



The SNB's Bank Council needs to be made accountable

Stefan Gerlach, Yvan Lengwiler, and Charles Wyplosz

July 3, 2023 Report 7

Mit deutscher Übersetzung
Avec traduction française

Our Purpose

Monetary policy is important. It has broad effects across the economy, affecting young and old, poor and rich, savers, home buyers, firms and workers, profits and wages, the business cycle, and the long-term prosperity of the country.

Public debate about monetary policy is vital not only for basic democratic reasons, but also for the SNB to explain its views, and to listen to the views of the public it serves. The SNB Observatory aims to promote such a constructive debate based on facts and economic science.

The SNB Observatory is currently run by Stefan Gerlach, Yvan Lengwiler, and Charles Wyplosz.

The English version of the report begins on page 1.

Die deutsche Fassung des Berichtes beginnt auf Seite 7.

La version française du rapport commence à la page 14.

For all our contributions, browse to snb-observatory.ch
For inquiries, please email to contact@snb-observatory.ch

ABSTRACT

The Bank Council plays an important role in overseeing the SNB. It makes proposals for the appointment of members of the Extended Governing Board and it must approve the level of provisions, which directly affects profit distribution. Yet, the Bank Council is hardly visible in the public and seems to be accountable to no-one. This is inappropriate. We use the recent example of the decision of the SNB not to make a transfer to the Confederation and cantons in 2022 to illustrate how the Bank Council is involved in key policy decisions. There is a need to strengthen its accountability.

ZUSAMMENFASSUNG

Der Bankrat spielt eine wichtige Rolle in der Aufsicht über die Nationalbank. Er macht Vorschläge für die Ernennung der Mitglieder des erweiterten Direktoriums und muss die Höhe der Rückstellungen genehmigen, was sich direkt auf die Gewinnausschüttung auswirkt. Dennoch ist der Bankrat in der Öffentlichkeit kaum sichtbar und scheint niemandem gegenüber rechenschaftspflichtig zu sein. Dies ist unangemessen. Wir benutzen die jüngste Entscheidung der Nationalbank 2022 keine Überweisung an Bund und Kantone vorzunehmen um zu illustrieren, wie der Bankrat in wichtige politische Entscheidungen eingebunden ist. Seine Rechenschaftspflicht muss gestärkt werden.

RÉSUMÉ

Le Conseil de banque joue un rôle important dans la surveillance de la BNS. Il fait des propositions pour la nomination des membres de la direction générale élargie et doit approuver le niveau des provisions, ce qui a une incidence directe sur la distribution des bénéfices. Pourtant, le Conseil de banque n'est guère visible auprès du public et semble n'avoir de comptes à rendre à personne. Cette situation est inappropriée. Nous utilisons l'exemple récent de la décision de la BNS de ne pas effectuer de transfert à la Confédération et aux cantons en 2022 pour illustrer la manière dont le Conseil de banque participe à des décisions clés sans rendre des comptes.

The SNB's Bank Council needs to be made accountable

1. The responsibilities of the Bank Council

The SNB's Bank Council plays a critical role in the governance of the SNB. But its importance is often overlooked, and it is not generally noted that it is not accountable to the Federal Council or to Parliament.

As envisaged in the [Constitution](#) (Art 99.2), the Confederation oversees and controls the SNB's conduct of business:

The Swiss National Bank, as an independent central bank, shall pursue a monetary policy that serves the overall interests of the country; it shall be administered with the cooperation and under the supervision of the Confederation.

The Confederation does this at arm's length through the Bank Council. According to Art 42 of the [National Bank Act \(NBA\)](#), the Bank Council has several critical responsibilities:

- It approves the level of provisions (Art 42.2 *d*).
- It oversees the investment of assets and risk management (Art 42.2 *e*).
- It makes proposals for the election of the members of the Governing Board and their deputies to the Federal Council (Art 42.2 *h*).
- It lays down the salaries of the members of the Governing Board in a set of regulations and formulates the principles governing the salaries of staff members (Art 42.2 *j* and *k*).

The importance of these responsibilities is readily apparent from the Bank Council's recent approval of the provisions for the 2022 financial year. This decision resulted in the Confederation and cantons having to do without a profit distribution. Mrs. Barbara Janom Steiner, the President of the Bank Council, implied in her [speech](#) to the SNB's annual general meeting on 28 April that this was a consequence of SNB's large losses, but this is not so. Rather it reflects policy decisions by the SNB that the Bank Council approved.

Here we highlight the important role played by the Bank Council by reviewing this policy decision.

2. Some institutional background

As a start, it is useful to recall some further provisions of the National Bank Act (NBA):

- The SNB “shall set up provisions permitting it to maintain the currency reserves ... necessary for monetary policy” (Art 30).
- The SNB enjoys independence in making monetary policy decisions (Art 5-6).
- Such decisions must be in the interest of the country as a whole (Art 5).
- The Bank Council must approve the level of provisions (Art 42 *d*).
- The SNB should smooth the distribution of its profits (Art 31).

The smoothing required by law reflects the difficulties fiscal authorities experience when facing an unpredictable income stream. The idea is that years when the SNB is profitable, some of the profits are set aside in a “distribution reserve” to be transferred to the Confederation and cantons in years when the SNB is less profitable or temporarily makes a loss. Indeed, there is no prohibition against making a transfer in years in which the SNB makes a loss if there are funds in the “distribution reserve.”

