



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	045-2024
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☒
N° d'affaire :	2024.RRGR.65
Déposée le :	06.03.2024
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Vanoni (Zollikofen, Les VERT-E-S) (porte-parole) Müller (Innerberg, PS) Buri (Konolfingen, PVL) Bossard-Jenni (Oberburg, PEV)
Cosignataires :	11
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	851/2024 du 21 août 2024
Direction :	Direction des finances
Classification :	Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif :	Adoption sous forme de postulat et classement

Actionnaire principal de la BNS, le canton de Berne doit l'aider à devenir plus respectueuse du climat !

Le Conseil-exécutif est chargé

- de s'appuyer, dans l'exercice de ses droits d'actionnaire à l'Assemblée générale de la Banque nationale suisse (BNS), sur les obligations découlant de l'article sur la protection du climat de la Constitution cantonale ainsi que de la loi fédérale sur le climat et l'innovation et d'agir en conséquence ;
- d'apporter son soutien, lors de l'élection membres du Conseil de banque, à l'inclusion de compétences spécialisées dans la prévention des investissements nuisibles pour le climat et des risques climatiques ;
- de soutenir les efforts appropriés des organes de la BNS ainsi que d'autres actionnaires pour orienter davantage la politique de placement et la gestion des risques de la BNS vers un développement neutre du point de vue climatique et résilient au changement climatique ;
- d'examiner sans a priori les propositions allant dans ce sens, en particulier celles de la coalition BNS de l'Alliance climatique, et d'exposer publiquement les raisons pour lesquelles le canton de Berne soutient ces propositions ou s'y oppose.

Développement :

Depuis la fondation de la Banque nationale suisse, le canton de Berne en est l'actionnaire principal ; et depuis le oui populaire du 26 septembre 2021 à l'ajout de l'article 31a (protection du

climat) à la Constitution cantonale, le canton de Berne est tenu d'orienter « dans l'ensemble les flux financiers publics vers un développement neutre du point de vue climatique et résilient au changement climatique. » Se référant à l'accord de Paris sur le climat, la loi sur le climat et l'innovation, acceptée le 18 juin 2023 par le peuple suisse (et bernois), prévoit la même obligation et impose aux cantons de servir d'exemple en ce qui concerne la réalisation de l'objectif de réduire à zéro les émissions nettes.

En tant qu'actionnaire principal de la BNS, le canton de Berne endosse une part importante de la responsabilité pour la politique de placement de la BNS. Or, cette politique est en contradiction flagrante avec la compatibilité des flux financiers publics exigée par le droit international, la Constitution et la législation. Deux observations à ce sujet : lors de l'Assemblée générale 2023 de la BNS, des détentrices et détenteurs d'actions bien informés ont fait remarquer, sans être contredits, que la BNS avait investi plus de 16 milliards de dollars des États-Unis dans des entreprises fossiles : « Si le monde entier agissait comme la BNS, nous nous dirigerions vers un réchauffement planétaire de 4 à 6 degrés. » De même, une analyse du portefeuille de devises de la BNS fin 2022 a montré que celle-ci avait placé au moins 9 milliards de dollars dans des entreprises extrayant du pétrole ou du gaz par fracturation hydraulique, soit à l'aide d'une méthode particulièrement nocive pour l'environnement que le Grand Conseil a interdit sur le territoire cantonal bernois en raison d'une initiative populaire.

Ces deux observations le montrent : il est urgent d'agir, et cette urgence concerne très directement le canton de Berne en tant que principal actionnaire de la BNS ! Lors de la session d'hiver 2020, le Conseil-exécutif s'est prononcé contre une intervention¹ demandant notamment un engagement actif par le biais de l'Assemblée générale en faveur d'une politique de placement respectueuse du climat et pour la prise en compte des risques climatiques dans la politique d'investissement de la BNS. Le Grand Conseil n'a refusé qu'à une très courte majorité de transmettre cette revendication sous forme de postulat. Les obligations inscrites depuis dans la Constitution cantonale et dans la législation fédérale nous appellent à réévaluer cette décision et en particulier à procéder à une analyse différenciée des possibilités d'orienter davantage la politique de placement de la Banque nationale vers l'objectif de la neutralité climatique, dans le respect de son mandat constitutionnel et du cadre légal qui lui est applicable.

Comme le montrent les premières démarches en ce sens entreprises par la direction de la BNS, cela peut tout à fait se faire sans nuire à la tâche première de la BNS en matière de politique monétaire : la direction a ainsi exclu les actions d'entreprises dont une part importante des activités porte sur l'extraction de charbon, particulièrement nocif pour le climat. La BNS devrait rapidement étendre ce modèle et se retirer également des investissements dans les entreprises pétrolières et gazières (qu'elles pratiquent ou non la fracturation hydraulique). Il ne faut pas oublier que d'autres banques centrales montrent depuis longtemps la voie que la Banque nationale suisse pourrait suivre pour accorder une place plus importante à l'objectif de neutralité climatique dans sa gestion des risques.

