CONNAISSANCES DE BASE SUR LA BNS ET SA GESTION DE LA CRISE CLIMATIQUE ET DE LA BIODIVERSITÉ

Explications concernant les revendications à la Banque nationale suisse

VISION

Imaginez que la Banque nationale suisse (BNS) n'ait plus d'impacts négatifs avec sa politique monétaire, sa politique de placement et sa réglementation des marchés financiers, mais qu'elle devienne – avec l'ensemble du secteur financier suisse – une force positive pour un changement juste et écologique. Les premières étapes importantes pour atteindre cette vision sont présentées dans le document suivant. Nous invitons tout le monde à partager notre vision et nos ambitions et à participer à la discussion.

Avril 2022

Auteur·e·s
Asti Roesle – Alliance climatique
Ivo Mugglin – WWF Suisse
Maurizio Degiacomi – économiste, Forum Geldpolitik
Stephanie Wyss – Alliance climatique

Layout
Mario Trachsel

Traduction
Myriam Grosse
Olivier de Marcellus

Contact
asti.roesle@klima-allianz.ch
stephanie.wyss@klima-allianz.ch

Coalition BNS
Alliance Climatique Suisse
1200 Genève

TABLE DES MATIÈRES

Résumé **5**

1. Introduction **6**

1.1 Quel est le problème ? **6**

La crise climatique et la crise de la biodiversité menacent la vie sur Terre 6

Les institutions financières alimentent ces crises avec leurs flux financiers 7

La BNS ne fait pas assez d'efforts pour lutter contre ces crises et contribue même activement à leur maintien. 7

1.2 Sens et objectif du présent document **8**

1.3 Qui est derrière ce document ? **8**

2. Résumé des revendications à l'égard de la BNS et de la FINMA **9**

3. Connaissances de base sur la BNS, les banques centrales et leur lien avec la crise climatique et de la biodiversité **10**

3.1 Quel est le rôle des banques centrales, des régulateurs des marchés financiers et des autorités de surveillance en général, et de la BNS en particulier ? **10**

Le rôle des banques centrales 10

Quelles sont les compétences et les tâches de la Banque nationale suisse et de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) ? 10

Que signifie le fait que la BNS doit garantir la stabilité financière en Suisse ? 11

Que signifie le fait que la BNS doit garantir la stabilité des prix en Suisse ? 11

Que signifie le fait que la BNS soit une Banque centrale «indépendante» ? 12

Qui est responsable de la BNS ? 13

3.2 Pourquoi les banques centrales sont-elles des acteurs importants en ce qui concerne la crise climatique et la perte de biodiversité ? **14**

Le secteur financier a un effet de levier important pour la transition écologique 14

Les banques centrales peuvent influencer les flux financiers pour la transition écologique 15

Interaction entre la crise climatique et de la biodiversité, les taux d'intérêt et l'inflation 15

4. Les arguments pour une transformation de la BNS 16

4.1 L'absence de mesures climatiques de la BNS est contraire à son mandat 16

4.2 Aujourd'hui déjà, la politique de placement de la BNS n'est pas neutre vis-à-vis du marché 17

4.3 La BNS ne peut pas se considérer comme «indépendante» de la crise climatique et de la biodiversité 18

4.4 Les investissements de la BNS sont actuellement contraires à ses propres directives de placement 18

4.5 Par ses investissements, la BNS viole les facteurs de sécurité, de rendement et de liquidité 18

4.6 Sous le droit en vigueur, la BNS aurait déjà des obligations et une marge de manœuvre considérable 19

4.7 L'absence de mesures climatiques de la BNS est en contradiction avec l'objectif de la Suisse de devenir un leader dans le domaine de la finance durable 20

4.8 L'absence de mesures climatiques de la BNS est en contradiction avec les objectifs de la Confédération suisse 20

4.9 En tant que membre du NGFS, la BNS s'est engagée à prendre plus de mesures qu'elle n'en a prises jusqu'à présent 20

5. Perspective 21

Résumé

Ces dernières années, les événements extrêmes liés à la crise climatique et à la perte de biodiversité se sont multipliés à une échelle sans précédent. Pour éviter les effets catastrophiques de ces deux crises interdépendantes, il est urgent de modifier en profondeur notre système économique. Au centre du système économique se trouve la place financière, dont le cœur est constitué par les banques centrales. Or, notre Banque nationale suisse (BNS) n'est actuellement pas à la hauteur de ces défis. C'est à partir de cette problématique qu'une coalition de la société civile s'est formée l'année dernière, regroupant des organisations et des individus sous l'égide de l'Alliance climatique, qui sont convaincus de la nécessité d'évoluer vers une économie pauvre en gaz à effet de serre, favorable à la biodiversité et socialement équitable, et que cela nécessite que des institutions de poids comme la BNS se transforment également. Cette coalition a élaboré cinq revendications principales, ainsi que des sous-revendications pour la BNS. Celles-ci comprennent : un plan de transition avec des mesures concrètes pour la mise en œuvre de la trajectoire de 1.5°C et des objectifs de biodiversité; un portefeuille d'investissement en accord avec la trajectoire de 1.5°C et les objectifs de biodiversité; une régulation correspondante des institutions financières suisses en collaboration avec la FINMA et les autorités, une transparence accrue ainsi que l'obligation de rendre des comptes au public et, enfin, une distribution plus importante des bénéfices en faveur de la transformation socio-écologique urgente de l'économie.

Ce document vise d'une part à fournir des connaissances de base sur le rôle, les mandats et les responsabilités de la BNS et sur le rôle des banques centrales dans la gestion de la crise mondiale de l'état du climat et de la biodiversité. D'autre part, il présente des explications et des arguments qui soutiennent les demandes formulées. En effet, bien que la BNS ait pris de premières petites mesures pour faire face à la crise climatique, celles-ci sont totalement insuffisantes et loin derrière les «bonnes pratiques» internationales. Il manque de la transparence, des mesures climatiques efficaces, la prise en compte de la crise de la biodiversité et l'utilisation active de tous ses instruments de régulation. La situation est encore aggravée par le fait que la BNS alimente elle-même activement la crise climatique et de la biodiversité par ses investissements actuels nuisibles à l'environnement. Par exemple, la BNS investit dans une entreprise sur quatre parmi les 100 entreprises les plus nuisibles au climat. La BNS justifie sa politique par son «indépendance» et son respect de la «neutralité du marché». Cependant, la BNS n'est déjà pas neutre ou passive sur le marché : premièrement, ses achats d'actions ne reflètent pas l'économie dans son ensemble, mais ne participent qu'à des entreprises étrangères cotées en bourse. Ces entreprises sont particulièrement émettrices de carbone. Compte tenu des forts changements du monde, le concept d'orientation «neutre» par rapport au marché n'est en outre généralement plus pertinent. Il existe aujourd'hui une large offre de solutions d'investissement passif qui ne déstabilisent pas le système financier et ne détruisent pas la planète. Deuxièmement, la BNS ne peut pas se considérer comme «indépendante» de la crise climatique et de la biodiversité, car non seulement le cours de ces crises va à l'encontre de l'intérêt général de la population suisse, mais elles influencent également ses mandats de stabilité des prix et de stabilité financière. L'indépendance peut signifier d'être à l'abri d'interférences quotidiennes dans la politique monétaire détaillée, mais elle ne devrait pas signifier que la BNS se tient à l'écart de la crise climatique et de la biodiversité et qu'elle contribue à les perpétuer. En outre, la Convention d'Aarhus, l'accord de Paris sur le climat, la Convention sur la diversité biologique, la loi sur la protection de l'environnement, la législation sur les marchés financiers et la Constitution fédérale lui imposent des obligations de transparence, de prise en compte des risques financiers liés au climat et de développement durable. En fin de compte, sa pratique de placement est en contradiction avec ses propres directives de placement, qui prescrivent d'exclure les entreprises qui causent «systématiquement de graves dommages à l'environnement».

Nous invitons tout le monde à contribuer à ce que la Banque nationale suisse devienne une force constructive pour un monde plus durable.

1. Introduction

Ce chapitre décrit d'abord de manière plus détaillée le contexte actuelle, c'est-à-dire le problème : l'urgence de la crise climatique et de celle de la biodiversité est ainsi abordée et il est démontré que la BNS ne fait pas assez pour lutter contre ces crises et que son action contribue activement à leur persistance. Dans une deuxième partie, nous expliquons le sens et l'objectif du présent document. Enfin, nous présentons les personnes à l'origine de ce document.