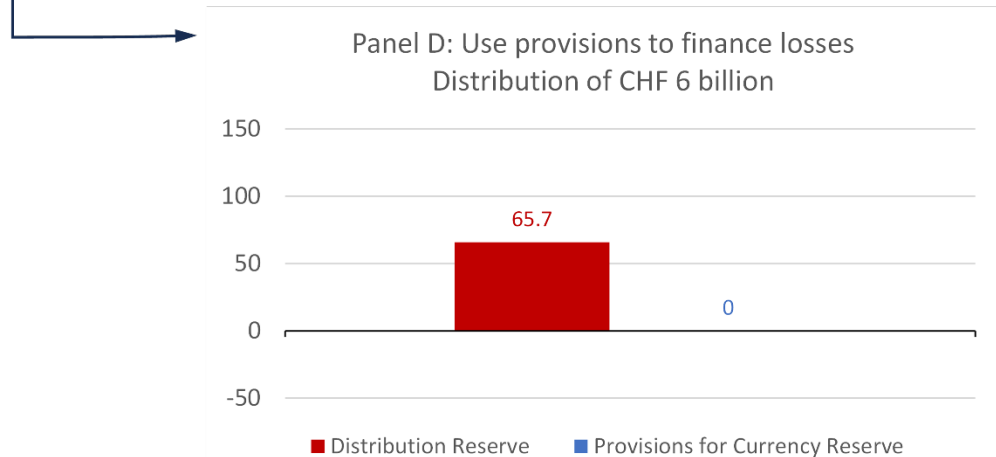
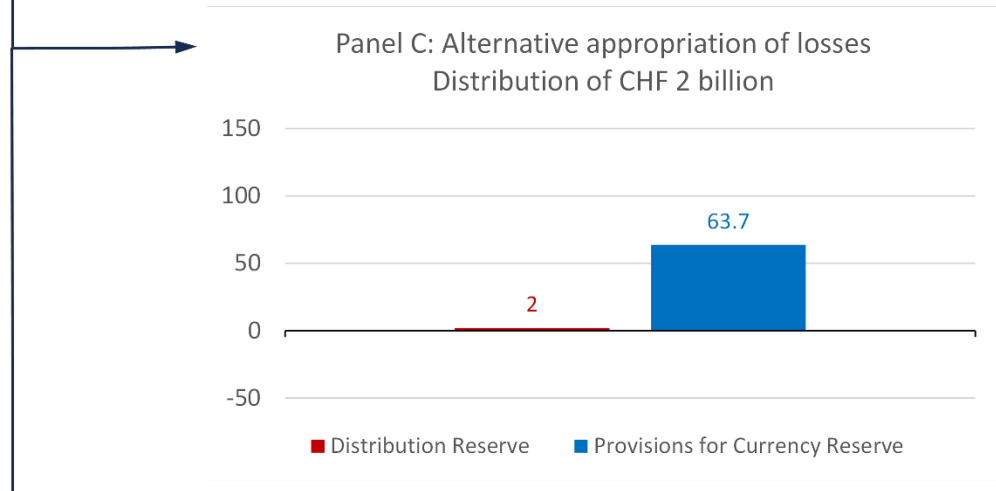
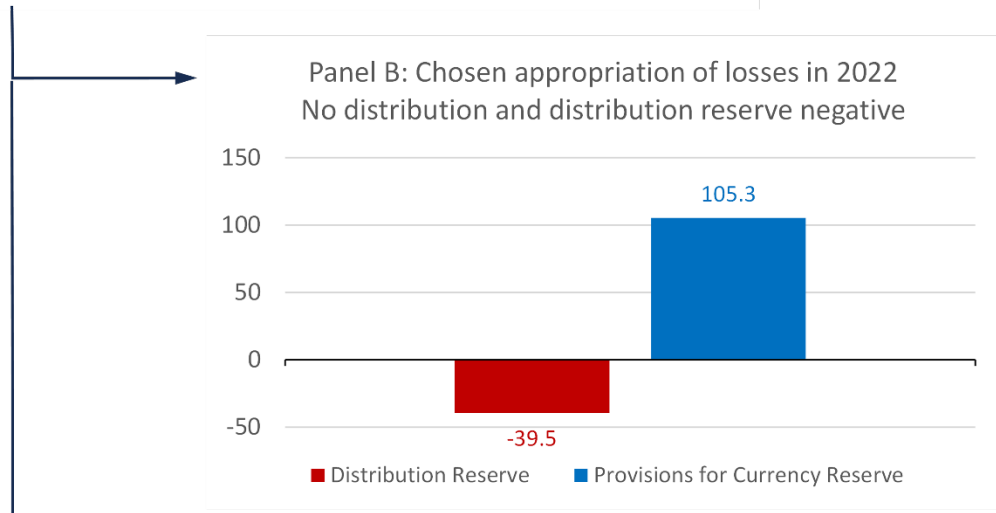
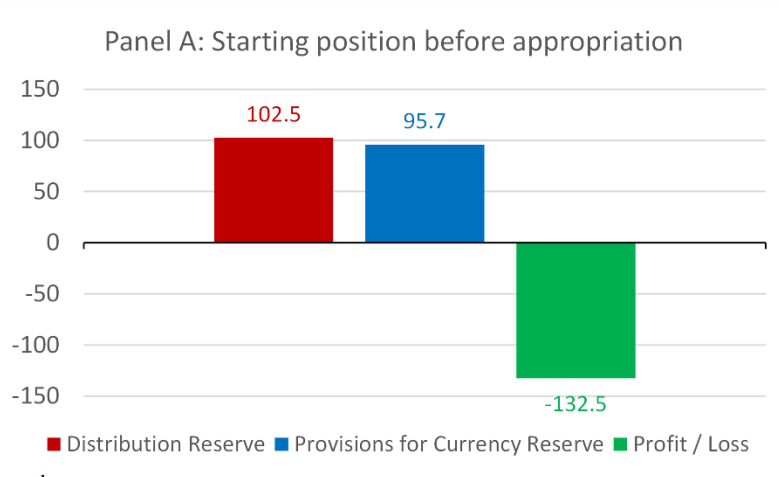
3. The SNB’s balance sheet

Next, we turn to the events of 2022 as described in the SNB balance sheet at the end of 2022 ([SNB Annual Report 2022](#), p. 174-6).

As shown in Panel A of the figure below, on 31 December 2022 the SNB’s “distribution reserves” contained 102.5 bn francs. These were funds that it had set aside in the past to enable the SNB to make transfers to the Confederation and cantons at times when its profits were small or negative. It also held 95.7 bn francs in “provisions for currency reserve.” The distribution reserve and the provisions (plus very small share capital) together make up the SNB’s equity.

The panel also shows that the SNB made a loss of 132.5 bn in 2022. That raises the question of how the loss should be attributed to the distribution reserve and provisions for currency reserves.

For a commercial bank, the role of equity is to absorb losses so that the bank can continue to operate. That, of course, requires it to be solvent since insolvent banks (and firms) are by law not allowed to operate. As other central banks, the SNB is not subject to that requirement since it can always execute payments in domestic currency.



It is noteworthy that Mrs. Steiner in her speech to the annual general meeting emphasized that the SNB does not need to be solvent to fulfil its mandate (President Jordan made the same point in a [longer speech](#) in 2011):

While the SNB's equity shrank significantly last year, it remained positive. Many people might be wondering what would happen if a further high loss were to exhaust the equity completely. In this respect, I can reassure you: Even if its equity were to be temporarily negative, the SNB would still be entirely able to fulfil its monetary policy mandate. Nevertheless, a protracted period of negative equity would not be desirable even for a central bank, since such a situation could eventually jeopardise its credibility. (Barbara Janom Steiner, [Speech at the General Meeting](#), 2022)

We agree. While it is undesirable for a central bank to have negative equity, it can function perfectly well in that situation, at least temporarily. But that means that the SNB has considerable leeway in determining how losses should be handled.

4. The SNB's decision

Even though it has legal obligations to smooth profit transfers, the SNB chose to increase its provision for currency reserves from 95.7 bn to 105.3 bn (see Panel B). The Bank Council approved that decision.

That is surprising for several reasons:

- Since the SNB foreign currency investments shrank from 966 billion CHF in 2021 to 801 billion in 2022 or by 17%, the ratio of provisions to currency investments would have improved markedly even with no increase in provisions. Without any deterioration of the risk profile of the bank, a reduction of the provisions could have been considered.
- The increase in the provisions for currency reserves by 9.6 billion boosts the loss that must be borne by the distribution reserve to -142.0 billion. But the distribution reserve is intended to smooth the SNB's transfers to the Confederation and cantons. Since the distribution reserve falls from 102.5 billion to -39.5 billion it is impossible for the SNB to make a profit transfer in 2022.
- As noted above, the Bank Council agrees with the SNB that it does not need equity to fulfill its mandate.
- Importantly, the SNB failed to abide by the smoothing rule. Was this in the interest of the overall economy?

