PLACEMENTS DE LA BNS 21.032

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
en réponse
à la recommandation du groupe PopVertsSol 20.176 « Risques climatiques et financiers des placements de la BNS : pour que le canton de Neuchâtel prenne ses responsabilités en tant qu'actionnaire »

(du 28 juin 2021)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

La recommandation 20.176, déposée par le groupe PoPVertsSol et acceptée par le Grand Conseil en septembre 2020, demandait au Conseil d'État d'intervenir, en sa qualité de représentant d'un canton actionnaire, auprès de la Banque nationale suisse (BNS), afin que ses placements respectent l'Accord de Paris sur le climat.

Pour satisfaire à la recommandation, le Conseil d'État a effectué des démarches auprès de la BNS dans le but d'obtenir des informations quant à l'atteinte des objectifs de l'Accord de Paris dans sa politique de placement et pour savoir dans quelle mesure les conséquences du dérèglement climatique sont intégrées à sa politique de gestion des risques.

Dans sa réponse, la BNS explique qu'elle évalue avant tout les risques en regard de son mandat de banque centrale. Elle s'efforce de bien comprendre les impacts du dérèglement climatique sur sa politique monétaire. Son portefeuille de titres dont les placements en actions représentent le 20%, réplique la structure des marchés. Elle y applique toutefois des critères internes d'exclusion qui ont récemment été adaptés, afin de prendre en compte des aspects climatiques dans sa politique de placement et qui a découlé sur la mise à l'écart des entreprises principalement actives dans l'extraction du charbon.

À l'avenir et dans le cadre de son influence limitée, le Conseil d'État restera attentif aux informations figurant dans les rapports de gestion de la BNS sur les aspects environnementaux de son activité. Il entend également mener à bien les projets en cours et intensifier son action visant à améliorer le bilan carbone de notre région.

1. INTRODUCTION : FONDEMENT DE LA RECOMMANDATION

Le 21 septembre 2020, le groupe PopVertsSol a déposé la recommandation 20.176 « Risques climatiques et financiers des placements de la BNS : Pour que le canton de Neuchâtel prenne ses responsabilités en tant qu'actionnaire », dont la teneur est la suivante :

20.176
21 septembre 2020
Recommandation du groupe PopVertsSol
« Risques climatiques et financiers des placements de la BNS : Pour que le canton de Neuchâtel prenne ses responsabilités en tant qu'actionnaire »

Le Grand Conseil demande au Conseil d'État d'intervenir auprès de la Banque nationale suisse (BNS), afin que ses placements respectent l'Accord de Paris sur le climat.

À l'appui de leur recommandation, les auteurs de celle-ci font valoir ce qui suit :

L'article 2c de l'Accord de Paris stipule que la lutte contre le dérèglement climatique se fait en « rendant les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques ». Mais la réalité des placements actuels de la BNS est tout autre. La BNS est un des plus larges investisseurs d'entreprises telles qu'ExxonMobil ou Chevron, qui font partie des entreprises pétrolières les plus polluantes du monde. Ces investissements, prétendus « neutres » par la BNS, puisqu'il s'agit de placements passifs, ne le sont en réalité absolument pas. Ils contribuent au fonctionnement de l'industrie pétrolière, elle-même responsable du dérèglement climatique. Selon une étude menée par les artisans de la transition[1], les investissements de la BNS polluent presque autant que la Suisse entière. Rappelons que les fonds de la BNS représentent dix fois le budget de la Confédération. Selon l'OMFIF[2], la BNS est la troisième banque centrale au monde. Cela signifie que ses décisions de placement ont un impact significatif.