1.1 Quel est le problème ?

La crise climatique et la crise de la biodiversité menacent la vie sur Terre

La crise climatique et l'appauvrissement de la biodiversité continuent de progresser et l'humanité se dirige – si elle continue sur cette voie – vers un effondrement total des ressources naturelles dont nous dépendons. Cela est confirmé par l'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC – Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat GIEC)[1] et la Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES – Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques)[2], mais est également de plus en plus reconnu par des acteurs «mainstream» tels que l'Agence internationale de l'énergie (IEA)[3], le Forum économique mondial (WEF)[4] ou le Network For Greening the Financial Systems (NGFS – réseau des banques centrales et des superviseurs pour le verdissement du système financier).[5]

Ainsi, la perte de biodiversité se poursuit plus rapidement que «jamais auparavant dans l'histoire de l'humanité».[6] Les taux d'extinction actuels sont 100 à 1.000 fois plus élevés que le taux initial, et ils continuent d'augmenter. L'extinction des espèces ruine la productivité, la résilience et la capacité d'adaptation de la nature et entraîne à son tour des risques et des incertitudes extrêmes pour notre économie et notre bien-être. Si nous continuons sur notre lancée, le scénario le plus optimiste du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), selon lequel aucun élément de basculement n'apparaît, prévoit un réchauffement global de la planète de 3.7°C d'ici la fin du siècle[7]. Même ce scénario aurait des conséquences catastrophiques telles que des tempêtes démesurées,[8] des vagues de chaleur, des sécheresses et des écosystèmes mourants,[9] des famines[10], des migrations de masse[11] et des guerres liées aux ressources.[12] Une étude de Swiss Re conclut que, d'un point de vue économique, atteindre l'objectif de 1.5°C de l'accord de Paris est le «résultat le plus souhaitable».[13] En cas de réchauffement de la planète de 3.2°C, ils estiment la perte de PIB à 18 % d'ici 2050. C'est près d'un cinquième de la performance économique mondiale que nous risquons de perdre sans contre-mesures immédiates !

1 *IPCC (2015). Global Warming of 1.5 °C.*
2 *IPBES (2019). Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services.*
3 *IEA (2021). Net Zero by 2050. A Roadmap for the Global Energy Sector.*
4 *World Economic Forum (2022). Global Risks Report 2022.*
5 *NGFS (2019). First comprehensive report «A call for action».*
6 *Dasgupta Review (2021). The Economics of Biodiversity : The Dasgupta Review.*
7 *Hafner et Müller (2020). Voulez-vous vraiment savoir ?*
8 *Oliver Milman (2019). Are hurricanes getting stronger – and is climate breakdown to blame ? The Guardian.*
9 *Office fédéral de l'environnement OFEV (2018). La canicule et la sécheresse de l'été 2018. Impacts sur l'homme et l'environnement.*
10 *Spiegel (2008). Forscher warnen vor Klima-Hungersnöten.*
11 *Charles Geisler und Ben Currens (2017). Impediments to inland resettlement under conditions of accelerated sea level rise.*
12 *Alex Kirby (2015). Tackle climate change or face resource wars, Lord Ashdown warns. The Guardian.*
13 *Swiss Re Institute (2021).The economics of climate change : no action not an option.*

Selon l'Office fédéral de l'environnement, la Suisse s'est d'ailleurs réchauffée de plus de 2°C depuis le début des mesures en 1864, soit deux fois plus que la moyenne mondiale.[14] En Suisse, on met ainsi en garde, entre autres, contre des périodes de chaleur accrues, de fortes précipitations, des inondations, des glissements de terrain, la perte d'ancrage au sol des remontées mécaniques et des paravalanches, des parasites de plus en plus nombreux, une pénurie d'eau, la disparition d'espèces, le recul des glaciers ou le manque de neige.[15] Il est donc dans l'intérêt de l'économie, de la société et de la politique suisse de prendre des mesures qui contribuent à stopper le réchauffement climatique. Et la petite Suisse dispose d'un levier gigantesque : sa place financière.

Les institutions financières alimentent ces crises avec leurs flux financiers

Au lieu de retirer le financement des entreprises qui aggravent ces crises, les institutions financières continuent d'investir des milliards dans des entreprises et des projets nuisibles à l'environnement et permettent ainsi leur maintien et leur expansion.[16] La place financière suisse est co-responsable d'une trajectoire du réchauffement climatique catastrophique de 4 à 6°C. Ceci est dû à ses investissements, à ses services financiers et à ses services d'assurance dans et pour des entreprises et des projets nuisibles à l'environnement.[17] Le paragraphe précédent a montré à quel point un réchauffement de la planète de plus de 2°C est déjà problématique.

La BNS ne fait pas assez d'efforts pour lutter contre ces crises et contribue même activement à leur maintien

Le Positive Money Scorecard[18] et le WWF SUSREG Tracker[19] montrent que les banques centrales, les régulateurs financiers et les autorités de surveillance financière accordent une attention croissante à la crise climatique et à la perte de biodiversité. Cela se reflète également dans des déclarations comme celle de Christine Lagarde (Présidente de la BCE – Banque centrale européenne), qui a déclaré que «le climat et la biodiversité sont les deux faces d'une même médaille».[20] Mais le rapport montre également que les efforts actuels ne suffisent pas encore à orienter sérieusement le système financier vers la durabilité.

La BNS a également pris les premières petites mesures contre la crise climatique. Elle a par exemple exclu de son portefeuille de devises les entreprises qui tirent plus de 30 % de leurs revenus du charbon[21] ou commencé à évaluer l'impact de la crise climatique sur la stabilité financière dans ses tests de résistance. En novembre, la BNS a publié un bref aperçu de ses mesures à l'occasion de la COP[22] sur le climat à Glasgow. C'est bien. Mais dans l'ensemble, ces mesures sont totalement insuffisantes. Ainsi, la BNS n'utilise pas activement tous ses instruments de régulation, elle n'a pas défini de feuille de route ni d'objectifs clairs, elle ne se préoccupe que de la crise climatique sans tenir compte de l'érosion de la biodiversité, et elle ne dévoile pas suffisamment publiquement ce qu'elle fait. Ainsi, nous ne connaissons ni son empreinte écologique totale ni ses méthodes de lutte contre la crise climatique. Le Positive Money Scorecard et le WWF SUSREG Tracker montrent comment la BNS est en retard sur les «bonnes pratiques» internationales (par exemple la Banque de France, la Banque centrale européenne, la Banque d'Angleterre) et que ses mesures sont largement insuffisantes face aux catastrophes environnementales actuelles.

---

14 OFEV (2020). Changements climatiques en Suisse : rapport sur les causes, conséquences et mesures.

15 Académie suisse des sciences naturelles (2017). Coup de projecteur sur le climat suisse.

16 Les fiches d'information en lien énumèrent le montant des investissements actuels des grandes banques et de la BNS dans les entreprises d'énergie fossile (Total, Shell, ExxonMobil, Enbridge, Duke Energy, ou Chevron).

17 OFEV (2015). Risque carbone pour la place financière suisse.

18 Positive Money (2021). The green central banking scorecard. How Green are G20 central banks and financial supervisors ?

19 WWF (2021). SUSREG Tracker. Sustainable Financial Regulations and Central Bank Activities.

20 Christine Lagarde (2021) Twitter.

21 Cela signifie cependant que les investissements dans des conglomérats à l'image de Glencore, qui ne tire qu'une partie de leurs revenus du charbon, continueront à être possibles. En outre, la BNS ne cible que les exploitants des mines de charbon, mais pas ceux des centrales au charbon. Depuis l'accord de Paris, la BNS a ainsi doublé sa participation dans le plus gros exploitant de centrales thermiques au charbon américain, Duke Energy, pour un montant de 350 millions de dollars ! (source: Alliance Climatique Suisse 2020).

22 COP signifie «Convergence of the Parties». La COP21 est la conférence sur le changement climatique de 2021.

De plus, la BNS alimente activement la crise climatique et celle de la biodiversité avec son gigantesque portefeuille de devises[23] de plus de 1000 milliards de CHF. Sur ce total, 23 % sont investis en actions, 11 % en autres obligations et 66 % en obligations d'État.[24] La BNS est ainsi l'un des plus gros investisseurs publics au monde (8e rang en 2019). Elle exerce donc une influence significative sur les entreprises investies. «Artisans de la Transition» concluait déjà en 2016 dans une étude que la BNS, avec son portefeuille, devrait elle aussi favoriser un réchauffement de 4 à 6°C en moyenne.[25] La BNS investit ainsi dans près d'une entreprise sur quatre parmi les 100 entreprises les plus nuisibles au climat dans le monde.[26] Dont font partie des entreprises d'énergie fossile comme Duke Energy (350 millions), Shell (300 millions), Exxonmobil (900 millions), Enbridge (299 millions) ou Chevron (775 millions). Par leurs activités, ces entreprises ne font pas qu'attiser la crise climatique, elles causent également de graves dommages environnementaux ou violent massivement les droits humains fondamentaux.[27] Une telle pratique de placement n'est plus tenable.