5. The room for policy

Several alternatives to deal with the losses existed, yet neither the SNB nor the Bank Council mentioned them or justified the decision that was taken. We show below two alternatives intended to illustrate the range of possibilities.

Alternative 1: Distribute 2 billion

In this case, the SNB prioritizes its ability to transfer at least some profits now. To that effect:

- The SNB does not increase the provisions for the currency reserves but leaves them unchanged.
- It attributes 32.0 billion of the 132.5 billion loss to the provisions for currency reserve. (This is why they exist.)
- The remaining losses (100.5 billion) are attributed to the distribution reserve.

Redoing the calculations in this way (Panel C), we find that the SNB would have 2.0 billion francs in its distribution reserve which it could distribute according to the [Memorandum of Understanding](#) between the SNB and the finance department. The SNB would still have 63.7 billion of equity in the form of provisions for currency reserves. Thus, the SNB's equity position is essentially unchanged under our hypothetical policy (apart from rounding difference).

There is precedent for this. In 2010, the SNB made an unexpected loss. In order to be able to distribute some profits, it reduced the previously planned attribution to the provisions from 4 billion to 0.7 billion, so that enough would remain in the distribution reserve:

Bearing in mind these exceptional circumstances, the SNB has decided to set the allocation to the provisions for currency reserves for the past financial year at CHF 0.7 billion instead of CHF 4 billion. This will enable the distribution of CHF 2.5 billion for the 2010 financial year to the Confederation and the cantons, and the payment of CHF 1.5 million in dividends, to be carried out as planned. Despite the reduced allocation to provisions for currency reserves, the SNB's capital base remains strong. ([SNB Annual Report](#), Preface, 2010)

Alternative 2: Use the provisions to absorb the loss

In principle, the provisions exist to absorb losses on foreign investments. One possibility is therefore to do just that: Use the provisions to finance the loss as much as possible and use the distribution reserves to absorb

only the remaining loss. In that case, the provisions would have been wiped out and 6 billion would be distributed according to the existing Memorandum of Understanding (Panel D).

Many more options were available. The SNB could have chosen any combination between Alternatives 1 and 2 and distribute an amount between 2 and 6 billion. Instead, the SNB chose to accumulate more provisions, drive the distributions reserve far into the negative and distribute nothing. This decision was *not unavoidable*, as Mrs. Steiner's speech suggests, but a *choice* that the SNB and the Bank Council made.

6. Conclusions

The Bank Council plays a critical role in supervising the SNB's conduct of business. Its recent provision decision is a case in point. While the SNB makes its provisioning decisions independently by law, like other monetary policy decisions they must be made in the interest of the whole country and the Bank Council must approve them.

The Bank Council's recent approval of the SNB's provisioning decision for 2022 made a profit transfer to the Confederation and cantons impossible. It also reduces the likelihood of profit transfers for the next years. That is a major economic policy decision that unsurprisingly has been controversial.

The SNB is fully independent in conducting monetary policy. However, it manages its business under the supervision of the Federal Council, which has delegated it to the Bank Council which must approve the level of provisions and the annual accounts. Since the Bank Council is not accountable to anyone, that is legally the end of the matter reviewed here. But when the Bank council makes such an important decision without any hint that it is, at best, open to debate, it is the responsibility of the Federal Council to step in.

The recent episode also suggests that the rules regarding the SNB's distribution of profits may need to be rethought. Since these reserves are intended to smooth profit transfers and allow transfers even in years of losses, using them to cover SNB's losses should not be permitted. More broadly, the SNB might follow the practice of most other central banks in developed countries and transfer most or all its profit each year. It would then be the Federal Council's responsibility to smooth the distribution to the cantons. This would be a sharp change that should not be made lightly.

Der Bankrat der SNB sollte rechenschaftspflichtig werden

1. Die Aufgaben des Bankrates

Der Bankrat der Nationalbank spielt eine wichtige Rolle in der Aufsicht über die Nationalbank. Seine Bedeutung wird jedoch oft übersehen und es wird nicht allgemein zur Kenntnis genommen, dass er weder dem Bundesrat noch dem Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig ist.

Wie in der [Verfassung \(Art. 99.2\)](#) vorgesehen, beaufsichtigt und kontrolliert der Bund die Geschäftsführung der Nationalbank:

Die Schweizerische Nationalbank führt als unabhängige Zentralbank eine Geld- und Währungspolitik, die dem Gesamtinteresse des Landes dient; sie wird unter Mitwirkung und Aufsicht des Bundes verwaltet.

Der Bund delegiert diese Aufgabe an den Bankrat. Gemäss Art. 42 des Nationalbankgesetzes ([N BG](#)) hat der Bankrat mehrere wichtige Aufgaben:

- Er billigt die Höhe der Rückstellungen (Art. 42.2 d).
- Er überwacht die Anlage des Vermögens und das Risikomanagement (Art. 42.2 e).
- Er macht Vorschläge für die Wahl der Mitglieder des Direktoriums und ihrer Stellvertreter in den Bundesrat (Art. 42.2 h).
- Er legt die Gehälter der Mitglieder des Verwaltungsrats in einem Reglement fest und formuliert die Grundsätze für die Gehälter der Mitarbeiter (Art. 42.2 j und k).

Wie wichtig diese Aufgaben sind, zeigt sich daran, dass der Bankrat kürzlich die Rückstellungen für das Geschäftsjahr 2022 genehmigt hat. Dieser Entscheid hat zur Folge, dass Bund und Kantone auf eine Gewinnausschüttung verzichten müssen. Die Bankratspräsidentin Barbara Janom Steiner deutete in ihrer [Rede](#) an der Generalversammlung der SNB vom 28. April an, dass dies eine Folge der hohen Verluste der SNB sei, was aber nicht zutrifft. Es handelt sich vielmehr um politische Entscheidungen der SNB, die vom Bankrat genehmigt wurden.

An dieser Stelle möchten wir die wichtige Rolle hervorheben, die der Bankrat bei der Überprüfung dieser politischen Entscheidung gespielt hat.