Il va de soi que la marge de manœuvre des actionnaires pour donner à la BNS une orientation plus respectueuse du climat est limitée par les réglementations spécifiques à la BNS, qui se distinguent de celles d'autres sociétés anonymes. Grâce à la possibilité d'élire cinq membres du Conseil de banque, l'Assemblée générale de la BNS peut toutefois faire entrer davantage de compétences climatiques dans l'organe de direction stratégique premier. Des actionnaires de la coalition BNS de l'Alliance climatique suisse ont par ailleurs déposé pour les Assemblées générales à venir de la Banque nationale des propositions que des analyses juridiques ont identifiées comme relevant de la compétence de l'Assemblée générale. Ces propositions demandent davantage de transparence, une prise de responsabilité plus importante de la part du Conseil

¹ Motion 043-2020 « Banque nationale suisse (BNS) : garantir une politique d'investissement et une utilisation des bénéfices respectueuses du climat »

de banque en matière de climat et d'environnement de manière générale et un éventail de compétences plus large au sein du personnel des principaux organes de la BNS (voir <https://notre-bns.ch/>).

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion relève de la compétence exclusive du Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive). Conformément à la Constitution du canton de Berne, la participation cantonale à la Banque Nationale Suisse (BNS) est soumise à la surveillance du Conseil-exécutif (art. 95, al. 3 ConstC) et à la haute surveillance du Grand Conseil (art. 78 ConstC). Il n'existe pas de loi cantonale régissant la participation à la BNS ni par conséquent de législation spéciale sur sa surveillance. La Stratégie de surveillance de la BNS du 27 avril 2022 précise au chiffre 6 que le canton actionnaire est représenté à l'assemblée générale de la BNS par la Direction des finances, qui saisit le Conseil-exécutif des propositions du Conseil de banque avant la tenue de celle-ci. Le Conseil-exécutif donne ensuite des instructions contraignantes à la personne qui représente le canton actionnaire pour l'exercice de ses droits à l'assemblée générale.

Avec les motions de ce type, le gouvernement dispose d'une latitude relativement grande en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs, les moyens à mettre en œuvre et les modalités pratiques.

Cette intervention demande que le canton de Berne, actionnaire principal de la BNS, aide la banque « à devenir plus respectueuse du climat ». En préalable, le Conseil-exécutif tient à souligner qu'en vertu de l'article 1 de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la Banque nationale suisse (loi sur la Banque nationale, LBN), la BNS est une société anonyme régie par une loi spéciale. Les droits de ses actionnaires sont réglés à l'article 36 LBN. Le droit des sociétés anonymes ne s'applique qu'à titre subsidiaire. Comme la banque nationale assume un mandat public et qu'elle est administrée avec le concours et sous la surveillance de la Confédération, les actionnaires disposent de droits limités par rapport à ceux d'une société anonyme de droit privé (voir à ce sujet les explications données en réponse au chiffre 1).

Dans ces conditions, le Conseil-exécutif estime que pour aider la BNS à devenir plus respectueuse du climat comme l'exige la présente intervention, il faudrait en premier lieu adapter les tâches de la banque qui sont définies à l'article 5 LBN.

Or ni le pouvoir constituant ni le législateur n'ont jusque-là donné pour mandat à la banque nationale d'influer de manière ciblée, via sa politique de placement, sur le développement de certains secteurs économiques ou sur le climat. Les récentes tentatives politiques d'étendre les tâches de la banque listées à l'article 5 LBN n'ont pas été suivies des faits au niveau fédéral. Ainsi le Conseil national a-t-il rejeté, le 17 avril 2024, cinq initiatives parlementaires qui demandaient toutes que l'article 5, alinéa 1 LBN soit complété par l'obligation pour la BNS de tenir compte des risques pour le climat et l'environnement dans sa politique financière et monétaire. Et le Conseil fédéral s'est jusqu'à ce jour aussi prononcé contre l'ajout d'objectifs de politique climatique au mandat de la BNS.

Le Conseil-exécutif estime par conséquent qu'il faut répondre aux 4 exigences formulées aux chiffres 1 à 4 de la présente intervention en les replaçant dans le contexte global de cette situation et des conditions décrites ci-avant.

