



**Kanton Bern**  
**Canton de Berne**

---

# Stratégie de surveillance

## Banque nationale suisse (BNS)

Date d'autorisation	27 avril 2022
Version	1.0
Classification	non classifié
Direction responsable	Direction des finances

## Table des matières

1.	<b>Forme juridique et législation spéciale</b> .....	3
2.	<b>But et intérêt de l'engagement du canton</b> .....	3
3.	<b>Importance financière pour le canton</b> .....	4
4.	<b>Organe de surveillance prévu par la loi</b> .....	5
5.	<b>Représentation du canton au sein de l'organe de direction stratégique</b> .....	5
6.	<b>Représentation du canton à l'assemblée générale</b> .....	5
7.	<b>Prévention des conflits de rôles</b> .....	5
8.	<b>Tâches</b> .....	6
8.1	Tâches conférées par la loi au Conseil-exécutif.....	6
8.2	Autres tâches assumées par le Conseil-exécutif.....	6
8.3	Tâches de la Direction compétente .....	6
8.4	Tâches du Grand Conseil .....	6
8.5	Tâches du Contrôle des finances .....	7
9.	<b>Compte rendu</b> .....	7
9.1	Reporting.....	7
9.2	Définition d'indicateurs et de valeurs limites pour le pilotage par feux tricolores du rapport annuel standardisé.....	7
10.	<b>Justification des éventuelles dérogations aux Lignes directrices</b> .....	7
11.	<b>Historique du document</b> .....	10

## Informations générales sur la stratégie de surveillance

La stratégie de surveillance expose en toute clarté au Conseil-exécutif et au Grand Conseil de quelle manière la surveillance est exercée vis-à-vis de l'organisation concernée. Les stratégies de surveillance ont une structure standard avec des éléments déterminés. Les explications accompagnant chaque élément peuvent être adaptées en fonction de la situation de chaque organisation chargée de tâches publiques. La stratégie de surveillance doit rappeler tout au plus à titre déclaratoire la surveillance de la protection des données qui est régie de manière détaillée dans la loi.

Les Lignes directrices du canton de Berne sur la gouvernance des entreprises publiques (Lignes directrices) définissent le but d'une stratégie de surveillance et précisent pour quelles organisations chargées de tâches publiques une telle stratégie est impérative :

- Chiffre 10.1* La stratégie de surveillance précise de quelle manière les organes cantonaux assurent la conduite, le pilotage et la surveillance de l'organisation chargée de tâches publiques.
- Chiffre 10.2* Le Conseil-exécutif définit une stratégie de surveillance pour les organisations chargées de tâches publiques du premier cercle.
- Chiffre 10.3* La Direction compétente définit une stratégie de surveillance pour les organisations chargées de tâches publiques du deuxième cercle.
- Chiffre 10.4* La Direction compétente peut, si besoin est, définir une stratégie de surveillance pour les organisations chargées de tâches publiques du troisième cercle.

D'autres indications sur l'élaboration de la stratégie de surveillance sont fournies au chiffre 10 des Lignes directrices du canton de Berne sur la gouvernance des entreprises publiques.

## 1. Forme juridique et législation spéciale

La Banque nationale suisse est une société anonyme régie par une loi spéciale de rang fédéral. Elle conduit la politique monétaire du pays en sa qualité de banque centrale indépendante. Conformément à la Constitution fédérale et à la loi sur la BNS, elle est guidée par l'intérêt général du pays. Elle a pour objectif premier de garantir la stabilité des prix et elle tient compte pour ce faire de l'évolution de la conjoncture. La BNS pose ainsi les conditions cadres fondamentales du développement de l'économie.

Bien qu'ayant la forme juridique de société anonyme, la BNS n'est pas comparable à une société anonyme de droit privé. Son but n'est pas de réaliser des bénéfices à distribuer à ses actionnaires, mais d'accomplir le mandat que lui confie la Constitution.

La BNS accomplit son mandat de politique monétaire indépendamment du Conseil fédéral, du parlement ou d'autres organismes. Son statut juridique associe des éléments de droit public et de droit privé. Les droits de participation et les droits patrimoniaux des actionnaires sont fortement restreints par la loi. À cela s'ajoute une restriction du droit de vote pour les actionnaires qui n'appartiennent pas au secteur de droit public suisse<sup>1</sup>.

