 9 juillet 2001

Au nom du Conseil d'Etat:

*La présidente,*  
M. DUSONG

*Le chancelier,*  
J.-M. REBER