1.2 Sens et objectif du présent document

Le présent document vise d'une part à fournir des connaissances de base sur le rôle des banques centrales et de la BNS. D'autre part, il fournit des arguments expliquant pourquoi les banques centrales sont des acteurs importants sur l'enjeux de la crise climatique et de la biodiversité et pourquoi la politique monétaire, la politique d'investissement et la réglementation des marchés financiers actuelles de la BNS vont à l'encontre de son mandat en ce qui concerne ces deux crises. Il ne s'agit pas seulement d'une introduction pour les personnes qui se penchent pour la première fois sur le rôle des banques centrales, et en particulier celui de la BNS, mais aussi d'un outil pour les personnes qui sont déjà familiarisées avec le sujet et qui souhaitent approfondir leurs connaissances. Enfin, il a pour but de présenter notre point de vue aux membres de la BNS, du secteur financier, de la politique et de l'administration, et de susciter le débat.

1.3 Qui est derrière ce document ?

Le fait que la BNS ne soit actuellement pas à la hauteur des défis de la crise climatique et de la biodiversité et que sa politique monétaire, de placement et de régulation des marchés financiers actuelle alimente ces crises inquiète et préoccupe un nombre croissant de personnes. Le changement nécessaire vers une économie pauvre en émissions de gaz à effet de serre, favorisant la biodiversité et plus juste socialement ne réussira que si des institutions de poids comme la Banque nationale suisse et l'autorité de surveillance des marchés financiers FINMA se transforment elles aussi et prennent de leur côté les mesures nécessaires à la transition. C'est pourquoi une coalition de la société civile s'est formée en 2021 sous l'égide de l'Alliance climatique,[28] regroupant des organisations et des individus qui partagent la vision évoquée au début de cet article. Des organisations telles que le collectif BreakFree, Campax, Greenpeace, WWF Suisse, le Forum sur la politique monétaire ou des membres de Rise Up For Change sont actives au sein de la Coalition BNS. Les organisations participantes travaillent de manière indépendante et s'associent au besoin pour des projets communs. Nous sommes convaincus de la nécessité pour la BNS de présenter et d'appliquer, en collaboration avec la FINMA, un plan de transition comprenant des mesures concrètes en matière de politique monétaire, de politique de placement et de réglementation des marchés financiers, qui tienne compte du respect de la trajectoire de 1.5°C et des objectifs de biodiversité. Ces exigences et d'autres de la coalition se trouvent dans la section suivante.

---

23 Les devises sont des actifs tels que les actions et les obligations libellées en devises étrangères.

24 Banque nationale suisse (2021). Réserves de devises et titres en francs. Structure des placements à la fin du 4e trimestre 2021.

25 Artisans de la Transition (2020). Sur le climat, la BNS égare la place financière suisse.

26 Oil Change International (2021). Unusued Tools: How Central Banks Are Fueling the Climate Crisis.

27 Les fiches d'information sur Total, Shell, ExxonMobil, Enbridge, Duke Energy, ou Chevron montrent comment les entreprises citées causent des dommages environnementaux massifs et violent les droits humains fondamentaux.

28 L'Alliance Climatique Suisse, qui regroupe plus de 130 organisations de défense des droits de l'homme et de l'environnement, fait office de centre de coordination de la coalition de la BNS.

2. Résumé des revendications à l'égard de la BNS et de la FINMA

Les cinq revendications ci-dessous sont les éléments de base de nos demandes à la BNS et FINMA. Sur notre site web, les exigences sont énumérées et expliquées de manière plus détaillée.[29] La liste suivante n'est qu'un résumé et sert de référence :

> La BNS présente, en collaboration avec la FINMA, un plan de transition comprenant des mesures concrètes en matière de politique monétaire, de politique de placement et de réglementation des marchés financiers, qui tient compte de la mise en oeuvre de la trajectoire de 1.5°C et des objectifs de biodiversité;

> La BNS aligne son portefeuille d'investissement sur l'objectif climatique de la trajectoire de 1.5°C ainsi que sur les objectifs de biodiversité;

> La BNS collabore avec la FINMA et les décideur·euses politiques pour prendre toutes les mesures réglementaires nécessaires afin d'orienter la place financière suisse de manière à ce qu'elle contribue de manière proactive et efficace à la réduction des émissions de GES à zéro net dans l'économie réelle, et à la restauration de la biodiversité d'ici 2050;

> La BNS implique davantage la société civile et accroît la transparence et la responsabilité vis-à-vis du public;

> La BNS permet d'augmenter les bénéfices distribués au profit de la transformation socio-écologique urgente de l'économie.

29 *Voir : https ://alliance-climatique.ch/campagnes/banque-nationale/*

3. Connaissances de base sur la BNS, les banques centrales et leur lien avec la crise climatique et de la biodiversité

Le chapitre suivant fournit tout d'abord une compréhension générale des compétences et des tâches des banques centrales, des régulateurs des marchés financiers et des autorités de surveillance. Il explique ce que signifie le fait que la BNS soit responsable de la stabilité des marchés financiers et des prix et dans quelle mesure la BNS peut et doit être comprise comme indépendante. Dans une deuxième partie, l'importance des banques centrales dans la crise climatique et de la biodiversité est abordée.

3.1 Quel est le rôle des banques centrales, des régulateurs des marchés financiers et des autorités de surveillance en général, et de la BNS en particulier ?

Le rôle des banques centrales

Les banques centrales ne sont pas comme une banque normale, où chacun·e peut ouvrir un compte bancaire. Seuls des acteurs sélectionnés, comme les banques et l'État, ont un compte auprès de la Banque centrale. La Banque centrale crée la monnaie électronique avec laquelle les banques se paient entre elles et leur fournit des liquidités. Elle garantit également l'approvisionnement de l'économie et de la société en espèces. En raison de cette position particulière au cœur du système financier, la Banque centrale est responsable de la stabilité des prix et des marchés financiers. Certaines banques centrales ont également des mandats dits «secondaires», comme le plein emploi, le renforcement de la croissance économique ou le développement durable.

En Suisse, la BNS définit, en collaboration avec la FINMA, les «règles du jeu» auxquelles doivent se conformer les acteurs financiers tels que les banques et les compagnies d'assurance. De cette manière, la FINMA et la BNS peuvent également réguler ces institutions. La surveillance des différentes banques et assurances est souvent exercée par l'autorité de surveillance financière (en Suisse, la FINMA). Celle-ci veille au bon fonctionnement des différentes institutions financières et vérifie qu'elles respectent les règles du jeu.

Quelles sont les compétences et les tâches de la Banque nationale suisse et de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) ?

En Suisse, la Constitution fédérale (article 99, paragraphe 2) prévoit que la Banque nationale mène une politique monétaire «qui sert les intérêts généraux du pays».[30] L'article 5 de la loi sur la Banque nationale précise son mandat : elle a le mandat légal de garantir la stabilité des prix et de contribuer à la stabilité financière du secteur financier en Suisse.[31] En outre, elle tient compte de l'évolution conjoncturelle (l'évolution de la situation économique d'un pays) dans sa politique monétaire et de placement. Une autre tâche de la BNS est de placer ses actifs (art. 9, al. 1, LBN). Il s'agit notamment des réserves monétaires (placements de devises et or) et des actifs en francs.

La FINMA a pour mission de garantir la capacité financière des différents acteurs financiers suisses. En outre, elle doit s'assurer que les investisseur·euses suisses soient bien informé·es, qu'ils ne soient pas induits en erreur et que leurs droits soient généralement protégés. Enfin, la FINMA doit également protéger la «réputation du secteur financier suisse».