2. Einige institutionelle Hintergründe

Zunächst ist es sinnvoll, einige weitere Bestimmungen des Nationalbankgesetzes (NBG) in Erinnerung zu rufen:

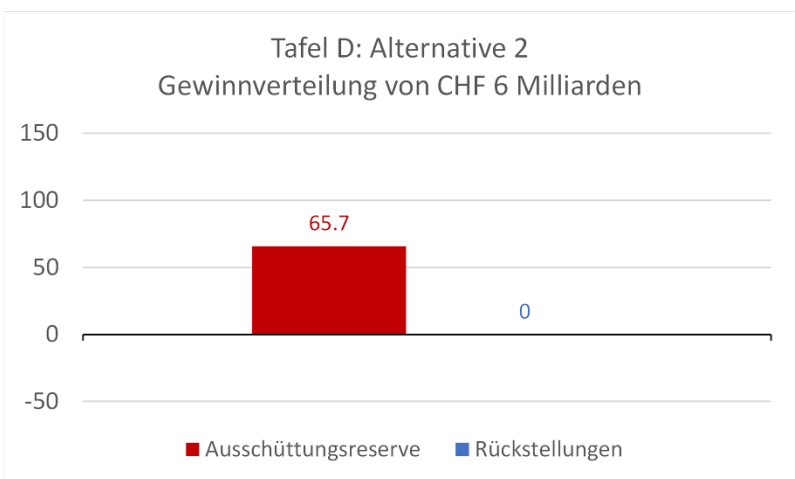
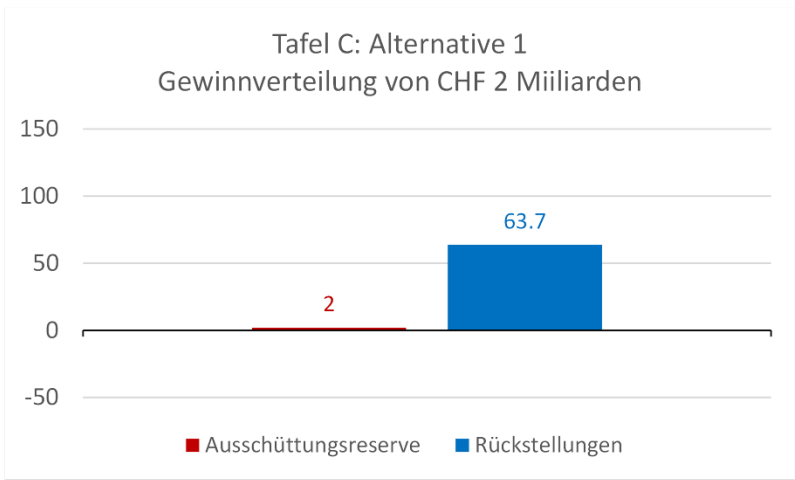
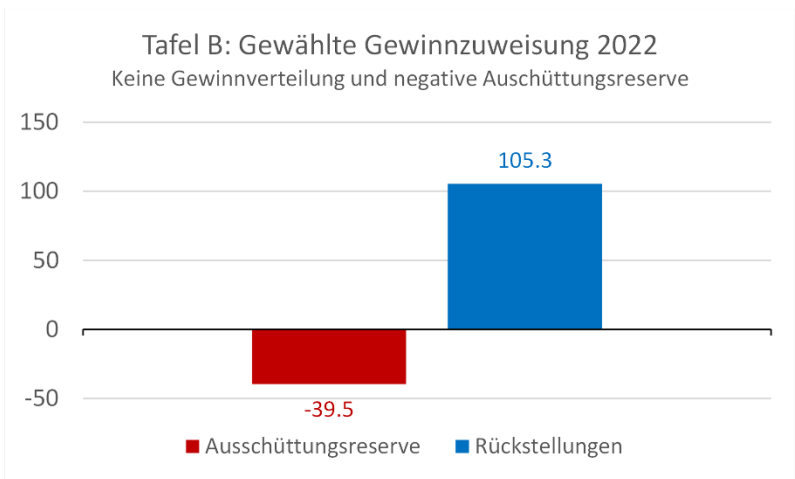
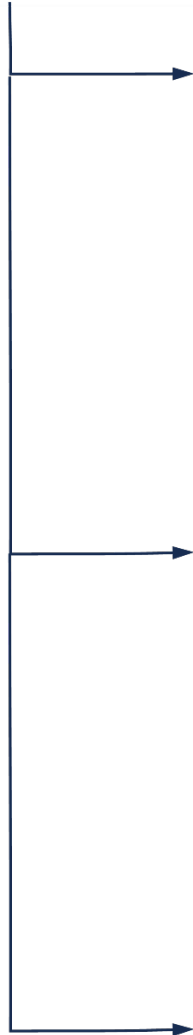
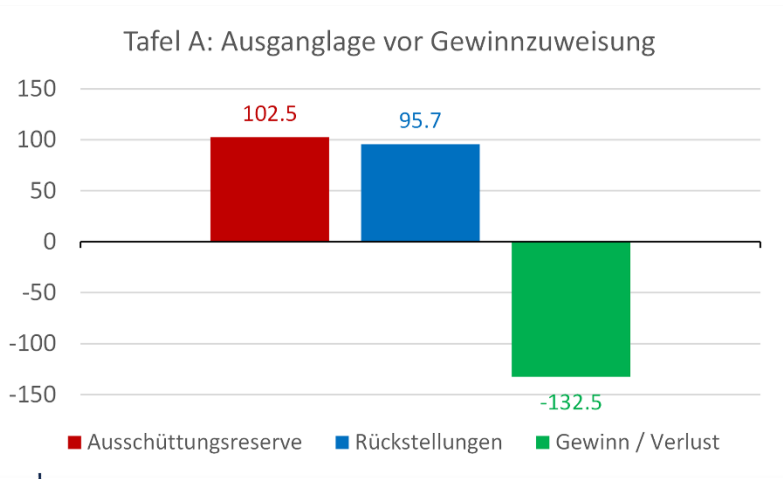
- Die SNB «bildet Rückstellungen, die es erlauben, die Währungsreserven auf der geld- und währungspolitisch erforderlichen Höhe zu halten.» (Art 30).
- Die SNB ist in ihren geldpolitischen Entscheidungen unabhängig (Art. 5-6).
- Diese Entscheidungen müssen dem Gesamtinteresse des Landes dienen (Artikel 5).
- Der Bankrat muss die Höhe der Rückstellungen genehmigen (Art. 42 d).
- Die Nationalbank soll die Gewinneausschüttung über die Zeit glätten (Art. 31).

Die gesetzlich vorgeschriebene Glättung spiegelt die Schwierigkeiten wider, mit denen die Finanzbehörden angesichts eines unvorhersehbaren Einkommensstroms konfrontiert sind. Die Idee ist, dass in Jahren, in denen die SNB Gewinne erzielt, ein Teil der Gewinne in eine «Ausschüttungsreserve» eingestellt wird, die in Jahren, in denen die SNB weniger Gewinne oder vorübergehend Verluste macht, an den Bund und die Kantone überwiesen wird. Es gibt kein Verbot, in Jahren, in denen die SNB einen Verlust macht, eine Überweisung vorzunehmen, wenn die «Ausschüttungsreserve» gefüllt ist.

3. Die Bilanz der SNB

Wir wenden uns nun den Ereignissen des Jahres 2022 zu, wie sie in der SNB-Bilanz Ende 2022 beschrieben sind ([SNB Geschäftsbericht 2022](#), S. 174-6).

Wie aus Tafel A der Abbildung unten ersichtlich ist, wiesen die «Ausschüttungsreserven» am 31. Dezember 2022 einen Bestand von 102,5 Mrd. Franken aus. Das sind Mittel, die die Nationalbank in der Vergangenheit zurückgestellt hatte, um in Zeiten geringer oder negativer Gewinne Überweisungen an Bund und Kantone vornehmen zu können. Zudem verfügte sie über 95,7 Mrd. Franken an «Rückstellungen für Währungsreserven». Die Ausschüttungsreserve und die Rückstellungen (plus ein sehr kleines Aktienkapital) bilden zusammen das Eigenkapital der SNB.