Les directives internes de la BNS stipulent que les risques de ses placements doivent être systématiquement identifiés, analysés et contrôlés. Au vu des montants faramineux investis dans des entreprises aussi néfastes pour l'environnement que pour la société, force est de constater que les risques pourtant significatifs ne sont pas considérés. Alors qu'un accent particulier est aujourd'hui mis sur la responsabilité individuelle dans la lutte contre le dérèglement climatique, tout effort à cette échelle paraît risible lorsqu'on s'intéresse aux montants investis par la BNS dans des entreprises aussi dévastatrices que Chevron ou ExxonMobil. Les institutions doivent faire leur part afin de non seulement atteindre les objets fixés dans l'Accord de Paris, mais également préserver une planète saine pour les générations futures.

Le besoin d'indépendance de la BNS n'est pas contesté par cette recommandation. Mais la politique monétaire de la BNS doit être sensée. La spéculation avec des actions d'entreprises parmi les plus polluantes au monde est contraire à la direction que devrait prendre notre banque nationale dans le temps d'urgence qui est le nôtre.

La BNS est certes régie au niveau fédéral, mais les cantons en sont des actionnaires. Cela légitime le canton de Neuchâtel à intervenir auprès de la BNS pour des placements plus respectueux de l'environnement.

Outre l'effet extrêmement néfaste sur l'environnement et l'habitabilité de la planète que provoquent les investissements de la BNS, les bénéfices du canton de Neuchâtel sont menacés par cette politique. En effet, la gestion des risques environnementaux de la BNS étant défaillante, des pertes financières sont à prévoir. Certaines se sont d'ailleurs déjà produites, l'exemple le plus récent étant la crise pétrolière due au

[1] *https://www.artisansdelatransition.org/assets/etude-2020-investissements-co2-bns-fr.pdf*
[2] *Official Monetary and Financial Institutions Forum*

Covid-19. Depuis janvier, les pertes de la BNS dues aux actions pétrolières chez ExxonMobil et Chevron sont de plus de 500 millions de dollars.

Le dérèglement climatique pose d'immenses risques en soi. Mais il en pose également au système financier suisse, si ce dernier ne s'adapte pas aux risques et aux opportunités que nous connaissons aujourd'hui. C'est pourquoi nous prions le Conseil d'État d'intervenir auprès de la BNS afin que ses placements soient faits en fonction des risques environnementaux.

En substance, les auteurs de la recommandation demandent donc l'intervention du Conseil d'État, en sa qualité de canton actionnaire, auprès de la BNS, afin que ses placements respectent l'Accord de Paris sur le climat, plus particulièrement l'article 2c qui stipule que la lutte contre le dérèglement climatique se fait en « rendant les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques ». L'indépendance de la BNS n'est pas contestée mais il est souhaité que sa politique monétaire tende dans le sens des attentes induites par l'urgence climatique. Outre les problèmes sur l'aspect éthique que pourraient poser des placements dans des entreprises polluantes, le dérèglement climatique lui-même constituerait un risque sur la stabilité du système financier suisse.

Cette recommandation a été acceptée par le Grand Conseil le 30 septembre 2020 par 62 voix contre 35.

2. CADRE LÉGISLATIF DE LA BNS ET PRINCIPALES MISSIONS

La Banque nationale suisse constituée sous la forme d'une société anonyme est la banque centrale de la Confédération. La mission de la BNS est définie dans la Constitution à l'art. 99, qui inscrit dans le droit constitutionnel l'indépendance de la banque nationale et l'oblige à constituer, à partir de ses revenus, des réserves monétaires suffisantes, dont une partie en or. L'art. 99, al 2 de la Constitution prévoit qu'en sa qualité de banque centrale indépendante, la BNS mène une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays.

La loi sur la Banque nationale (LBN) forme le cadre dans lequel la BNS exerce son activité. L'article 5 LBN énonce ses tâches qui résident en premier lieu dans la conduite de la politique monétaire dans l'intérêt général du pays en assurant la stabilité des prix et en tenant compte de l'évolution de la conjoncture. L'article 6 LBN traite de l'indépendance de la BNS et prescrit que dans l'accomplissement des tâches de politique monétaire visées à l'art. 5 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'autre organismes. L'article 33 LBN précise que les organes de la BNS sont l'assemblée générale des actionnaires, le conseil de banque, la direction générale et l'organe de révision.