30 *Constitution fédérale (2004). Article 99 de la constitution fédérale. Politique monétaire.*
31 *Loi sur la Banque nationale, LBN (2003). Loi fédérale sur la Banque nationale suisse. RS 951.11. Etat: 01.08.2021.*

Ainsi, la BNS et la FINMA sont toutes deux partiellement chargées de la surveillance financière. Leurs tâches respectives sont clairement définies dans un Memorandum of Understanding.[32] La BNS surveille l'évolution du secteur bancaire du point de vue de l'ensemble du système (surveillance macroprudentielle) et fixe le montant des fonds propres dont les banques ont besoin pour assurer la stabilité du système financier. La BNS n'a donc pas de compétence générale en matière de réglementation des banques ou des marchés financiers. Toutefois, conformément à l'art. 16a du loi sur la Banque nationale (LBN) et au Momerandum of Understanding avec l'autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), il lui incombe de se pencher sur les risques qui concernent la réglementation des banques ou des marchés financiers, de se procurer des informations et de se concerter avec la FINMA. La FINMA est chargée de surveiller les différentes banques et d'appliquer la législation bancaire, y compris les exigences en matière de fonds propres pour chaque banque (surveillance microprudentielle). Les grandes banques suisses constituent un cas particulier : comme elles sont décisives pour la stabilité de l'ensemble du système financier, elles sont surveillées conjointement par la BNS et la FINMA. Dans ce domaine, les deux institutions doivent se concerter et coordonner leurs activités, notamment en ce qui concerne la collecte d'informations auprès des banques.

Que signifie le fait que la BNS doit garantir la stabilité financière en Suisse ?

Garantir la stabilité financière consiste à s'assurer que la vulnérabilité du secteur financier aux crises est limitée par le «prêteur en dernier ressort» qu'est la Banque centrale. La BNS doit veiller à ce que les acteurs financiers (banques, assurances, etc.) soient suffisamment bien armés pour surmonter des périodes difficiles comme la crise financière de 2007/2008. Cela signifie que la BNS doit régulièrement soumettre le secteur financier suisse à un «test de résistance». Elle vérifie par exemple s'il y a suffisamment de liquidités disponibles en cas de crise ou si les banques ont mis suffisamment de capital de côté pour couvrir d'éventuelles pertes. La BNS craint surtout les faillites de banques ou d'assurances, qui pourraient affecter l'ensemble du secteur financier suisse. Cela signifie que la faillite d'une banque suisse pourrait entraîner un effondrement financier de l'ensemble du secteur financier suisse – ce qui serait catastrophique. Car un crash bancaire détruit également l'argent sur les comptes bancaires, le capital de prévoyance vieillesse et d'autres économies. Cela conduit rapidement à une crise économique et alimente ainsi la polarisation politique.

Que signifie le fait que la BNS doit garantir la stabilité des prix en Suisse ?

La garantie de la stabilité des prix doit assurer que les citoyens aient à l'avenir le même pouvoir d'achat qu'aujourd'hui. Cela signifie qu'avec un franc suisse, on peut acheter plus ou moins la même chose aujourd'hui que dans 5 ou 10 ans. Comme dans toute situation stable, des prix stables sont synonymes de prévisibilité, ce qui permet aux gens de planifier leur avenir en toute confiance et de prendre des décisions bien informées.[33] Les entreprises et les particuliers seront plus enclins à investir ou à acheter s'ils savent que les prix ne fluctuent pas de manière excessive. Dans le cas contraire, c'est-à-dire lorsque les prix sont instables, les individus deviennent plus prudents, les entreprises investissent moins, et moins d'emplois sont créés, ce qui conduit à une stagnation économique. C'est pourquoi la stabilité du système dépend de la confiance des individus dans le pouvoir d'achat de l'argent.

Pour garantir la stabilité des prix, il est possible d'utiliser une série d'instruments que les autorités financières suisses coordonnent entre elles. Entre autres, la BNS fixe les taux d'intérêt auxquels les banques peuvent lui emprunter de l'argent. Plus ceux-ci sont élevés, moins il est intéressant pour les banques de prêter de l'argent, ce qui a pour conséquence que les banques accordent moins de crédits aux entreprises suisses, et donc que moins d'argent frais est injecté dans l'économie. Cela peut freiner la demande et donc la croissance économique et vise à stabiliser l'inflation (c'est-à-dire la hausse des prix) et à équilibrer l'offre et la demande.

---

32 *FINMA et Banque nationale suisse (2017). Memorandum of Understanding in the field of financial stability between the Swiss Financial Market Supervisory Authority FINMA and the Swiss National Bank SNB.*

33 *Europeans Citizens Bank, Manuel du débutant. Qu'est-ce que la Banque centrale européenne?*

Comme la BNS a pour mission de maintenir la stabilité des prix et de lutter contre l'inflation (et aussi contre la déflation), on pourrait imaginer qu'elle agisse pour prévenir une inflation générée par la crise climatique, au lieu de simplement augmenter les taux d'intérêt pour affaiblir la demande. En effet, une hausse des taux d'intérêt a toujours des effets secondaires sur l'ensemble de l'économie (p. ex. un effet négatif sur l'emploi).

Une autre fonction de la BNS est de réduire l'attractivité du franc suisse en le dévaluant. Cela permet au secteur économique suisse, qui dépend fortement des exportations vers les pays européens environnants et du tourisme international, de continuer à proposer des produits à l'étranger à des prix plus compétitifs. Si le franc suisse devient trop attractif, il deviendra de plus en plus cher pour les producteur·euses européen·nes d'acheter des produits suisses et pour les touristes de passer leurs vacances en Suisse. En influant sur la valeur du franc suisse, la BNS peut influencer l'inflation et la croissance économique en Suisse.

Que signifie le fait que la BNS soit une Banque centrale «indépendante» ?

L'alinéa 3 de l'article 99 de la Constitution fédérale suisse dispose : «La Banque nationale suisse mène, en tant que Banque centrale indépendante, une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays ; elle est administrée avec le concours et sous la surveillance de la Confédération».[34] Il s'agit toutefois d'une indépendance limitée, car il existe des facteurs de limitation clairs. Ainsi, la BNS est certes indépendante dans ses activités quotidiennes, mais elle doit néanmoins rendre des comptes au Conseil fédéral et au Parlement et se soumettre à des législations internationales et nationales (voir chapitre suivant). Il est important que la BNS conserve une «indépendance limitée» et que le Conseil fédéral ne puisse pas décider de la politique monétaire.

Il semble toutefois qu'au cours des 50 dernières années, de nombreux politicien·nes suisses se sont mépris sur ce qu'est l'idée d'une Banque centrale indépendante. Tout d'abord, l'idée que les banques centrales sont indépendantes n'a pas toujours été admise et, lorsque cette idée est apparue, leur marge de manœuvre était beaucoup plus restreinte : l'idée de l'indépendance des banques centrales est apparue au 20e siècle. Il s'agissait de libérer les banques centrales des intérêts à court terme des politicien·es et d'établir à la place une inflation faible et un système durable de confiance dans la stabilité monétaire.[35] Au cours des dernières décennies – et maintenant en particulier lors de la pandémie COVID-19 – les banques centrales sont devenues plus puissantes que jamais. Les mandats formels n'ont été que rarement adaptés, mais leur portée s'est clairement élargie. Ainsi, la BNS a elle aussi développé de nouveaux instruments depuis la crise financière, à travers les mesures prises pour gérer le taux de change du CHF et à travers les actions des banques centrales en général. Les actions de la BNS ont aujourd'hui un impact très important sur l'ensemble de l'économie du pays.

Il est inacceptable que la BNS, malgré son poids gigantesque et son pouvoir sans cesse croissant, s'arroge le droit de se tenir complètement à l'écart de la crise climatique et de l'érosion de la biodiversité et de continuer à faire comme si cela ne la concernait pas. Car ces crises, alimentées par la BNS, influencent également toute la place financière suisse et le bien-être de la population suisse. Il est donc inacceptable que la BNS, sous couvert «d'indépendance», ignore toute demande qui lui serait adressée. Être indépendant signifie qu'elle met en œuvre son mandat de manière efficace. Or, ce n'est pas ce que fait la BNS actuellement, puisqu'elle ne lutte pas de manière proactive contre la crise climatique et la perte de biodiversité. Ainsi, à ce stade, il est demandé aux représentant·es du peuple de rappeler à la BNS ce mandat et, si nécessaire, de réfléchir à l'évolution du cadre légal. Car celle-ci est l'affaire du législateur·euse. En principe, il est de la responsabilité du monde politique de se demander régulièrement si les conditions sont réunies pour que la BNS puisse s'adapter suffisamment aux exigences d'un environnement économique, social et écologique en rapide évolution, et si elle le fait. Si l'on constate que ce n'est pas le cas, cela montre clairement qu'il faut agir. La politique a donc aussi le devoir d'y être attentive et d'agir si nécessaire. La crise climatique et celle de la biodiversité sont les plus grandes crises de l'histoire de l'humanité.

