



**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
en réponse
à la recommandation 23.159 du Groupe socialiste, du 16
février 2023, intitulé « Placement financier de la Banque
nationale suisse (BNS) et enjeux climatiques – Pour que le
canton de Neuchâtel prenne ses responsabilités en tant
qu'actionnaire »**

(Du 22 mai 2023)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs

RÉSUMÉ

La recommandation 23.159 demande au Conseil d'État de soutenir les propositions de l'Alliance climatique suisse visant une adaptation de la politique monétaire et de placement de la Banque nationale suisse aux enjeux climatiques.

Sur la base de la position exposée ci-après, et étant donné que les demandes de l'Alliance climatique n'ont finalement pas été portées à l'ordre du jour de l'Assemblée générale de la BNS du 28 avril 2023, rendant ainsi matériellement la recommandation 23.159 inexécutable, le Conseil d'État considère ladite recommandation comme traitée.

1. INTRODUCTION

Le 22 février 2023, votre Autorité acceptait la recommandation urgente 23.159 du Groupe socialiste « Placement financier de la Banque nationale suisse (BNS) et enjeux climatiques – Pour que le canton de Neuchâtel prenne ses responsabilités en tant qu'actionnaire », par 53 voix contre 39, dont nous vous rappelons la teneur ci-après :

23.159

16 février 2023

Recommandation du groupe socialiste

Placement financier de la Banque nationale suisse (BNS) et enjeux climatiques – Pour que le canton de Neuchâtel prenne ses responsabilités en tant qu'actionnaire

Le Grand Conseil demande au Conseil d'État que, lors de la prochaine Assemblée générale de la BNS, le 28 avril 2023, il exerce le droit de vote d'actionnaire du canton en acceptant les résolutions déposées par l'Alliance climatique, qui comportent six piliers :

- un plan de transition ;
- la réorientation écologique du portefeuille de placements ;
- les adaptations réglementaires en collaboration avec l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) et le monde politique ;
- l'implication de la société et la responsabilité ;
- la distribution des bénéfices de la BNS ;
- la participation de la politique avec un cadre légal.

En se positionnant ainsi, le Conseil d'État respectera ses propositions émises dans son rapport 21.032 et se montrera à la hauteur des engagements que notre canton doit prendre pour lutter contre la crise énergétique et de notre dépendance aux énergies fossiles.

Développement

Pour un avenir digne d'être vécu, nous avons besoin, dans les années à venir, d'une transition vers une économie pauvre en gaz à effet de serre, favorisant la biodiversité et socialement juste. Cette transition nécessaire ne réussira toutefois que si des institutions d'importance systémique comme la Banque nationale suisse se transforment elles aussi et prennent de leur côté les mesures nécessaires à la transition.

Le 30 septembre 2020, le Grand Conseil avait accepté la recommandation 20.176 du groupe PopVertsSol qui demandait au Conseil d'État d'intervenir auprès de la BNS afin que ses placements respectent l'Accord de Paris sur le climat. Dans son rapport 21.032, le Conseil d'État avait répondu à cette recommandation avec les éléments suivants : « 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 ».

Depuis, la dernière étude de classement [The Green Central Banking Scorecard](#) de PositiveMoney montre comment les banques centrales et les autorités de régulation du Groupe des vingt (G20) ainsi que la BNS et la FINMA se positionnent en matière de protection du climat. La BNS obtient un score de 26 sur un total de 130 points dans la notation. Par rapport à l'année dernière, la Suisse perd ainsi trois places et recule à une peu glorieuse 11^e position. Elle se classe ainsi dans la deuxième moitié de la liste, loin derrière le reste des pays européens.

Alors que le Conseil fédéral plaide pour une place financière suisse durable, la BNS mène une politique industrielle fossile sous le couvert de la neutralité du marché et encourage ainsi la destruction de nos bases fondamentales de survie. Cela va à l'encontre de son mandat, qui est de mener une politique monétaire servant l'intérêt général du pays. Il ne s'agit pas ici que d'une appréciation politique de l'action de la BNS ; par ses placements, la BNS contribue directement au dérèglement climatique, dont le coût à charge des collectivités publiques ira croissant. La politique actuelle de la BNS a ainsi des effets négatifs directs sur les finances cantonales. Faudra-t-il, à terme, considérer les dividendes versés aux cantons comme un dédommagement ?

Autant d'éléments qui motivent cette recommandation.

2. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Plus d'une centaine d'actionnaires réunis par l'Alliance climatique suisse ont proposé d'inscrire à l'ordre du jour de l'Assemblée générale de la BNS, du 28 avril 2023, trois résolutions visant à adapter la politique monétaire et de placement de la Banque nationale aux enjeux climatiques. En adoptant la recommandation 23.159, le Grand Conseil a invité le Conseil d'État à soutenir les propositions de l'Alliance climatique. Le Conseil d'État regrette au passage que le document signé par le groupe d'actionnaires, qui figure en annexe du présent rapport, n'a pas été présenté lors du débat sur la recommandation 23.159, limitant dès lors la position du Grand Conseil à une posture de principe.

La BNS a informé ses actionnaires lors de l'assemblée générale du 28 avril 2023 à laquelle le canton de Neuchâtel était représenté, du dépôt de 4 demandes de mises à l'ordre du jour traitant de la question climatique : trois demandes de l'Alliance climatique, signées par 130 actionnaires, et une demande de l'association Public Eye sur le financement du charbon par la BNS, signée par 40

actionnaires. Ces demandes visaient une modification de la politique monétaire, de la politique de placement, de la contribution de la BNS à la stabilité du système financier et de la gouvernance de la BNS. Toutefois, l'article 36 de la loi fédérale sur la Banque nationale suisse prévoit sans ambiguïté que ces éléments ne relèvent pas de la compétence de l'Assemblée générale, mais de la direction générale ou du législateur en ce qui concerne la gouvernance de la banque. Pour cette raison, les quatre demandes n'ont pas été portées à l'ordre du jour de l'Assemblée générale.

Différents actionnaires ont alors proposé de ne pas accepter les comptes ou de ne pas donner décharge au conseil de banque. Les comptes 2022 de la BNS ont néanmoins été acceptés par 94,9% des votes et la décharge par 97%.

Les demandes de l'Alliance climatique n'ayant pas été portées à l'ordre du jour de l'assemblée générale, la recommandation 23.159 a donc été matériellement inexécutable.

Si ces propositions avaient été portées à l'ordre du jour, le Conseil d'État ne les aurait toutefois pas soutenues. Le Conseil d'État partage en effet l'analyse selon laquelle de telles décisions ne relèvent pas de la compétence de l'Assemblée générale. L'article 6 de la loi prévoit en outre que « ...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 ». En vertu du mandat qui est le sien, la BNS est donc une banque centrale indépendante, qui investit de manière large en restant aussi neutre que possible dans les placements qu'elle effectue. La BNS respecte ainsi le principe de réplique des marchés en s'assurant que les changements structurels de l'économie mondiale se reflètent dans son portefeuille. Sa politique de placement est ainsi bien davantage un miroir de l'évolution des marchés financiers qu'un facteur d'influence sur les orientations de ceux-ci. Et de l'avis du gouvernement, une telle approche est justifiée et saine, sans quoi la BNS deviendrait un acteur politique à part entière. L'ensemble de sa politique de placement pourrait alors répondre à des objectifs très divers, avec le risque d'une part de la voir s'éloigner de son but premier (stabilité des prix et prospérité du pays) et d'autre part de mettre progressivement en question sa nécessaire indépendance. Au final, c'est la prospérité et la stabilité du pays qui seraient menacées et le but même de la BNS remis en question.

Dès lors qu'elles seraient justifiées sur le fond, les recommandations nécessiteraient donc une modification du mandat légal de la BNS, dont la compétence relève exclusivement du Parlement fédéral. Le Conseil d'État ne peut en revanche légitimer une action de nature politique sur injonction des parlements cantonaux, alors que l'indépendance de la BNS est capitale pour assurer son mandat et qu'elle est garantie par la loi.

Pour le Conseil d'État, la prise en compte des enjeux climatiques par les marchés financiers doit avant tout être renforcée par des règles politiques nationales ou internationales, ou par l'action des investisseurs indépendants. Et le cas échéant, la BNS suivra le mouvement puisqu'elle ne fait que « répliquer le marché » dans la composition de son portefeuille de titres, dont les placements en actions ne représentent d'ailleurs qu'environ 20%. Ainsi, plus les entreprises cotées en bourse seront incitées à prendre le virage écologique, plus le portefeuille de la banque nationale « verdira ».

3. CONCLUSION

Compte tenu des circonstances et de la position exposées dans le chapitre 2, et étant donné que les demandes de l'Alliance climatique n'ont finalement pas été portées à l'ordre du jour de l'Assemblée générale de la BNS du 28 avril 2023, rendant ainsi la recommandation 23.159 inexécutable, le Conseil d'État considère ladite recommandation comme traitée et vous remercie d'en prendre acte.

Veuillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 22 mai 2023

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND

**PROPOSITIONS DE L'ALLIANCE CLIMATIQUE SUISSE POUR L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE
DE LA BNS DU 28 AVRIL 2023**

VOIR DOCUMENT SÉPARÉ