La base constitutionnelle de la monnaie suisse et de l'activité de la BNS se trouve à l'article 99 de la Constitution fédérale (Cst.). L'article sur la politique monétaire ancre l'indépendance de la banque nationale et l'oblige à constituer, à partir de ses revenus, des réserves monétaires suffisantes, dont une part doit consister en or. La mission de la BNS est de mener une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays. L'alinéa 4 de l'article 99 Cst. précise en outre qu'elle doit verser au moins deux tiers de son bénéfice net aux cantons.

La loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la Banque nationale suisse (LBN, RS 951.11), quant à elle, fixe le cadre de la banque nationale et de ses activités. La LBN concrétise ainsi le mandat constitutionnel de la BNS et son indépendance.

Les dispositions d'exécution des attributions de la BNS en matière de politique monétaire (collecte de données statistiques, dispositions sur les réserves minimales, surveillance des infrastructures des marchés financiers d'importance systémique) se trouvent dans une ordonnance que la direction générale de la BNS a adoptée le 18 mars 2004. Cette ordonnance se fonde sur les articles 15, alinéa 3, 18, alinéa 5, et 20, alinéa 5 LBN.

## 2. But et intérêt de l'engagement du canton

La participation du canton de Berne à la Banque nationale est liée à des raisons historiques. En 1891, la question de savoir quelle forme juridique devait revêtir la future banque centrale suisse suscita une vive controverse qui retarda considérablement la création de la banque nationale. Après le rejet de deux propositions concernant cette forme juridique, en 1898 et en 1899, c'est seulement la troisième proposition, associant des éléments de droit privé et de droit public, qui permit le 6 octobre 1905 l'adoption de la loi sur la Banque nationale suisse et la création de la BNS sous la forme d'une société anonyme régie par une loi spéciale et administrée avec le concours et sous la surveillance de la Confédération.

Sur le capital social qui s'élevait à CHF 50 millions, deux cinquièmes furent réservés aux cantons (avec une attribution proportionnelle à leur population résidante) et un cinquième aux anciennes banques d'émission (proportionnellement aux billets de banque qu'elles avaient émis). Comme le canton de Berne possédait à cette époque la plus forte population résidante de Suisse, il devint le principal actionnaire de la BNS avec 6,63 % des parts sociales.

<sup>1</sup> Cf. aussi chiffre Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.

Les actions de la BNS sont des actions nominatives cotées en bourse. Son capital-actions s'élève à CHF 25 millions. Conformément à l'article 26 LBN, l'inscription d'un ou d'une actionnaire est limitée à 100 actions. Cette restriction ne s'applique pas aux collectivités et aux établissements suisses de droit public ni aux banques cantonales au sens de l'article 3a de la loi du 8 novembre 1934 sur les banques. Une position particulière est en outre accordée aux cantons et aux banques cantonales. Fin 2021, 26 cantons et 24 banques cantonales détenaient 77,6 % des actions avec droit de vote, les actionnaires privés se partageant le reste des actions enregistrées. La Confédération ne détient aucune action. La BNS a intérêt – pour garantir une certaine stabilité – à ce que la majorité des actions reste aussi à l'avenir entre les mains du secteur public.

Lors de l'entrée en vigueur des Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques, le 1<sup>er</sup> janvier 2021, la participation du canton de Berne à la BNS a été affectée au premier cercle du modèle à trois cercles conformément aux critères définis (cf. ch. 6.1 des Lignes directrices) .

### **3. Importance financière pour le canton**

Le canton de Berne détient 6 630 actions (avec droit de vote) de la BNS, ce qui en fait le plus gros actionnaire avec une part de 6,63 % du capital-actions.