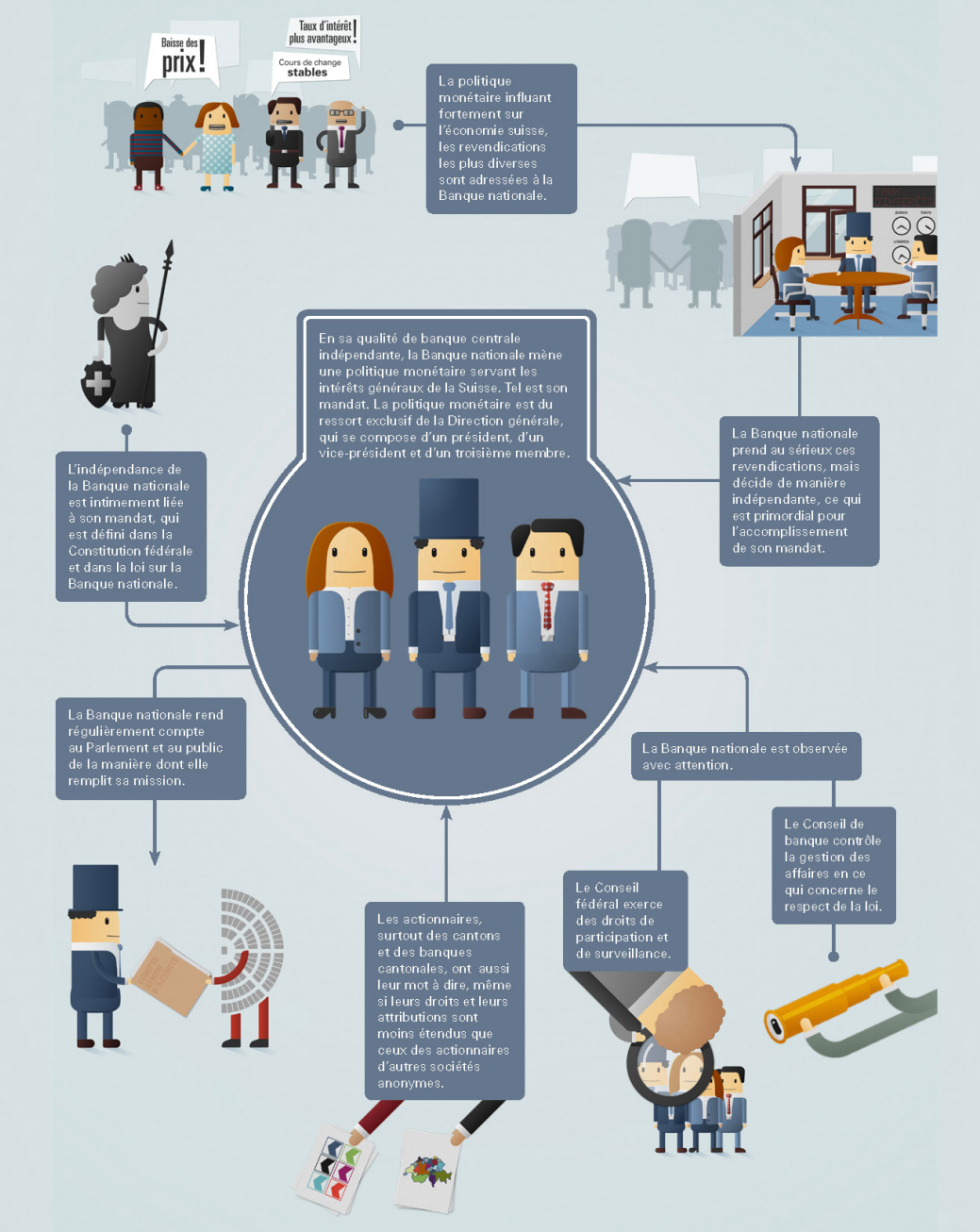
---

34 Constitution fédérale (2004). Article 99 de la Constitution fédérale. Politique monétaire.

35 Adam Tooze (2020). The Death of the Central Bank Myth.

Qui est responsable de la BNS ?

La Constitution fédérale suisse dispose que la BNS est une Banque centrale indépendante qui mène une politique monétaire servant les «intérêts généraux du pays» et qui agit en collaboration avec la Confédération et sous sa surveillance.[36] La loi sur la Banque nationale (LBN) précise les activités et les tâches de la BNS.[37] La LBN a été adoptée par les Chambres fédérales en 2003 (avec quelques modifications mineures depuis lors).



Source : Banque nationale suisse (2016). Notre Banque nationale.

36 *Constitution fédérale (2004). Article 99 de la constitution fédérale. Politique monétaire.*
37 *Loi sur la Banque nationale, LBN (2003). Loi fédérale sur la Banque nationale suisse. RS 951.11. Etat: 01.08.2021.*

La LBN stipule que les représentant·es de la Banque nationale ne peuvent ni solliciter ni accepter d'instructions du Conseil fédéral, de l'Assemblée fédérale ou d'un autre organe. La BNS et le Conseil fédéral doivent toutefois discuter régulièrement de la situation économique, de la politique monétaire et des questions actuelles de la politique économique de la Confédération, et s'informer mutuellement de leurs intentions avant de prendre des décisions d'une grande importance en matière de politique économique et monétaire. Cela se fait de manière formelle lors d'une réunion annuelle entre le Conseil fédéral et le président de la Direction générale de la BNS ainsi que le président du Conseil de banque de la BNS (en général en octobre).

La LBN stipule également que la BNS doit rendre compte chaque année de ses activités à l'Assemblée fédérale dans un rapport et qu'elle doit informer régulièrement les commissions compétentes de l'Assemblée fédérale de ses actions.

La BNS le fait formellement lors de séances non publiques entre le président de la Direction générale et la Commission de l'économie et des redevances.

La Direction générale est l'organe de direction et d'exécution de la Banque nationale. Il prend les décisions de politique monétaire, décide de la politique de placement et surveille la coopération internationale. La Direction générale se compose de trois membres (actuellement le président Thomas Jordan, le vice-président Fritz Zurbrügg et Andréa Maechler), nommés par le Conseil fédéral pour six ans et rééligibles. Les membres de la Direction générale de la BNS doivent être de nationalité suisse et avoir leur domicile en Suisse. Il y a également trois membres suppléants du directoire (directoire élargi).[38]

Le Conseil de banque surveille et contrôle la gestion de la Banque nationale. Le Conseil de banque a notamment pour mission d'évaluer la gestion des risques de crédit et de marché et de surveiller leur mise en œuvre, d'évaluer les principes du processus de placement et de veiller à leur respect, ainsi que de proposer au Conseil fédéral l'élection de membres potentiels de la Direction générale et de leurs suppléant·es. Sur les onze membres, cinq sont élu·es par les actionnaires de la BNS (voir ci-dessous), les six autres par le Conseil fédéral. Le Conseil de banque se compose de personnalités issues de l'économie, de la science et de la politique, chacun de ces domaines représentant environ un tiers des membres.

La Banque nationale est une société anonyme régie par une loi spéciale et appartient donc à ses actionnaires. Les institutions publiques (principalement les cantons et les banques cantonales, mais pas la Confédération) détiennent la majorité des actions et des droits de vote de la BNS, et des civil·es suisses et étranger·ères peuvent également acquérir des actions de la BNS. La Banque nationale n'est toutefois pas une société anonyme ordinaire : elle est soumise à des dispositions particulières du droit fédéral. Ces dispositions limitent le pouvoir des actionnaires à l'élection de cinq membres du Conseil de banque, à la nomination de l'organe de révision, à l'approbation du rapport annuel et des comptes annuels ainsi qu'à la décharge du Conseil de banque. Ils peuvent également faire des propositions de modification de la LBN.

38 *Le site web de la BNS fournit de plus amples informations sur la fonction, la composition et les membres des différents organes de surveillance et de direction de la BNS.*

3.2 Pourquoi les banques centrales sont-elles des acteurs importants en ce qui concerne la crise climatique et la perte de biodiversité ?