En outre et conformément à ce qu'a rappelé le président de la Direction générale lors de l'Assemblée générale ordinaire du 30 avril 2021, le mandat de politique monétaire de la BNS prime sur la réalisation d'un bénéfice. Elle a parfois à subir des pertes pour garantir la stabilité des prix en tenant compte de l'évolution conjoncturelle.

La BNS contribue ainsi à la stabilité de l'ensemble de l'économie et ses attributions légales ne lui permettent pas de favoriser ou freiner une évolution économique ou sociétale particulière en procédant à une sélection positive ou négative dans certains secteurs d'activités afin de les soutenir ou de les pénaliser. En d'autres termes, la BNS investit de manière large en restant aussi neutre que possible dans les placements qu'elle effectue.

3. FLUX FINANCIERS DIRECTS ENTRE LA BNS ET LE CANTON DE NEUCHÂTEL

Le canton de Neuchâtel détient 1'605 actions de la BNS, soit le 1,6% de son capital-actions.

L'influence directe de l'institution sur les finances cantonales s'établit par le biais de trois flux :

– La part au bénéfice : bien que son mandat de politique monétaire prime sur la réalisation d'un bénéfice, la part que la BNS a redistribué à notre canton dans le cadre des derniers exercices a constitué une manne importante. Celle en lien avec son bénéfice 2020 versée en 2021 s'est élevée à plus de 82 millions de francs. Outre le financement du fonctionnement de l'État et de ses divers projets, ces revenus permettent d'alimenter la réserve de politique conjoncturelle ainsi que le fonds d'aide aux communes ;

– La valorisation des actions de la BNS à leur valeur boursière : dans le cadre du bouclement des comptes annuels du canton, les actions de la BNS sont réévaluées de façon à ce que leur valeur au bilan corresponde à celle du marché financier. L'État a enregistré une perte de valeur sur les titres de la BNS d''un peu plus de 1 million aux comptes 2020 ;

– Les dividendes : il s'agit de la rémunération du capital-actions. Les revenus encaissés au titre de dividendes de la BNS restent toutefois modestes pour le canton puisqu'ils représentent un peu plus de 8 mille francs.

4. PRISE EN CONSIDERATION DES ENJEUX CLIMATIQUES DANS LA POLITIQUE DE PLACEMENT DE LA BNS

4.1. Démarches similaires

La politique de placement de la BNS en regard des enjeux climatiques est un sujet qui a également récemment été porté devant, entre autres, les gouvernements cantonaux de Vaud et de Fribourg, sous la forme d'une résolution pour le premier (lien) et d'une motion pour le second (lien).

4.2. Intervention du Conseil d'État

Afin de satisfaire à la recommandation 20.176, le Conseil d'État a adressé un courrier à la présidente du Conseil de banque de la BNS, en date du 24 mars 2021. En substance, il souhaitait être informé des règles adoptées par la BNS pour l'atteinte des objectifs de l'Accord de Paris dans sa politique de placement et pour l'intégration des conséquences du dérèglement climatique dans sa politique de gestion des risques. Cas échéant, il demandait à la BNS de se prononcer sur les règles supplémentaires dont elle pourrait se doter à l'avenir pour répondre de manière satisfaisante aux objectifs de l'accord précité. En marge d'un retour par écrit, l'exécutif cantonal a également émis le souhait qu'une information circonstanciée sur le sujet soit prévue à l'Assemblée générale ordinaire du 30 avril 2021 qui n'a pu, cette année, se tenir en présence des actionnaires en raison des restrictions imposées par la situation sanitaire.

4.3. Position de la BNS

La réponse du 19 avril 2021 de la BNS figure en annexe du présent rapport.