Die Grafik zeigt zudem, dass die SNB im Jahr 2022 einen Verlust von 132,5 Mrd. gemacht hat. Dies wirft die Frage auf, wie der Verlust der Ausschüttungsreserve und den Rückstellungen für Währungsreserven zuzurechnen ist.

Bei einer Geschäftsbank besteht die Aufgabe des Eigenkapitals darin, Verluste aufzufangen, damit die Bank weiterarbeiten kann. Dies setzt natürlich voraus, dass sie solvent ist, da insolvente Banken (und Unternehmen) per Gesetz nicht tätig sein dürfen. Wie andere Zentralbanken unterliegt auch die SNB nicht dieser Anforderung, da sie jederzeit Zahlungen in inländischer Währung ausführen kann.

Es ist bemerkenswert, dass Frau Steiner in ihrer Rede vor der Jahreshauptversammlung betonte, dass die SNB nicht solvent sein muss, um ihren Auftrag zu erfüllen (Präsident Jordan äusserte sich 2011 in einer [längeren Rede](#) ebenfalls in diesem Sinne):

Bei der SNB schrumpfte das Eigenkapital im vergangenen Jahr zwar deutlich, blieb aber positiv. Manch einer mag sich fragen, was geschehen würde, falls ein weiterer hoher Verlust das Eigenkapital vollkommen aufbrauchen würde. Ich kann Sie hier insofern beruhigen, als die Nationalbank selbst bei vorübergehend negativem Eigenkapital vollumfänglich in der Lage bliebe, ihren geldpolitischen Auftrag zu erfüllen. Trotzdem wäre ein lang anhaltender Zustand mit negativem Eigenkapital auch für eine Zentralbank nicht wünschenswert, weil er über kurz oder lang ihre Glaubwürdigkeit gefährden könnte. (Barbara Janom Steiner, [Rede an der Generalversammlung](#), 2022)

Wir stimmen zu. Auch wenn es für eine Zentralbank nicht wünschenswert ist, negatives Eigenkapital zu haben, kann sie in einer solchen Situation durchaus funktionieren, zumindest vorübergehend. Das bedeutet aber, dass die SNB einen beträchtlichen Spielraum hat, um zu bestimmen, wie mit Verlusten umgegangen werden soll.

4. Die Entscheidung der SNB

Obwohl die Nationalbank gesetzlich verpflichtet ist, die Gewinnabführung zu glätten, entschied sie sich, ihre Rückstellung für Währungsreserven von 95,7 Mrd. auf 105,3 Mrd. zu erhöhen (siehe Tafel B). Der Bankrat stimmte diesem Beschluss zu.

Das ist aus mehreren Gründen überraschend:

- Da die Fremdwährungsanlagen der SNB von 966 Mrd. CHF im Jahr 2021 auf 801 Mrd. CHF im Jahr 2022, oder um 17%

schrumpften, hätte sich das Verhältnis der Rückstellungen zu den Fremdwährungsanlagen auch ohne eine Erhöhung der Rückstellungen deutlich verbessert. Ohne eine Verschlechterung des Risikoprofils hätte die Bank eine Reduktion der Rückstellungen in Betracht ziehen können.

- Durch die Erhöhung der Rückstellungen für Währungsreserven um 9,6 Mrd. steigt der Verlust, der von der Ausschüttungsreserve getragen werden muss, auf -142,0 Mrd. an. Die Ausschüttungsreserve soll aber die Überweisungen der Nationalbank an Bund und Kantone glätten. Da die Ausschüttungsreserve von 102,5 Mrd. auf -39,5 Mrd. sinkt, kann die SNB im Jahr 2022 keine Gewinnablieferung vornehmen.
- Wie bereits erwähnt, stimmt der Bankrat mit der SNB überein, dass sie zur Erfüllung ihres Auftrags kein Eigenkapital benötigt.
- Bedeutsam ist, dass sich die SNB nicht an die Glättungsregel gehalten hat. War dies im Interesse der Gesamtwirtschaft?

5. Optionen

Es gab mehrere Alternativen, um mit den Verlusten umzugehen, doch weder die SNB noch der Bankrat erwähnten sie oder begründeten den getroffenen Entscheid. Im Folgenden werden zwei Alternativen aufgezeigt, um die Bandbreite der Möglichkeiten zu illustrieren.

Alternative 1: Verteilung von 2 Milliarden

In diese Option legt die SNB Wert darauf, dass sie zumindest einen Teil der Gewinne jetzt transferieren kann. Um das zu erreichen entscheidet sie:

- Die SNB erhöht die Rückstellungen für die Währungsreserven nicht, sondern lässt sie unverändert.
- Er belastet 32,0 Mrd. des Verlustes von 132,5 Mrd. den Rückstellungen für Währungsreserven. (Deshalb gibt es sie ja auch.)
- Die restlichen Verluste (100,5 Mrd.) werden der Ausschüttungsreserve belastet.

Wenn wir die Berechnungen auf diese Weise wiederholen (Tafel C), stellen wir fest, dass die SNB über 2,0 Milliarden Franken in ihrer Ausschüttungsreserve verfügen würde, die sie gemäss der [Vereinbarung zwischen dem EFD und der SNB](#) ausschütten würde. Die SNB hätte immer noch 63,7 Mrd. an Eigenkapital in Form von Rückstellungen für

Währungsreserven. Die Eigenkapitalposition der SNB bleibt also unter unserer hypothetischen Politik im Wesentlichen unverändert (abgesehen von der Rundungsdifferenz).

Dafür gibt es einen Präzedenzfall. Im Jahr 2010 machte die SNB einen unerwarteten Verlust. Um einen Teil des Gewinns ausschütten zu können, reduzierte sie die zuvor geplante Zuweisung an die Rückstellungen von 4 Milliarden auf 0,7 Milliarden, damit genügend in der Ausschüttungsreserve verbleibt:

Die Nationalbank hat unter Berücksichtigung dieser ausserordentlichen Situation beschlossen, die Zuweisung an die Rückstellungen für Währungsreserven für das abgelaufene Geschäftsjahr anstatt auf 4 Mrd. Franken auf 0,7 Mrd. Franken festzusetzen. Dies erlaubt es, für das Geschäftsjahr 2010 an der vorgesehenen Ausschüttung von 2,5 Mrd. Franken an Bund und Kantone sowie an der Dividendenausschüttung von 1,5 Mio. Franken festzuhalten. Trotz der reduzierten Zuweisung an die Rückstellungen für Währungsreserven verfügt die Nationalbank weiterhin über eine starke Eigenkapitalbasis. ([SNB Geschäftsbericht 2010](#), Vorwort)

Alternative 2: Verwendung der Rückstellungen zum Ausgleich des Verlusts

Im Prinzip sind Rückstellungen da, um Verluste aus Auslandsinvestitionen zu finanzieren. Eine Möglichkeit ist daher, genau das zu tun: Die Rückstellungen zur Finanzierung des Verlustes so weit wie möglich zu verwenden und nur den verbleibenden Verlust der Ausschüttungsreserve zu belasten. In diesem Fall wären die Rückstellungen aufgebraucht worden und die SNB hätte gemäss der Vereinbarung von EFD und SNB 6 Mrd. (Tafel D) verteilt.