Conformément à l'article 31, alinéa 1 LBN, la BNS verse, sur le bénéfice porté au bilan, un dividende représentant au maximum 6 % du capital-actions (soit CHF 1,5 mio au maximum). Le canton de Berne participe à hauteur de CHF 99 450 en cas de versement de ce dividende maximal

Conformément à l'article 31, alinéa 2 LBN, la part du bénéfice de la BNS qui dépasse le dividende revient pour un tiers à la Confédération et pour deux tiers aux cantons. La part revenant aux cantons est répartie en fonction de leur population résidante. En janvier 2021, le Département fédéral des finances (DFF) et la BNS ont conclu une nouvelle convention concernant la distribution du bénéfice de la banque nationale. Elle prévoit que la BNS distribue à la Confédération et aux cantons un montant pouvant aller jusqu'à CHF 6 milliards (« sextuple distribution »), à condition que sa situation financière le permette.

Le montant de la distribution annuelle des bénéfices à la Confédération et aux cantons est fixé comme suit :

- bénéfice porté au bilan supérieur ou égal à CHF 40 milliards : distribution de CHF 6 milliards ;
- bénéfice porté au bilan supérieur ou égal à CHF 30 milliards mais inférieur à CHF 40 milliards : distribution de CHF 5 milliards ;
- bénéfice porté au bilan supérieur ou égal à CHF 20 milliards mais inférieur à CHF 30 milliards : distribution de CHF 4 milliards ;
- bénéfice porté au bilan supérieur ou égal à CHF 10 milliards mais inférieur à CHF 20 milliards : distribution de CHF 3 milliards ;
- bénéfice porté au bilan inférieur à CHF 10 milliards : distribution au maximum à hauteur de CHF 2 milliards du bénéfice porté au bilan, la somme des montants distribués et des dividendes versés aux actionnaires ne devant pas mener à une réserve de distribution négative.

Sur une distribution de CHF 6 milliards, le canton de Berne reçoit environ CHF 480 millions, et sur une distribution de CHF 2 milliards, environ CHF 160 millions.

#### **4. Organe de surveillance prévu par la loi**

Au niveau cantonal, il n'existe pas de loi régissant la participation à la BNS, ni par conséquent de loi spéciale en réglementant la surveillance<sup>2</sup>. Conformément à la Constitution du canton de Berne (ConstC), la participation du canton à la 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).

Au niveau fédéral, les dispositions suivantes s'appliquent : l'article 42 LBN énonce que le Conseil de banque surveille et contrôle la gestion des affaires de la Banque nationale; il s'assure en particulier que la loi, les règlements et les directives sont respectés. Conformément à l'article 6 LBN, la Banque nationale et les membres de ses organes ne peuvent ni solliciter ni accepter d'instructions du Conseil fédéral, de l'Assemblée fédérale ou d'autres organismes dans l'accomplissement des tâches de politique monétaire visées à l'article 5, alinéas 1 et 2 LBN. En contrepartie de cette indépendance, la BNS a l'obligation d'informer et de rendre compte vis-à-vis du Conseil fédéral, de l'Assemblée fédérale et du public (art. 5 à 7 LBN).

#### **5. Représentation du canton au sein de l'organe de direction stratégique**

Le canton de Berne n'est pas représenté.

Un membre du Conseil-exécutif siège actuellement au Conseil de banque de la BNS. Cette personne ne représente pas le canton au sens de l'article 48 de la loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (Loi d'organisation, LOCA ; RSB 152.01), mais siège au Conseil de banque à titre honorifique<sup>3</sup>.

#### **6. Représentation du canton à l'assemblée générale**

Le canton est représenté à l'assemblée générale 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 des droits de l'actionnaire à l'assemblée générale.

#### **7. Prévention des conflits de rôles**

Aucun conflit de rôles n'apparaît au niveau du Conseil-exécutif. L'important, c'est l'idée supérieure selon laquelle la participation du canton à la BNS ne vise pas à défendre des intérêts de propriétaire à proprement parler (p. ex. concernant la politique des dividendes ou les distributions du bénéfice [celles-ci étant de toutes façons indépendantes du montant de la participation]). En conservant telle quelle sa participation, le canton contribue plutôt à faire en sorte que la BNS puisse accomplir son mandat constitutionnel.

<sup>2</sup> Étant donné que les bases légales de la BNS se trouvent dans le droit fédéral, il est inutile d'en prévoir dans le droit cantonal bernois.