Elle y explique que l'évaluation des risques climatiques se réalise avant tout sous l'angle de son mandat de banque centrale et qu'elle déploie d'importants efforts pour bien comprendre l'impact du changement climatique sur sa politique monétaire, la stabilité financière ainsi que sa politique de placement. Pour le troisième domaine, sur lequel se concentre l'objet de la recommandation 20.176, le risque est dilué par une diversification des placements constitués d'environ 70% d'obligations d'États, de 10% d'autres obligations (y compris obligations vertes) et de 20% d'actions. Ces dernières répliquent la structure des marchés dans leur ensemble.

La BNS oppose néanmoins sa propre politique d'exclusion au principe de couverture la plus large possible des marchés, par le biais d'un processus systématique doté de règles claires. S'agissant des dommages environnementaux, la mise en œuvre de la procédure se déroule sur deux niveaux. Un prestataire externe rassemble les critiques et les rapports des médias en lien avec la violation des critères fixés en terme de pollution environnementale, puis lorsque ces critiques atteignent le seuil défini par la BNS, un expert se charge d'établir un rapport sur l'entreprise concernée.

Les critères d'exclusion ont été adaptés en décembre 2020, soit après l'adoption de la recommandation 20.176 par votre Autorité, de façon à ce que le portefeuille de titres de la BNS ne comporte plus d'actions dans des entreprises principalement actives dans l'extraction du charbon.

Quant à l'Accord de Paris, il ne prévoit pas de rôle direct pour les banques centrales. La mise en œuvre à l'échelon national de cet accord aurait dû se traduire par les dispositions de la nouvelle loi sur le CO2 dont le projet, refusé par le peuple le 13 juin 2021, mentionnait le rôle qu'aurait à jouer la BNS dans l'examen des risques financiers liés au changement climatique dans le contexte de stabilité financière, sans pour autant se révéler contraignant en matière de politique de placement. Malgré le refus du peuple, des solutions susceptibles de recueillir l'adhésion de la majorité devront être trouvées afin de respecter les engagements pris à Paris.

En outre, le souhait émis par le Conseil d'État de bénéficier d'une information circonstanciée de la part de la BNS à l'occasion de l'Assemblée générale ordinaire du 30 avril 2021 a été entendu, puisque le président de la Direction générale, M. Thomas Jordan, a fait une allocution sur la thématique en se référant expressément à la demande du canton dans le cadre des discussions générales. Si les éléments explicités dans sa réponse écrite du 19 avril 2021 y sont largement repris, d'autres informations et exemples viennent compléter sa prise de position.

Ainsi, selon le principe de réplication large des marchés, la BNS s'assure que les changements structurels de l'économie mondiale se reflètent dans son portefeuille. Plus les entreprises cotées en bourse prennent le virage écologique, plus le portefeuille de la banque nationale « verdit ». En 2010 par exemple, les énergies fossiles constituaient plus du 11% des indices d'actions mondiaux représentatifs. Aujourd'hui, ces énergies dites « brunes » n'en représentent plus que le 3%.

Le président de la Direction générale de la BNS rappelle également que le changement climatique est un sujet d'actualité pour toutes les banques centrales et que des échanges d'expériences au niveau international interviennent régulièrement, grâce à la participation de la BNS à des groupes de travail du réseau des banques centrales et des superviseurs, pour le verdissement du système financier. Sur le plan national, elle thématise régulièrement la question climatique avec d'autres institutions comme par exemple la FINMA.

5. MESURES PRISES À L'ÉCHELON CANTONAL EN FAVEUR DU CLIMAT

À l'échelon cantonal, les préoccupations liées à l'urgence climatique font pleinement partie de la politique menée par le Conseil d'État.

Ce ne sont d'ailleurs pas moins de 80 mesures déjà validées et en cours de déploiement qui vont contribuer à améliorer le bilan carbone affiché par notre collectivité. On peut par exemple citer le développement du RER neuchâtelois, la promotion des bornes de recharge électrique, l'obligation d'assainissement du parc bâtiments d'ici à 2050, la concrétisation du plan de mobilité douce, l'augmentation de la production des énergies renouvelables.

