

03.049

**Message  
concernant l'utilisation de 1300 tonnes d'or  
de la Banque nationale suisse et l'initiative populaire  
«Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS»**

du 20 août 2003

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, par le présent message, deux projets d'arrêtés fédéraux, l'un concernant l'utilisation de 1300 tonnes d'or de la Banque nationale (projet A) et l'autre l'initiative populaire «Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS» (projet B), en vous proposant de les adopter.

Nous vous proposons également de classer l'intervention parlementaire suivante:

2003 P 03.3000 Réserves d'or. Deux tiers directement aux cantons  
(E 02.06.2003, Commission des finances)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

20 août 2003

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

---

## Condensé

*Par le présent message, nous vous soumettons deux projets: une disposition constitutionnelle transitoire, qui règle l'utilisation des actifs de la Banque nationale (BNS) d'une valeur de 1300 tonnes d'or («actifs libres») (projet A) et l'initiative populaire «Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS», qui demande le versement de la majeure partie des bénéfices de la BNS au fonds AVS.*

*Suite à l'abolition de la parité-or du franc, la BNS s'est retrouvée avec des réserves monétaires excédant celles dont elle a besoin pour mener sa politique monétaire. En 1997, un groupe d'experts a établi sur la base de projections et de comparaisons internationales qu'il serait possible d'exclure du bilan de la BNS un capital d'une valeur de 1300 tonnes d'or et de l'affecter à d'autres fins publiques. La comparaison des réserves d'or et des devises détenues par la BNS avec celles dont disposent d'autres banques centrales confirment cette estimation aujourd'hui encore et montrent que la BNS disposerait encore de réserves monétaires amplement suffisantes après l'exclusion du bilan de 1300 tonnes d'or.*

*La disposition constitutionnelle transitoire qui vous est proposée exige que les actifs libres soient conservés à leur valeur réelle. Pour éviter des conflits d'intérêts entre la conduite de la politique monétaire d'une part et la gestion de fortune d'autre part, ce capital sera géré séparément des comptes de la BNS. Le rendement réel de la fortune sera versé selon la clé de répartition applicable au bénéfice de la BNS, soit à raison d'un tiers à la Confédération et de deux tiers aux cantons. La durée de validité du fonds est fixée à trente ans. S'il n'est pas reconduit au terme de cette période, le capital sera distribué à raison d'un tiers à la Confédération et de deux tiers aux cantons.*

*Contrairement à la disposition transitoire qui vise les avoirs de la BNS générés dans le passé et dont la distribution est rendue possible en raison de l'adaptation du droit monétaire, l'initiative populaire «Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS» s'applique aux revenus futurs et périodiques de la Banque nationale. L'initiative propose de modifier la clé de répartition actuelle fixée à l'art. 99, al. 4, Cst., qui prévoit que les bénéfices de la BNS doivent être versés à raison d'un tiers à la Confédération et de deux tiers aux cantons. L'initiative demande que les bénéfices de la BNS soient désormais versés au fonds AVS, sauf une part annuelle d'un milliard de francs qui reviendra aux cantons. Par cette modification de la clé de répartition des bénéfices, les auteurs de l'initiative visent à assurer le financement de l'AVS.*

*Le Conseil fédéral reconnaît certes le bien-fondé de l'initiative, à savoir la garantie du financement de l'AVS, mais il n'en demande pas moins son rejet, car elle ne permettra pas d'atteindre l'effet escompté par les initiants: à supposer que l'initiative soit acceptée, cela permettrait tout au plus de reporter de quelques années l'augmentation de la TVA en faveur de l'AVS. Elle n'assurerait donc pas l'assainissement à long terme de l'AVS, notamment en raison du fait que dès 2013 – et peut-être avant selon l'évolution des revenus – le versement des bénéfices de la BNS n'atteindra plus qu'un montant de l'ordre d'un milliard, montant que les ini-*