Weitere Optionen sind denkbar. Die SNB hätte eine beliebige Kombination zwischen den Alternativen 1 und 2 wählen und einen Betrag zwischen 2 und 6 Milliarden ausschütten können. Stattdessen entschied sich die SNB, die Rückstellungen weiter aufzustocken, die Ausschüttungsreserve weit ins Negative zu treiben und nichts auszuschütten. Dieser Entscheid war *nicht unausweichlich*, wie die Rede von Frau Steiner suggeriert, sondern eine *Entscheidung*, welche die SNB und der Bankrat getroffen haben.

6. Schlussfolgerung

Der Bankrat spielt eine entscheidende Rolle bei der Überwachung der Geschäftstätigkeit der Nationalbank. Die jüngste Rückstellungsentscheidung ist ein gutes Beispiel dafür. Die SNB trifft ihre Rückstellungsentscheide zwar von Gesetzes wegen unabhängig, aber wie andere geldpolitische Entscheide müssen sie im Interesse des ganzen Landes getroffen werden und der Bankrat muss sie genehmigen.

Die kürzliche Genehmigung der Erhöhung der Rückstellung der SNB für 2022 durch den Bankrat verunmöglicht eine Gewinnabführung an Bund und Kantone. Er reduziert auch die Wahrscheinlichkeit von Gewinnabführungen für die nächsten Jahre. Dies ist ein wichtiger wirtschaftspolitischer Entscheid, der, wenig überraschend, umstritten ist.

Die Nationalbank ist in der Durchführung der Geldpolitik unabhängig. Sie führt ihre Geschäfte jedoch unter der Aufsicht des Bundesrates, der sie an den Bankrat delegiert hat, der die Höhe der Rückstellungen und die Jahresrechnung genehmigen muss. Da der Bankrat niemandem gegenüber rechenschaftspflichtig ist, ist die hier behandelte Angelegenheit rechtlich abgeschlossen. Aber wenn der Bankrat einen derart wichtigen Entscheid fällt, ohne den Hinweis, dass es Alternativen gibt und er allenfalls zur Diskussion steht, ist es die Aufgabe des Bundesrates, einzugreifen.

Die jüngste Episode deutet auch darauf hin, dass die Regeln für die Ausschüttungspraxis der SNB möglicherweise überdacht werden müssen. Da diese Reserven dazu gedacht sind, die Gewinnverteilung zu glätten und eine Verteilung auch in Verlustjahren zu ermöglichen, sollte ihre Verwendung zur Deckung von Verlusten der SNB nicht erlaubt sein. Ganz allgemein könnte die SNB der Praxis der meisten anderen Zentralbanken der Industrieländer folgen und jedes Jahr den grössten Teil oder gar den gesamten Gewinn abführen. Es wäre dann Sache des Bundesrates, die Verteilung an die Kantone zu regeln. Das wäre allerdings eine einschneidende Änderung, die nicht leichtfertig vorgenommen werden sollte.

Le Conseil de banque de la BNS doit rendre des comptes

1. Les responsabilités du Conseil de banque

Le Conseil de banque de la BNS joue un rôle essentiel dans la gouvernance de la BNS. Mais son importance est souvent méconnue. Un aspect particulier souvent ignoré est qu'il n'est pas responsable devant le Conseil fédéral ou le Parlement, même si, comme le prévoit la [Constitution](#) (art. 99.2), la Confédération surveille et contrôle la conduite des affaires de la BNS.

En sa qualité de banque centrale indépendante, la Banque nationale suisse mène une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays; elle est administrée avec le concours et sous la surveillance de la Confédération.

La Confédération exerce cette fonction par l'intermédiaire du Conseil de banque. Selon l'article 42 de la loi sur la Banque nationale ([LBN](#)), le Conseil de banque exerce plusieurs responsabilités essentielles :

- Il approuve le niveau des provisions (art. 42.2 d).
- Il supervise le placement des actifs et la gestion des risques (article 42.2 e).
- Il fait des propositions au Conseil fédéral pour la nomination des membres du conseil de direction élargie (art. 42.2 h).
- Il fixe les salaires des membres du Conseil de direction de la banque et formule les principes régissant les salaires des membres du personnel (article 42.2 j et k).

La récente approbation par le Conseil de banque des provisions pour l'exercice 2022 souligne l'importance de ces responsabilités. Du fait de cette décision, la Confédération et les cantons devront se passer d'une distribution de bénéfices. Mme Barbara Janom Steiner, présidente du Conseil de banque, a laissé entendre dans son [discours](#) à l'assemblée générale annuelle de la BNS le 28 avril dernier que cette situation est la conséquence des pertes importantes subies par la BNS, mais ce n'est pas le cas. Il s'agit plutôt d'une décision de la BNS que le Conseil de banque a approuvée sans reconnaître qu'elle est arbitraire.

2. Le contexte institutionnel

Pour comprendre cette décision, il est utile de rappeler quelques autres dispositions de la loi sur la Banque nationale (LBN) :

- « La Banque nationale constitue des provisions suffisantes pour maintenir les réserves monétaires au niveau requis par la politique monétaire. » (art. 30).
- La BNS prend ses décisions de politique monétaire en toute indépendance (art. 5-6).
- Ces décisions doivent être prises dans l'intérêt de l'ensemble du pays (art. 5).
- Le Conseil de banque doit approuver le niveau des provisions (art. 42 d).
- La BNS doit lisser la distribution de ses bénéfices (art. 31).