Il répond comme suit à ces questions :

Chiffres 1 et 4 :

Selon l'article 36 LBN, l'assemblée générale (et donc le canton de Berne en tant qu'actionnaire) a les attributions suivantes :

- a. elle élit les cinq membres du conseil de banque ;
- b. elle élit l'organe de révision ;
- c. elle approuve le rapport annuel et les comptes annuels ;
- d. elle décide de l'affectation du bénéfice porté au bilan ;
- e. elle donne décharge au conseil de banque ;
- f. elle peut soumettre au Conseil fédéral, à l'intention de l'Assemblée fédérale, des propositions de révision de la présente loi ou de liquidation de la Banque nationale.

Comme cela a été rappelé en introduction et dans le développement de la motion, le canton de Berne en sa qualité d'actionnaire de la BNS ne dispose donc que de possibilités d'influence très restreintes. Selon l'article 46 LBN, c'est la direction générale de la banque, et elle seule, qui prend les décisions de politique monétaire et qui statue sur le placement des actifs. Les actionnaires ne disposent quant à eux d'aucun droit à cet égard et, contrairement à ce que prétend le développement de l'intervention, le Conseil-exécutif n'endosse pas non plus « *une part importante de la responsabilité* ». Les conditions générales concernant les tâches, les opérations de placement autorisées et les compétences sont énoncées aux articles 5, 9, 42 et 46 LBN. C'est le conseil de banque qui assure la haute surveillance sur le placement des actifs et la gestion des risques.

Si, à l'avenir, l'assemblée générale se voit soumettre des propositions visant par exemple à orienter davantage la BNS vers un développement neutre du point de vue climatique et résilient au changement climatique, et que ces propositions sont acceptables au plan formel et relèvent au plan matériel du domaine d'attributions de l'assemblée générale conformément à l'article 36 LBN, le Conseil-exécutif les examinera au cas par cas et prendra position à leur sujet dans le cadre de l'assemblée générale – comme il le fait pour toutes les autres propositions soumises à celle-ci.

Par contre, le Conseil-exécutif estime que la demande qui lui est faite d'« exposer publiquement » les raisons pour lesquelles le canton de Berne soutient ces propositions ou s'y oppose ne permettrait pas d'atteindre les objectifs visés, notamment au regard des nombreuses assemblées générales d'autres organisations cantonales chargées de tâches publiques et participations cantonales relevant de l'intérêt public.

Chiffre 2

Les exigences minimales pour siéger au conseil de banque sont précisées à l'article 40 LBN : ses membres doivent être de nationalité suisse, bénéficier d'une réputation irréprochable et avoir des connaissances reconnues dans les domaines des services bancaires et financiers, de la gestion d'entreprises, de la politique économique ou des sciences. Ils ne sont pas tenus d'être actionnaires de la banque nationale. En outre, les différentes régions géographiques et linguistiques du pays doivent être représentées équitablement au conseil de banque.

Afin de garantir en permanence, au sein du conseil de banque, les capacités et les compétences techniques importantes pour la BNS, le Département fédéral des finances (DFF) et la BNS ont signé en 2011 un Memorandum of Understanding concernant les principes régissant la

composition du Conseil de banque de la BNS . Il doit permettre de proposer aux deux autorités de nomination (à savoir le Conseil fédéral et l'assemblée générale) des candidatures sélectionnées suivant des principes uniformes. Les propositions de nomination sont coordonnées entre le DFF et la BNS.

Comme le précise le chiffre 10 de la Stratégie de surveillance de la BNS du 27 avril 2022, pour examiner les candidatures proposées et arrêter sa décision finale concernant les propositions en vue de l'assemblée générale, le Conseil-exécutif se réfère aux principes énoncés dans ce « Memorandum of Understanding ».

Pour le Conseil-exécutif, il est par conséquent crucial que les conditions énoncées à l'article 40 LBN et dans ce memorandum soient remplies. Dès lors qu'elles le sont, il ne s'oppose pas à la nomination de personnes qui, en plus, possèdent les compétences mentionnées au chiffre 2 de la motion.

Chiffre 3 :

Comme exposé dans la réponse au chiffre 1, les droits des actionnaires sont soumis à d'innombrables restrictions découlant des dispositions du droit spécial qui régit la BNS. Pour autant que le Conseil-exécutif puisse dans ce contexte, comme le demande la motion, « *soutenir les efforts appropriés des organes de la BNS ainsi que d'autres actionnaires pour orienter davantage la politique de placement et la gestion des risques de la BNS vers un développement neutre du point de vue climatique et résilient au changement climatique* », et que cela soit compatible avec les tâches de la BNS conformément à la LBN, il est prêt à l'envisager au cas par cas.

Au vu de ce qui précède et des restrictions résultant du droit des sociétés anonymes qui sont exposées plus haut, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter la présente intervention sous forme de postulat et de la classer.

Destinataire
– Grand Conseil