Le secteur financier a un effet de levier important pour la transition écologique

La principale cause de la crise climatique et de la perte de biodiversité est le système économique actuel. Cela est confirmé par le GIEC et l'IPBES.[39] Le Fonds monétaire international (FMI) réaffirme que la transformation du système économique en un système vert, circulaire et équitable est non seulement impérative, mais également réalisable et rentable.[40] Le secteur financier est au cœur de tous les systèmes économiques. Les banques, les assurances, les fonds de pension, les gestionnaires d'actifs, etc. fournissent les ressources financières nécessaires pour que les choses puissent être produites, que les entreprises puissent fonctionner sans problème et qu'il existe un filet de sécurité en cas d'événements inattendus comme une tempête de grêle qui détruit les récoltes. Le secteur financier est le moteur du développement économique. Il détermine quel secteur économique reçoit de l'argent et peut se développer (là où l'argent circule, l'économie se développe). Il peut ainsi influencer massivement la transformation du secteur économique vers un secteur plus vert.

Les banques centrales peuvent influencer les flux financiers pour la transition écologique

Les banques centrales et les autorités de surveillance financière fixent les règles du jeu pour les institutions financières (comme expliqué au chapitre 3.1). Si une Banque centrale conclut que l'octroi de crédits à des entreprises utilisant des combustibles fossiles est une activité à haut risque et que la banque doit donc mettre plus d'argent de côté pour garantir le crédit, l'octroi de crédits à de telles entreprises devient massivement plus cher pour la banque (et l'octroi de crédits à des entreprises respectueuses de l'environnement comparativement plus avantageux). Un autre exemple : Si une Banque centrale soumet toutes les banques d'un pays à un test de résistance et part du principe que les banques ayant de nombreux crédits en cours à des entreprises fossiles sont plus risquées dans leur bilan (parce que les entreprises fossiles sont implantées dans un secteur économique non viable), ces banques obtiendront de moins bonnes notes lors du test de résistance. Cela met à son tour la pression sur la banque pour qu'elle restructure ses activités dans les années à venir et qu'elle montre à la Banque centrale qu'elle réduit ses risques.

Interaction entre la crise climatique et de la biodiversité, les taux d'intérêt et l'inflation

Les mesures de politique monétaire prises par les banques centrales pour lutter contre l'inflation ont une influence sur la crise climatique et de la biodiversité, et inversement : l'augmentation de la fréquence et de la gravité des sécheresses et des inondations, ainsi que d'autres événements climatiques extrêmes, ont un impact sur les prix des denrées alimentaires et des matières premières, et donc sur l'inflation (l'inflation ou la déflation se produisent lorsque le niveau global des prix augmente ou diminue fortement, et ce sur une longue période). Le maintien de la stabilité des prix fait partie du mandat des banques centrales. D'autre part, les taux d'intérêt fixés par les banques centrales influencent les prix des biens et services que les gens achètent. Cela influence à son tour l'impact climatique du comportement des consommateurs. En outre, les taux d'intérêt influencent indirectement la quantité de monnaie dans l'économie et, par conséquent, la quantité que le pays et son secteur financier peuvent mettre à disposition pour faire face à la crise climatique—et à quelles conditions.[41]

---

39 International Monetary Fund (2021). Our last, best Chance on Climate.

40 International Money Fund (2019). The Economics of Climate.

41 Pour l'approfondissement : Robinson Meyer (2022). The Rise of Greenflation. The Atlantic. Greenpeace (2022). Mythos grüne Inflation – Abhängigkeit von Öl und Gas treibt die Preise. Green Central Banking (2021). The Price of Hesitation : How the Climate Crisis Threatens Price Stability and What the ECB Must Do about It.

4. Les arguments pour une transformation de la BNS

Du côté de la BNS, on argumente souvent qu'elle ne change pas sa politique actuelle de placement, sa politique monétaire et sa réglementation des marchés financiers parce qu'elle «ne mène pas de politique climatique», que ce n'est «pas sa tâche» ou son mandat. La BNS serait «indépendante», «neutre vis-à-vis du marché» ou aurait besoin d'une «grande quantité de liquidités» et investit donc simplement dans des indices mondiaux.[42] Ces arguments sont élimés et inacceptables. Le chapitre suivant explique comment il en est ainsi.

4.1 L'absence de mesures climatiques de la BNS est contraire à son mandat

Assurer la stabilité des prix et la stabilité financière de la place financière suisse est l'une des tâches les plus importantes de la BNS.[43] Comme la crise climatique et la perte de biodiversité sont des facteurs importants pour la stabilité des prix et la stabilité financière, la prise en compte de ces crises fait partie du mandat existant des banques centrales et des autorités de régulation et de surveillance financières. En effet, il est généralement admis que les risques climatiques sont également des risques financiers.[44] En effet, les effets climatiques tels que les inondations ou les canicules peuvent affecter les actifs (risques physiques), les portefeuilles financiers peuvent être exposés au risque économique et financier lié à une transition vers une économie à faible émission de carbone (risques de transition ou «bulle carbone») ou les entreprises peuvent être confrontées à des actions en responsabilité en raison des dommages climatiques liés aux émissions, ce qui a un impact sur la rentabilité et la valeur boursière. La stabilité des prix est également concernée, comme cela. Christine Lagarde, la présidente de la Banque centrale européenne, le confirme : «climate change also impacts our primary mandate of price stability through several channels» (le changement climatique a également un impact sur notre mandat principal de stabilité des prix à différents niveaux).[45] Dans son discours à la «ILF conference on Green Banking and Green Central Banking», elle explique en outre comment la crise climatique a des répercussions sur l'inflation, la production et sur la croissance économique. Ainsi, si une Banque centrale ne prend pas en compte et ne gère pas la crise climatique, elle ne remplit pas son mandat actuel. En outre, l'inaction et l'insuffisance des mesures prises entravent la capacité des futurs décideur·euses au sein des banques centrales et des autorités de surveillance financière à remplir correctement leur mission. Car si ces deux crises progressent, il sera de plus en plus difficile de les endiguer. Il faudra donc consacrer de plus en plus de ressources et prendre des mesures de plus en plus radicales pour réduire les risques. Plus les mesures de réduction des risques seront importantes, plus les coûts qui en découlent pour l'économie et la société seront élevés. Cela augmenterait également le risque d'instabilité financière, en particulier si les mesures devaient être mises en œuvre soudainement. C'est ce que le Comité européen du risque systémique décrit comme le paradoxe «too late, too sudden».[46] Étant donné que «les risques climatiques sont caractérisés par des «incertitudes radicales»,[47] il est impossible de prédire certains résultats».[48] Ainsi, Frank Elderson, vice-président du conseil de surveillance de la BCE et président du NGFS : «there are risks to acting on the basis of partial data, but in the case of climate change, the risks of inaction are far greater» (il y a des risques à agir sur la base de données partielles, mais dans le cas du changement climatique, les risques de l'inaction sont beaucoup plus grands).[49] Il est donc impératif que la BNS prenne des mesures pré-

42 *SRF (2019). «Wir dürfen keine Klimapolitik betreiben».*

43 *L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse (2003). Loi fédérale sur la Banque nationale suisse.*

44 *Emanuele Campiglio, Pierre Monnin und Adrian von Jagow (2019). Climate Risks in Financial Assets.*

45 *European Central Bank (2021). Climate change and central banking. Keynote speech by Christine Lagarde, President of the ECB, at the ILF conference on Green Banking and Green Central Banking.*

46 *Advisory Scientific Committee (2016). Too late, too sudden : Transition to a low-carbon economy and systemic risk.*

47 *Cette incertitude radicale résulte de l'interaction complexe entre l'environnement naturel — un système multidimensionnel et non linéaire composé de l'atmosphère, de l'océan, de la cryosphère, de la biosphère, etc. – et les changements politiques et réglementaires, les innovations technologiques, l'évolution des préférences des consommateurs et le système financier mondial fortement interconnecté.*

48 *UCL Institute for Innovation and Public Purpose (2019). Climate-related financial policy in a world of radical uncertainity : Towards a precautionary approach.*

49 *Frank Elderson (2021). Patchy data is a good start : from Kuznets and Clark to supervisors and climate.*

ventives contre les risques actuels et futurs liés au climat et à la biodiversité, et qu'elle tienne compte dès le départ des effets de la crise climatique et de la biodiversité dans ses décisions de placement, de politique monétaire et de réglementation des marchés financiers.[50] Pour remplir son mandat, la BNS doit prendre en compte la résilience à long terme du système planète Terre, y compris les limites planétaires et les points de basculement climatiques.