<sup>3</sup> Cf. aussi les explications au ch. Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.

## **8. Tâches**

### **8.1 Tâches conférées par la loi au Conseil-exécutif**

Conformément à l'article 95, alinéa 3 ConstC, les organisations chargées de tâches publiques et les participations sont soumises à la surveillance du Conseil-exécutif.

### **8.2 Autres tâches assumées par le Conseil-exécutif**

Le Conseil-exécutif assume notamment les tâches suivantes en relation avec la participation cantonale à la BNS :

- approbation de la stratégie de surveillance, y compris des dérogations motivées aux Lignes directrices ;
- décision concernant les propositions en vue de l'assemblée générale et transmission d'instructions contraignantes pour l'exercice des droits de l'actionnaire à l'assemblée générale à la personne représentant le canton ;
- prise de connaissance du compte rendu sur la BNS dans le cadre du reporting annuel conformément aux Lignes directrices.

### **8.3 Tâches de la Direction compétente**

Le Secrétariat général de la Direction des finances assure le suivi de la participation cantonale à la BNS. La Direction des finances assume notamment les tâches suivantes à cet égard :

- élaboration et mise à jour de la stratégie de surveillance ;
- préparation de la décision finale à propos du compte rendu annuel de l'exercice et défense des droits de l'actionnaire à l'assemblée générale de la BNS ;
- établissement du compte rendu sur la BNS dans le cadre du reporting annuel conformément aux Lignes directrices et, dans ce contexte, appréciation des risques que présente éventuellement la participation ;
- réponse aux questions et interventions portant sur la participation cantonale à la BNS.

### **8.4 Tâches du Grand Conseil**

Aucune loi spéciale n'attribue de tâches en relation avec la banque nationale au Grand Conseil. Il ne s'occupe pas non plus des affaires de la BNS. Au surplus, nous renvoyons aux explications du chiffre 7.2 des Lignes directrices.

## 8.5 Tâches du Contrôle des finances

Aucune loi spéciale n'attribue de tâches en relation avec la BNS au Contrôle des finances (voir aussi les explications au ch. 7.2 des Lignes directrices).

## 9. Compte rendu

### 9.1 Reporting

Conformément au chiffre 14 des Lignes directrices, le compte rendu est remis chaque année au Conseil-exécutif avant fin octobre, en même temps que celui des autres organisations chargées de tâches publiques et des participations relevant de l'intérêt public du premier et du deuxième cercles du modèle à trois cercles. Les informations primordiales sont présentées de manière condensée suivant un schéma standard de compte rendu (cf. ch. 14.2 des Lignes directrices).

### 9.2 Définition d'indicateurs et de valeurs limites pour le pilotage par feux tricolores du rapport annuel standardisé

Nous renonçons ici sciemment à définir des valeurs limites concrètes pour le pilotage par feux tricolores. La banque nationale n'a par exemple pas pour objectif de réaliser des bénéfices à distribuer à ses actionnaires, mais elle doit accomplir le mandat qui lui est confié par la constitution et par la loi.

Au plan de la politique financière, c'est principalement le montant des distributions du bénéfice de la BNS à la Confédération et aux cantons qui présente un intérêt pour le canton. Ce montant annuel est convenu entre le Département fédéral des finances et la BNS en fonction du bénéfice de celle-ci qui est porté au bilan (art. 31 LBN)<sup>4</sup>.

Dans ces conditions et compte tenu des intérêts du canton en matière de politique financière, le compte rendu annuel remis au Conseil-exécutif et l'affaire soumise à l'AG comportent au minimum les éléments suivants :

- résultat annuel distribuable (= résultat annuel - attribution à la provision pour réserves monétaires),
- bénéfice porté au bilan,
- distribution de bénéfices à la Confédération et aux cantons,
- réserve pour distributions après utilisation du bénéfice,
- total du bilan.

## 10. Justification des éventuelles dérogations aux Lignes directrices

Les dérogations aux Lignes directrices sur la conduite, le pilotage et la surveillance des autres organisations chargées de tâches publiques et des participations relevant de l'intérêt public (ACE 1523/2020) sont les suivantes:

---

<sup>4</sup> Cf. ch. 3 ci-dessus. Remarque : pas de versement en cas de perte au bilan.