Par son projet de plan climat qui vient tout juste de faire l'objet d'une mise en consultation et qui sera soumis à votre autorité une fois finalisé, le Conseil d'État entend encore renforcer l'action du canton dans le domaine par le biais d'un catalogue de 50 nouvelles mesures concrètes à implémenter durant la période 2022-2026. Ces dernières constituent la première étape de la mise en œuvre de la stratégie climatique du canton de Neuchâtel à l'horizon 2050.

Plus précisément, la mesure « R25 Orienter les investissements publics vers plus de durabilité » prévue par le plan climat intègre parfaitement, au niveau cantonal, la thématique traitée au travers de ce rapport. En effet, elle a pour objectif d'analyser le niveau de prise en compte du risque climatique dans les stratégies de gouvernance, de placement et d'investissement des différents partenaires institutionnels. La politique de gestion des partenariats soutiendra les orientations stratégiques compatibles avec les objectifs cantonaux en matière de réduction des gaz à effet de serre et contribuant à l'atteinte des objectifs internationaux fixés dans l'Accord de Paris.

6. CONCLUSION

Dans le cadre de son influence limitée en la matière, le Conseil d'État a interpellé la BNS dans le but d'obtenir des informations sur les règles adoptées pour l'atteinte des objectifs de l'Accord de Paris dans sa politique de placement et pour l'intégration des conséquences du dérèglement climatique dans sa politique de gestion des risques. Il constate que la BNS vient d'adapter ces critères d'exclusions de sa politique de placement, en intégrant des aspects climatiques, et est convaincu que ces efforts s'intensifieront à l'avenir.

À l'avenir, il restera attentif aux informations figurant dans les rapports de gestion de la BNS sur les aspects environnementaux de son activité, notamment en ce qui concerne les modes de gestion appliqués, les types d'actifs détenus et leurs caractéristiques.

En parallèle, le Conseil d'État entend poursuivre activement sa lutte contre le dérèglement climatique, là où son action est efficace, c'est-à-dire en menant à terme les plus de 80 projets liés à la thématique d'ores et déjà validés, ainsi que par la mise en œuvre de son plan climat.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 28 juin 2021

Au nom du Conseil d'État :

Le président, L. FAVRE

La chancelière, S. DESPLAND

ANNEXE

Annexe 1

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

Conseil de banque

Börsenstrasse 15
Case postale, CH-8022 Zurich
Téléphone +41 58 631 00 00
Fax +41 58 631 50 00
www.snb.ch

Zurich, le 19 avril 2021

Conseil d'Etat de la République
et Canton de Neuchâtel
Madame Monika Maire-Hefti
Présidente du Conseil d'Etat
Madame Séverine Despland
Chancelière d'Etat
Château
2000 Neuchâtel

Banque nationale suisse – Accord de Paris sur le climat

Madame la Présidente du Conseil d'Etat,
Madame la Chancelière d'Etat,

Votre courrier du 24 mars 2021 nous est bien parvenu et nous vous en remercions.

C'est très volontiers que nous répondons au besoin d'information manifesté par le Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel sur la question de l'intégration des risques climatiques dans la politique de placement et la gestion des risques de la BNS.

Le changement climatique est un sujet auquel la Banque nationale, il est vrai, se confronte déjà depuis longtemps. Pour nous, il s'agit avant tout d'évaluer correctement les conséquences du changement climatique sur l'accomplissement de notre mandat de banque centrale. La Banque nationale déploie d'importants efforts pour bien comprendre l'impact du changement climatique sur trois domaines: la politique monétaire, la stabilité financière et la politique de placement de la BNS.