4.2 Aujourd'hui déjà, la politique de placement de la BNS n'est pas neutre vis-à-vis du marché

Pour ne pas devoir tenir compte de critères de durabilité dans ses placements, la BNS argumente qu'une stratégie de placement passive et neutre est nécessaire afin d'avoir le moins d'influence possible sur la formation des prix des différents secteurs et entreprises. Cependant, la politique de placement de la BNS n'est aujourd'hui ni passive ni neutre : en effet, la BNS détermine quelle part de son bilan est investie dans des emprunts d'Etat, des obligations d'entreprises ou des actions. Les Etats que la BNS finance ou non par l'achat d'obligations d'Etat sont laissés à sa discrétion. Avec ses achats d'actions, elle ne reflète pas non plus l'économie dans son ensemble, mais ne participe qu'à des entreprises étrangères cotées en bourse (plus de 95 % des entreprises ne sont pas cotées en bourse !).[51] Plus précisément, la BNS investit dans les plus grands indices du marché mondial. Ceux-ci sont en outre loin d'être neutres en termes de marché : ils privilégient les entreprises particulièrement intensives en carbone. Les secteurs polluants comme le pétrole et le gaz, le ciment et l'acier se voient attribuer plus de moyens que les énergies renouvelables.

Par son action actuelle, la BNS mène donc une politique industrielle et structurelle. Celle-ci n'est pas neutre en soi. Par conséquent, il n'y a pas de «neutralité» dans la composition du portefeuille – il s'agit toujours d'un choix. L'inaction de la BNS, justifiée par le concept de «neutralité», n'est plus acceptable. Surtout pas lorsque celle-ci déstabilise le système financier et favorise la destruction insidieuse du monde. Compte tenu de la forte évolution de l'environnement social, écologique et économique, le concept d'orientation «neutre» du marché ne permet plus d'atteindre l'objectif visé. Pour faire face à la crise climatique et pour pouvoir garantir la stabilité des prix et la stabilité financière à long terme, la BNS doit tenir compte des objectifs de biodiversité et de l'accord de Paris sur le climat dans ses décisions de placement. Il existe une large offre de solutions de placement passives et durables qui tiennent compte à la fois de l'efficacité des coûts, de la durabilité et de la compatibilité avec le climat. C'est ce que montrent par exemple les deux études de études de l'office fédéral de l'environnement (OFEV) «Risques carbone pour la place financière suisse»[52] et «Stratégies d'investissement et performance respectueuses du climat».[53]

Il est également souvent argumenté qu'un écart par rapport à la neutralité du marché affecte les primes de risque sur le marché et donc les incitations à l'entrepreneuriat et à l'innovation pour des volumes suffisamment importants. Christine Lagarde n'y voit toutefois aucun problème : «Nous reconnaissons que notre rôle actif sur certains marchés peut influencer le développement de certains segments de marché». Par ailleurs, le Conseil fédéral a également souligné qu'en matière d'investissements en actions, la BNS «s'écarte délibérément, dans certains cas justifiés, de l'approche neutre en matière de gestion des actions».[54] Si les banques centrales ne créent pas activement des incitations à investir dans des industries respectueuses de l'environnement lors de la mise en œuvre de leur politique monétaire ou de l'adoption de réglementations pour les institutions financières, leurs mesures et opérations ne sont donc pas neutres sur le marché, mais aggravent la crise climatique et de la biodiversité.

---

50 Hugues Chenet, Josh Ryan-Collins und Rank van Lerven (2021). Finance, climate-change and radical uncertainty : Towards a precautionary approach to financial policy. In: Ecological Economics.

51 Pour plus d' informations : Alliance climatique Suisse (2018). Recommandations à la BNS sur la gestion des risques climatiques.

52 Office fédéral de l'environnement (OFEV) (2015). Risque carbone : première étude concernant la place financière suisse.

53 OFEF (2016). Stratégies d'investissement respectueuses du climat et performance.

54 Jacqueline Badran (2021). Prise en compte par la BNS des risques climatiques dans son portefeuille de placement. Obligations de diligence et «neutralité du marché». Interpellation 21.3279.

4.3 La BNS ne peut pas se considérer comme «indépendante» de la crise climatique et de la biodiversité

L'inaction actuelle de la BNS en matière de risques climatiques et de biodiversité est souvent justifiée par son «indépendance». Comment se fait-il que notre Banque centrale ne s'efforce pas de mener une politique climatique et de biodiversité orientée vers l'avenir et que, par ses actions, elle accepte à bon compte une aggravation de la crise, alors que celle-ci met en péril le bien-être du pays et la stabilité de la place financière suisse à long terme ? En ce qui concerne la signature de l'accord de Paris sur le climat par la Suisse, comment se fait-il qu'une institution de droit public interprète son indépendance en ce sens qu'elle ne se considère pas liée par les accords que la Confédération conclut avec la communauté mondiale ? L'indépendance peut signifier d'être à l'abri d'interférences quotidiennes dans la politique monétaire ou d'interférences motivées par des considérations électorales, mais elle ne devrait pas signifier que la BNS se tient à l'écart de la crise climatique et de la biodiversité et qu'elle contribue même à son aggravation. Or, la BNS le fait actuellement, car elle ne lutte pas de manière proactive contre la crise climatique et la perte de biodiversité avec ses moyens.

L'État a abondamment utilisé les banques et la BNS dans la gestion de la crise Covid. Il est temps d'admettre que la Banque nationale est déjà un instrument de changement dans la société. Et qu'elle doit devenir un instrument de changement vers un avenir viable – non pas pour quelques-un·es – mais pour le plus grand nombre.

4.4 Les investissements de la BNS sont actuellement contraires à ses propres directives de placement

Dans les directives générales de la BNS sur la politique de placement, on peut lire : «Dans le cadre de sa politique de placement, la BNS tient compte des normes et valeurs fondamentales de la Suisse. Elle n'investit pas dans des actions ou des obligations d'entreprises dont les produits ou les processus de production violent grossièrement des valeurs largement reconnues par la société. La BNS n'acquiert donc pas d'actions ou d'obligations d'entreprises qui sont impliquées dans la production d'armes proscrites au niveau international, qui violent massivement les droits humains fondamentaux ou qui causent systématiquement de graves dommages à l'environnement».[55] Malgré cela, la BNS investit dans les plus grandes entreprises nuisibles au climat comme Duke Energy, Shell, Exxonmobil, Enbridge ou Chevron. Par leurs activités, ces entreprises ne font pas qu'attiser la crise climatique, elles causent aussi de graves dommages environnementaux ou violent massivement les droits humains fondamentaux.[56] De plus, les entreprises qui attisent la crise climatique et de la biodiversité ne sont-elles pas considérées, pour cette seule raison, comme des «entreprises qui causent systématiquement de graves dommages à l'environnement» ?

4.5 Par ses investissements, la BNS viole les facteurs de sécurité, de rendement et de liquidité[57]

Une politique d'investissement n'est **sûre** que si elle tient compte de la compatibilité des investissements avec le climat. Les investissements non respectueux du climat ont tendance à être plus risqués que les investissements respectueux du climat. Une forte exposition au carbone est d'une part un danger pour les institutions financières individuelles (banques, assurances, caisses de pension). D'autre part, elle peut représenter un danger pour des systèmes financiers entiers en raison de l'interdépendance des acteurs et des effets domino.[58] La Banque nationale doit contribuer à la stabilité du système économique et financier par sa politique monétaire et donc aussi par l'effet de ses placements. L'accent unilatéral mis actuellement sur la sécurité et la stabilité à court et moyen terme ignore les risques à long terme liés au climat et à la biodiversité et met ainsi en danger la stabilité du système financier.

---

55 Banque nationale suisse (2004). Directives générales de la Banque nationale suisse (BNS) sur la politique de placement.

56 Les fiches d'information sur Total, Shell, ExxonMobil, Enbridge, Duke Energy, ou Chevron montrent comment les entreprises citées causent des dommages environnementaux massifs et violent les droits humains fondamentaux.

57 Pour plus d' informations : Alliance Climatique Suisse (2018). Recommandations à la BNS sur la gestion des risquesclimatiques.

58 Advisory Scientific Committee (2016). Too late, too sudden: Transition to a low-carbon economy and systemic risk.

Il est possible d'augmenter le **rendement** en investissant de manière respectueuse du climat.[59] Le rapport rendement/risque des investissements respectueux du climat est meilleur que celui des placements conventionnels, et les placements financiers durables en général font au moins aussi bien que les formes de placement traditionnelles.