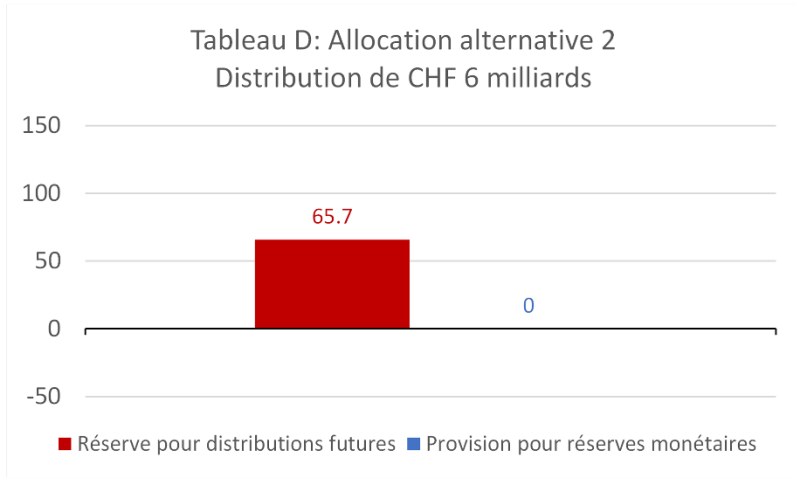
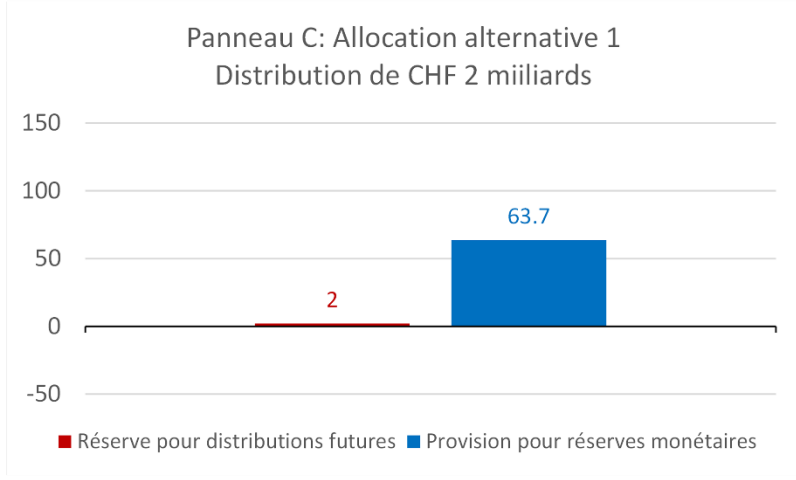
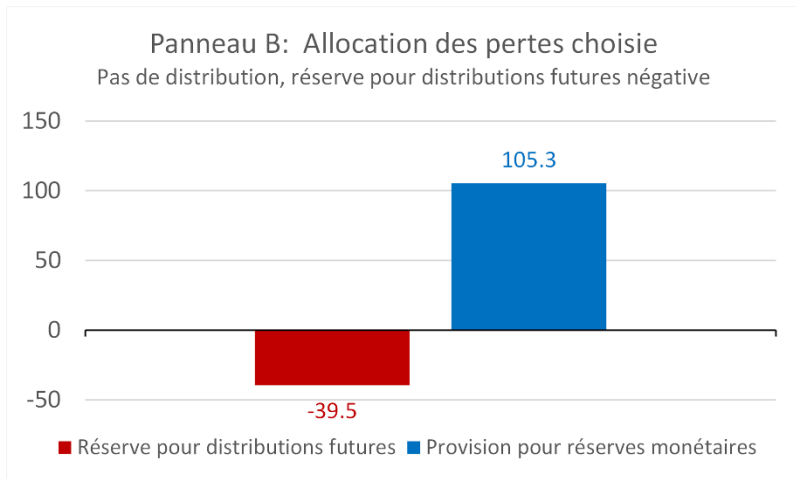
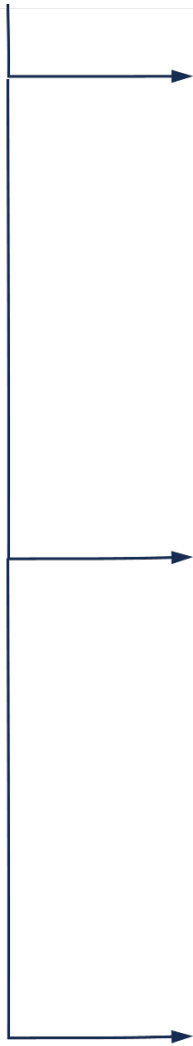
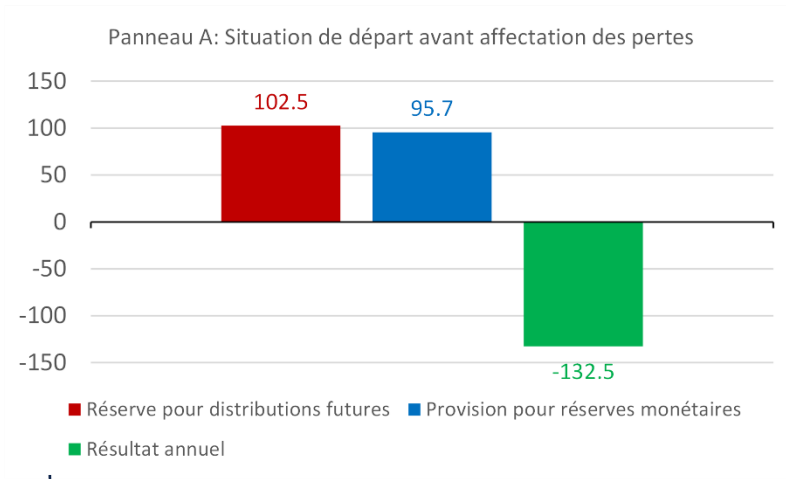
Le lissage exigé par la loi reflète les difficultés que rencontrent les autorités fiscales lorsqu'elles sont confrontées à un flux de revenus imprévisible. Pour cela, lorsque la BNS est bénéficiaire, une partie des bénéfices est mise de côté dans une « réserve de distribution » qui est utilisée lorsque la BNS est moins rentable ou temporairement déficitaire. Ainsi rien n'interdit la BNS de procéder à un transfert au profit de la Confédération et des cantons les années où elle est déficitaire dès lors qu'il reste des fonds dans la « réserve de distribution ».

3. Le bilan de la BNS

Le bilan de la BNS à la fin de 2022 ([Rapport annuel de la BNS 2022](#), p. 174-6) explique ce qui s'est passé. Comme le montre le panneau A de la figure ci-dessous, les « réserves de distribution » de la BNS s'élevaient à 102,5 milliards de francs au 31 décembre 2022. Il s'agit de fonds mis de côté par le passé pour permettre à la BNS d'effectuer des transferts à la Confédération et aux cantons lorsque ses bénéfices étaient faibles ou négatifs. Elle détenait également 95,7 milliards de francs sous la forme de « provisions pour réserves monétaires ». La réserve de distribution et les provisions (ainsi que le très faible capital-actions) constituent ensemble les fonds propres de la BNS.

Le tableau montre également que la BNS a enregistré une perte de 132,5 milliards en 2022. La question se pose alors de savoir comment cette perte doit être imputée à la réserve de distribution et aux provisions pour réserves monétaires.

Pour une banque commerciale, le rôle des fonds propres est d'absorber les pertes afin que la banque puisse continuer à fonctionner. Pour cela, il faut bien sûr qu'elle soit solvable, c'est-à-dire que ses fonds propres sont positifs, car les banques (et les entreprises) insolubles ne sont pas autorisées par la loi à exercer leur activité. Comme d'autres banques centrales, la BNS n'est pas soumise à cette exigence puisqu'elle peut toujours effectuer des paiements en monnaie nationale.