Le changement climatique peut d'abord avoir des répercussions sur la croissance et sur l'inflation, ce qui peut être lourd de conséquences pour notre politique monétaire. Il peut ensuite menacer la stabilité financière, et ainsi affecter le système bancaire suisse et les infrastructures des marchés financiers.

Vos questions portent sur le troisième volet, soit les placements de la BNS. Le changement climatique représente bel et bien l'un des types de risques auxquels les actifs de la BNS sont exposés. La solidité du bilan de la BNS est un objectif central de notre politique de placement. C'est pourquoi nous structurons nos placements de sorte à diversifier au maximum les risques en évitant autant que possible leur concentration. Nos placements sont constitués d'environ 70% d'obligations d'Etat, de 10% d'autres obligations (obligations vertes comprises) et de 20% d'actions. Notre portefeuille d'actions réplique généralement les marchés dans leur ensemble. La structure de nos placements tient compte à la fois des facteurs de risque et de l'objectif premier de notre politique de placement, qui est de soutenir la politique monétaire.

La BNS fait un certain nombre d'exceptions au principe de la couverture la plus large possible des marchés. Elle exclut en effet certains placements conformément à sa politique d'exclusion, qui repose sur des valeurs et des normes largement partagées en Suisse. Ainsi, la BNS n'investit pas dans des entreprises qui produisent des armes condamnées sur le plan international, qui violent massivement des droits humains fondamentaux ou qui causent de manière systématique de graves dommages à l'environnement. La BNS procède à ces exclusions dans le cadre d'un processus systématique doté de règles claires. En ce qui concerne la protection des droits humains et la prévention des dommages environnementaux, la procédure mise en œuvre comprend deux niveaux. D'une part, un prestataire externe rassemble les critiques et les rapports des médias concernant la violation de nos critères en termes de droits humains et de pollution environnementale. D'autre part, lorsque les critiques atteignent un seuil prédéfini par la BNS, un expert externe est chargé de vérifier leur bien-fondé et d'établir un rapport détaillé sur l'entreprise concernée. Pour ce qui est des armes, la procédure mise en œuvre comprend un seul niveau: un expert externe évalue les entreprises de l'univers de placement de la BNS sur la base de nos critères en matière d'armement et établit des rapports réguliers, accompagnés de recommandations d'exclusions.

Dans le contexte des réflexions liées au changement climatique, nous avons décidé en décembre 2020 d'adapter les critères d'exclusion de notre politique de placement. Nous avons élargi le critère environnemental en y intégrant des aspects climatiques. Ainsi, nous excluons désormais de nos portefeuilles les entreprises qui sont principalement actives dans l'extraction de charbon. La BNS a d'ores et déjà vendu la totalité des titres concernés.

En ce qui concerne l'Accord de Paris sur le climat, il est contraignant pour les parties contractuelles, qui sont les Etats. L'Accord de Paris ne prévoit pas de rôle direct pour les banques centrales. En Suisse, les objectifs de l'Accord de Paris seront principalement mis en œuvre par les dispositions de la nouvelle loi sur le CO2. Comme un référendum a été déposé, le projet de loi sera soumis au vote populaire. Le projet de loi mentionne explicitement le rôle que la BNS aura à jouer dans l'examen des risques financiers macro-prudentiels liés au changement climatique dans le contexte de la stabilité financière. En revanche, le législateur a renoncé à dessein d'imposer à la BNS ou à d'autres institutions publiques ou privées des prescriptions en matière climatique concernant leurs placements.

Le soussigné de droite s'exprimera également sur ces questions lors de l'Assemblée générale de la Banque nationale suisse du vendredi 30 avril 2021 à 10h00 (en direct sur www.snb.ch).

Veuillez recevoir, Madame la Présidente du Conseil d'Etat, Madame la Chancelière d'Etat, l'expression de notre considération distinguée.

Banque nationale suisse

Barbara Janom Steiner
Présidente du Conseil de banque

Thomas Jordan
Président de la Direction générale