Il n'y a pas de risques de **liquidité** plus élevés en investissant dans des entreprises respectueuses du climat. Liquide signifie que les contrats financiers (contrats conclus sur le marché financier) peuvent être vendus et monnayés facilement et rapidement. Les marchés des actions respectueuses du climat sont aussi liquides que ceux des titres conventionnels à forte intensité de carbone et offrent suffisamment de possibilités pour chaque classe d'actifs. De plus, on peut s'attendre à ce que la liquidité des investissements respectueux du climat continue d'augmenter à l'avenir, car on s'attend à une demande accrue dans ce domaine. Le contraire est vrai pour les placements «high carbon», qui seront plutôt moins demandés à l'avenir. Ainsi, un investisseur passif aurait pu assez facilement réduire les émissions de carbone de son portefeuille de 10 % par an au cours des dix dernières années, sans modifier son exposition à un pays ou à un secteur.[60]

4.6 Sous le droit en vigueur, la BNS aurait déjà des obligations et une marge de manœuvre considérable

Dans son action étatique, la BNS doit appliquer et respecter le droit dans son ensemble. Contrairement aux particuliers, elle est également tenue de respecter les droits fondamentaux de la population suisse.[61] Dans ce contexte, les obligations suivantes lui incombent en ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre causées par les flux financiers suisses :

> **Obligation de transparence sur les émissions de gaz à effet de serre générées** sur la base de la Convention d'Aarhus et de la loi sur la protection de l'environnement.[62] La Convention d'Aarhus dispose que les autorités suisses doivent disposer «d'informations actualisées» sur l'environnement «qui sont pertinentes pour leurs fonctions». Le Conseil fédéral écrit à ce sujet que cela implique «une information environnementale active et complète de la part des autorités». «Celles-ci doivent se procurer des informations et les mettre effectivement à la disposition du public.[63]

> **Obligation d'intégrer les risques financiers liés au climat sur la base de la législation sur les marchés financiers :** la BNS devrait se procurer auprès des acteurs des marchés financiers les informations nécessaires concernant les risques financiers liés au climat pour évaluer la stabilité du système financier et échanger avec la FINMA sur le résultat de sa collecte d'informations.[64]

> **Obligation d'orienter les flux financiers de manière compatible avec le climat** – c'est-à-dire d'orienter les flux financiers vers une trajectoire au moins «nettement inférieure à 2°C» – fondée sur le principe de précaution, les droits fondamentaux et les droits de l'homme et le principe de durabilité, et indirectement fondée sur l'accord de Paris. Cela repose sur l'obligation de mener une politique monétaire dans l'intérêt général du pays et sur l'obligation de contribuer à la stabilité du système financier.

---

59 Dans son rapport Stratégies d'investissement respectueuses du climat et performance, l'OFEV constate que parmi les indices respectueux du climat étudiés, „huit cas sur onze présentaient un meilleur rapport rendement/risque par rapport à l'indice de référence correspondant", et que le eEntissement était même meilleur dans dix cas sur onze. L'association faîtière Swiss Sustainable Finance et l'association des caisses de pension ASIP affirment elles aussi que les investissements durables ne limitent pas les possibilités de placement et ne réduisent pas la performance.

60 Eric Jondeau, Benoit Mojon and Luiz A. P. da Silva (2021). Building benchmarks portfolios with decreasing carbon footprints. BIS Working Papers.

61 Cordelia Bähr (2020). Aufsichtseingabe gegen die Aufsichtsbehörden im Finanzsektor sowie die Schweizerische Nationalbank wegen mangelhafter Berücksichtigung der Klimafinanzrisiken und ausbleibender Bemühungen zur Reduktion von Treibhausgasen.

62 Convention d'Aarhus (1998). Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, SR 0.814.07.

63 Droit fédéral (2012). Message portant approbation de la convention d'Aarhus et de son application ainsi que de son amendement, FF 2012 4027.

64 Cordelia Bähr (ibid.) Chiffre marginal 96.

Jusqu'à présent, la BNS n'a toutefois pas tenu compte du droit dans son ensemble dans son application, mais uniquement de la législation sur les marchés financiers. Les accords internationaux tels que la Convention d'Aarhus et l'accord de Paris ne sont pas pris en compte, pas plus que le principe de précaution et le devoir de protection de l'État, selon lequel l'État doit protéger les citoyen·nes de manière préventive contre une perturbation dangereuse du système climatique. Elle fait également abstraction du fait que l'objectif du développement durable est mis sur un pied d'égalité avec les autres objectifs, notamment la promotion de la prospérité commune (art. 2, al. 2, Cst.). Conformément à l'art. 44, al. 1, de la loi sur la protection de l'environnement (LPE), la BNS doit en outre effectuer des relevés sur les émissions de gaz à effet de serre qu'elle génère et en informer le public de manière appropriée (art. 10e, al. 1, LPE). Elle ignore à tort la compatibilité des flux financiers avec le climat et la biodiversité.

4.7 L'absence de mesures climatiques de la BNS est en contradiction avec l'objectif de la Suisse de devenir un leader dans le domaine de la finance durable

La place financière suisse s'est fixé pour objectif de devenir le leader mondial de la finance durable, entend jouer un rôle décisif dans le financement d'une économie durable et contribuer à la réalisation de l'objectif national (et international) de «neutralité climatique».[65] La durabilité en tant qu'objectif stratégique de la place financière suisse, dans laquelle la BNS joue un rôle central, est fortement freinée par son inaction. En tant que pièce maîtresse du secteur financier suisse, on peut donc attendre de la BNS qu'elle soutienne proactivement ces efforts dans le cadre de son mandat et qu'elle ne les mine pas.

4.8 L'absence de mesures climatiques de la BNS est en contradiction avec les objectifs de la Confédération suisse

La Suisse a signé l'accord de Paris sur le climat et la Convention sur la diversité biologique. La Convention sur la diversité biologique vise à enrayer la disparition des espèces à l'échelle mondiale. L'accord de Paris sur le climat est le résultat de la conférence sur le climat (COP21) de décembre 2015, au cours de laquelle 195 nations du monde ont signé un accord juridiquement contraignant pour s'unir dans la lutte contre la crise climatique. L'objectif principal clair est d'empêcher une augmentation de la température dépassant de plus de 1.5°C la température moyenne mondiale.[66] L'article 2c de l'accord de Paris sur le climat dispose en outre que tous les flux financiers d'un État doivent être compatibles avec le climat ainsi qu'avec une meilleure capacité d'adaptation à un climat changeant. En outre, les contractant·es doivent effectuer à intervalles réguliers un bilan de la mise en œuvre de la Convention afin d'évaluer les progrès réalisés dans ce domaine (art. 14). Pour que la Suisse puisse rendre compte de ses progrès par rapport à l'art. 2, al. 1, let. c, de la Convention de Paris, elle doit se montrer transparente sur la compatibilité des flux financiers avec le climat. Jusqu'à présent, 196 pays ont adhéré à la Convention. Tous les pays qui signent la convention doivent se conformer aux règles qui y sont formulées. Les institutions ou organisations étatiques – dont la BNS – doivent également s'y conformer.

4.9 En tant que membre du NGFS, la BNS s'est engagée à prendre plus de mesures qu'elle n'en a prises jusqu'à présent

La FINMA et la BNS font partie du Network for Greening the Financial Systems et ont souscrit à l'Action Agenda (2019) du NGFS et à la NGFS Glasgow Declaration (2021).[67] Ils ont ainsi explicitement reconnu que leur mandat les oblige à combattre et à minimiser les risques financiers liés à la crise climatique et à l'appauvrissement de la biodiversité. Avec les mesures qu'elle a prises jusqu'à présent, la BNS reste cependant à la traîne des autres membres du PRN et ne respecte donc pas ces engagements.

65 *Secrétariat d'État aux questions financières internationales SFI (2021). Finance durable.*

66 *Assemblée fédérale (2017). Accord de Paris sur le climat. SR 0.814-012.*

67 *Network for Greening the Financial System (2019). A call for action. Climate change as a source of financial risk.*

5. Perspective

Nous sommes conscients que ces arguments ne sont pas complets et qu'il existe encore d'autres raisons et arguments pour lesquels la BNS doit et devrait changer. Nous n'avons pas non plus abordé les problèmes sociaux de notre époque. Dans ce document, nous nous sommes délibérément concentrés sur la problématique du climat et de la biodiversité, ce qui ne signifie pas pour autant que les aspects sociaux nous laissent indifférents. Ce document doit donner l'impulsion à d'autres arguments sur d'autres aspects et être complété en permanence. Ainsi, nous souhaitons également mettre en avant le débat sur le rôle et la fonction de la Banque nationale suisse pour une société durable et inviter différentes organisations ainsi que des particuliers – sans oublier la BNS – à nous faire part de leurs réactions, idées ou inputs et à s'engager avec nous pour une Banque nationale au service du bien-être de la société – nationale et mondiale.