Il convient de noter que Mme Steiner a souligné dans son discours à l'assemblée générale annuelle que la BNS n'a pas besoin d'être solvable pour remplir son mandat (le président Jordan a fait la même remarque dans un [discours plus long](#) en 2011) :

« Les fonds propres de la BNS ont ainsi nettement diminué en 2022, même s'ils restent positifs. Vous vous demandez peut-être ce qu'il adviendrait si une nouvelle perte importante venait à les absorber totalement. Je peux d'ores et déjà vous rassurer. Même avec des fonds propres provisoirement négatifs, la Banque nationale serait pleinement en mesure de remplir son mandat de politique monétaire. Il ne serait cependant pas souhaitable qu'une telle situation s'inscrive dans la durée, car cela pourrait compromettre la crédibilité de notre institution à plus ou moins long terme. » (Barbara Janom Steiner, [discours à l'assemblée générale](#), 2022)

Nous sommes d'accord. S'il n'est pas souhaitable pour une banque centrale d'avoir des fonds propres négatifs, elle peut parfaitement fonctionner dans cette situation, du moins temporairement. Cela signifie que la BNS dispose d'une large marge de manœuvre pour déterminer la manière dont les pertes sont traitées.

4. La décision de la BNS

Bien qu'elle ait l'obligation légale de lisser les transferts de ses bénéfices, la BNS a choisi d'augmenter sa provision pour réserves monétaires de 95,7 à 105,3 milliards (voir panneau B). Le Conseil de banque a approuvé cette décision qui est surprenante à plus d'un titre :

- Comme les placements en monnaies étrangères de la BNS ont diminué de 966 milliards de francs en 2021 à 801 milliards en 2022, soit de 17%, le rapport entre les provisions et les placements en monnaies se serait nettement amélioré même sans augmentation des provisions. Sans détérioration du profil de risque de la banque, une réduction des provisions aurait pu être envisagée.
- L'augmentation des provisions pour réserves monétaires de 9,6 milliards fait passer la perte qui doit être supportée par la réserve de distribution de 132,5 à 142,0 milliards. Or, la réserve de répartition est destinée à lisser les transferts de la BNS à la Confédération et aux cantons. Comme la réserve de distribution passe de 102,5 milliards à -39,5 milliards, il est impossible pour la BNS d'effectuer un transfert de bénéfices en 2022.
- Comme indiqué plus haut, le Conseil de banque partage l'avis de la BNS selon lequel elle n'a pas besoin de fonds propres pour remplir son mandat.

- Il est important de noter que la BNS n'a pas respecté la règle du lissage. Était-ce dans l'intérêt général ?

5. Les marges de manœuvre

Il existait plusieurs alternatives pour faire face aux pertes, mais ni la BNS ni le Conseil de banque ne les ont mentionnées ou ni même justifié la décision qui a été prise. Nous présentons ci-dessous deux alternatives comme des exemples destinées à illustrer l'éventail des possibilités.

Alternative 1 : Distribuer 2 milliards

Pour respecter la règle du lissage, BNS pour maintenir sa capacité à transférer dès maintenant au moins une partie des bénéfices accumulés de la manière suivante :

- Elle n'augmente pas les provisions pour les réserves monétaires. Elle les laisse inchangées.
- Elle attribue 32,0 milliards de la perte de 132,5 milliards aux provisions pour réserves monétaires (c'est pour cela qu'elles existent).
- Les pertes restantes (100,5 milliards) sont attribuées à la réserve de distribution.

En refaisant les calculs de cette manière (panneau C), on constate que la BNS disposerait de 2,0 milliards de francs dans sa réserve de distribution qu'elle pourrait distribuer selon le [Memorandum](#) passé entre la BNS et le département des finances. La BNS disposerait encore de 63,7 milliards de fonds propres sous forme de provisions pour réserves monétaires. Ainsi, la position de la BNS en matière de fonds propres reste essentiellement inchangée dans le cadre de notre politique hypothétique (à l'exception de la différence d'arrondi).

Il existe un précédent. En 2010, la BNS a enregistré une perte inattendue. Afin de pouvoir distribuer des bénéfices, elle a réduit de 4 à 0,7 milliard l'attribution aux provisions précédemment prévue, de manière à ce qu'il en reste suffisamment dans la réserve de distribution :

« Compte tenu de cette situation exceptionnelle, la Banque nationale a décidé de ramener de 4 milliards à 0,7 milliard de francs le montant attribué pour 2010 à la provision pour réserves monétaires. La distribution prévue de 2,5 milliards à la Confédération et aux cantons ainsi que le versement d'un dividende de 1,5 million de francs peuvent donc être maintenus pour l'exercice 2010. En dépit de la réduction du montant attribué à la provision pour réserves monétaires, la BNS dispose toujours d'une solide dotation en fonds propres.»
([Rapport annuel de la BNS](#), Avant-propos, 2010)

Alternative 2 : Utiliser les provisions pour absorber la perte

En principe, les provisions existent pour absorber les pertes sur les investissements à l'étranger. Une possibilité est donc de le faire en utilisant les provisions pour financer la perte autant que possible et utiliser les réserves de distribution pour absorber uniquement la perte restante. Dans ce cas, les provisions auraient été effacées et 6 milliards auraient été distribués conformément au protocole d'accord existant (panneau D).

De nombreuses autres options étaient possibles. La BNS aurait pu choisir n'importe quelle combinaison intermédiaire entre les alternatives 1 et 2 et distribuer un montant compris entre 2 et 6 milliards. Au lieu de cela, la BNS a choisi d'accumuler davantage de provisions, de faire passer la réserve de distribution dans le négatif et de ne rien distribuer. Cette décision n'était *pas inévitable*, comme le suggère le discours de Mme Steiner. C'est un *choix* que la BNS et le Conseil de banque ont fait.

6. Conclusions

Le Conseil de banque joue un rôle essentiel dans la surveillance de la conduite des affaires de la BNS. Sa récente décision en matière de provisionnement en est un bon exemple. Bien que la BNS prenne ses décisions de provisionnement de manière indépendante en vertu de la loi, elles doivent, comme toutes ses autres décisions être prises dans l'intérêt de l'ensemble du pays et être approuvées par le Conseil de banque.

La récente approbation par le Conseil de banque de la décision de provisionnement de la BNS pour 2022 a rendu impossible un transfert de bénéfices à la Confédération et aux cantons. Elle réduit également la probabilité de transferts de bénéfices pour les années à venir. Il s'agit d'une décision de politique économique majeure qui, sans surprise, a été controversée.

La BNS est totalement indépendante dans la conduite de sa politique monétaire. Toutefois, elle gère ses affaires sous la surveillance du Conseil fédéral, qui l'a déléguée au Conseil de banque, qui doit approuver le niveau des provisions et les comptes annuels. Le Conseil de banque n'étant responsable devant personne, la question examinée ici est juridiquement close. Mais lorsque le Conseil de banque prend une décision aussi importante sans laisser entendre qu'elle est, au mieux, sujette à discussion, il est de la responsabilité du Conseil fédéral d'intervenir.

L'épisode récent suggère également que les règles relatives à la distribution des bénéfices de la BNS doivent être repensées. Comme ces réserves sont destinées à lisser les transferts de bénéfices et à permettre

des transferts même dans les années de pertes, leur utilisation pour couvrir les pertes de la BNS ne devrait pas être permise. Plus largement, la BNS pourrait suivre la pratique de la plupart des autres banques centrales des pays développés et transférer chaque année la majeure partie ou la totalité de ses bénéfices. Il incomberait alors au Conseil fédéral de lisser la distribution aux cantons. Il s'agirait d'un changement radical qui ne devrait pas être décidé à la légère.