- **Stratégie de propriétaire** : conformément au chiffre 9.1 des Lignes directrices, le Conseil-exécutif définit une stratégie de propriétaire pour les organisations chargées de tâches publiques et les participations relevant de l'intérêt public du premier cercle. Cette stratégie contient notamment les objectifs de propriétaire (p. ex. objectifs entrepreneuriaux et organisationnels, et objectifs sociaux et concernant le personnel) et des prescriptions relatives à la conduite ainsi qu'à la surveillance et au controlling.

La BNS n'est toutefois pas une société anonyme de droit privé. Elle n'a pas pour objectif de réaliser des bénéfices à distribuer à ses actionnaires. Avec sa participation historique à la BNS, le canton de Berne ne vise pas non plus à défendre des intérêts de propriétaire ; il contribue plutôt à faire en sorte que la banque nationale puisse accomplir son mandat constitutionnel. Comme cela ne va pas changer à l'avenir, il n'y a pas lieu d'élaborer une stratégie de propriétaire.

- **Représentation du canton au sein de l'organe stratégique (profil d'exigences spécifiques)** : conformément au chiffre 11.2 des Lignes directrices, dans le cadre de ses compétences de nomination ou de ses droits de proposition, le Conseil-exécutif édicte, pour toutes les organisations chargées de tâches publiques et participations relevant de l'intérêt public du premier cercle, un profil d'exigences spécifiques pour la nomination de l'organe de direction stratégique. Sur les onze membres que compte le Conseil de banque de la BNS, seulement cinq sont nommés par l'assemblée générale, les six autres étant désignés par le Conseil fédéral<sup>5</sup>.

Les exigences minimales légales concernant la nomination au Conseil de banque sont identiques pour tous les membres, indépendamment de l'autorité qui les nomme. Les membres du Conseil de banque 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 BNS. De plus, les différentes régions géographiques et linguistiques du pays doivent être représentées équitablement au Conseil de banque (art. 40 LBN).

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 et la banque ont signé en 2011 un « Memorandum of Understanding » qui règle les principes régissant la composition de ce Conseil de banque. Cela doit permettre de proposer aux deux autorités de nomination (à savoir l'Assemblée générale et le Conseil fédéral) des candidatures au Conseil de banque sélectionnées conjointement et de façon coordonnée par la BNS et le DFF suivant des principes uniformes.

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 le « Memorandum of Understanding ». Il n'est donc pas nécessaire d'établir un profil d'exigences spécifiques et de recenser les liens d'intérêt pour la nomination des membres du Conseil de banque de la BNS (ch. 11.6 des Lignes directrices), ces éléments étant publiés sur le site Internet de la BNS<sup>6</sup>.

- **Entretiens de controlling** : conformément au chiffre 16.1 des Lignes directrices, le Conseil-exécutif ou la Direction compétente conduit au moins une fois par an un entretien de controlling avec les organes de direction stratégique des organisations chargées de tâches publiques et des participations relevant de l'intérêt public du premier cercle. Mais étant donné le rôle particulier de la BNS, les tâches que lui attribue la loi (art. 5 LBN) et l'indépendance que lui confère la Constitu-

<sup>5</sup> Cf. art. 39 LBN

<sup>6</sup> Cf. Banque nationale suisse (BNS) - Conseil de banque. Ce site indique les liens d'intérêt actuels et les principaux liens d'intérêt des cinq dernières années.

tion fédérale (art. 99 Cst.), le Conseil-exécutif renonce à conduire ces entretiens. De plus, le président ou la présidente de la banque nationale informe déjà directement les directeurs et directrices des finances des cantons, dans le cadre des séances de la Conférence qui les réunit plusieurs fois par an, des développements concernant la BNS.

## 11. Historique du document

### Suivi des modifications

Version	Service	Date	Remarques

### Vérification

Version	Service	Date	Remarques

### Feu vert

Version	Service	Date	Remarques
1.0	Conseil-exécutif du canton de Berne	27 avril 2022	Validé par le CE par ACE 409/2022