---

*tians prévoient précisément de verser aux cantons. En introduisant le financement de l'AVS dans l'article constitutionnel sur la banque centrale, l'initiative risque surtout de remettre en question la crédibilité de la BNS et d'accroître sa dépendance vis-à-vis des milieux politiques, ce qui irait à l'encontre de l'autonomie de la banque centrale, inscrite dans la Constitution.*

*Les deux projets constituent des propositions indépendantes. Ils peuvent être acceptés ou refusés séparément. Comme ils concernent tous les deux l'utilisation du patrimoine de la Banque nationale au sens large, le Conseil fédéral a toutefois décidé de les soumettre au Parlement dans le même message, par la voie de deux arrêtés fédéraux distincts.*

# Message

## 1 Introduction

Par le présent message, nous vous soumettons deux projets distincts: un projet de base constitutionnelle relatif à l'utilisation des avoirs de la BNS qui ne sont plus nécessaire pour la politique monétaire d'une valeur de 1300 tonnes d'or («actifs libres»; projet A) ainsi que la prise de position relative à l'initiative populaire «Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS» (projet B).

Le projet relatif à l'utilisation des actifs libres porte sur les réserves d'or de la Banque nationale, réserves qui étaient immobilisées depuis le début des années 70 et jusqu'au milieu de l'an 2000 à la BNS en raison des dispositions légales. Suite à l'abolition de la parité-or du franc au 1<sup>er</sup> mai 2000, la partie excédentaire de ces réserves d'or peut être vendue et utilisée à d'autres fins d'utilité publique (ch. 2.1.1). Comme il s'agit d'une opération unique, l'utilisation de ce patrimoine devrait être réglée sous la forme d'une disposition transitoire introduite dans l'article constitutionnel sur la politique monétaire.

Alors que la disposition transitoire s'applique aux actifs en or accumulés jusqu'à présent par la banque centrale, et dont il ne pourra être fait usage qu'une seule fois, l'initiative populaire «Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS» vise les bénéfices futurs dégagés chaque année par la Banque nationale. Selon cette initiative, ces bénéfices devraient non plus être versés à raison d'un tiers à la Confédération et de deux tiers aux cantons, mais – après déduction d'un milliard de francs destiné aux cantons – être crédités au fonds AVS. L'initiative populaire propose une modification de la clé de répartition des bénéfices de la banque centrale fixée à l'art. 99, al. 4, Cst.

Les deux projets soumis constituent des propositions indépendantes. Ils peuvent être acceptés ou rejetés séparément. Comme ils concernent tous les deux l'utilisation du patrimoine de la Banque nationale au sens large, le Conseil fédéral a toutefois décidé de les soumettre au Parlement dans un seul message, avec deux arrêtés fédéraux distincts.

## 2 Utilisation du patrimoine de la Banque nationale

### 2.1 Partie générale

#### 2.1.1 Origine des actifs dont la banque centrale n'a plus besoin («actifs libres»)

Pendant plus d'un quart de siècle, le droit suisse en matière monétaire a conservé la parité-or du franc: la monnaie était un substitut de l'or et pouvait à tout moment être échangée contre de l'or. En réalité, cette parité-or n'existait plus depuis longtemps. L'or était devenu un bien ordinaire et le franc suisse le moyen de paiement ayant cours légal. Dans le cadre de la réforme de la constitution fédérale, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2000, la parité-or du franc a donc été supprimée dans le droit constitutionnel (art. 99 Cst., politique monétaire). Au niveau législatif, la suppression de la

parité-or du franc a été concrétisée dans la nouvelle loi fédérale sur l'unité monétaire et les moyens de paiement, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2000.

Du fait de cette harmonisation du droit et de la pratique en matière monétaire, la Banque nationale détient plus de réserves monétaires qu'elle n'en a besoin pour mener sa politique monétaire. Mais vu les dispositions légales concernant la parité-or du franc (parité-or, convertibilité en or et couverture-or), la BNS était tenue d'inscrire ses réserves d'or au bilan en utilisant un prix bien inférieur à celui du marché. Elle n'était pas non plus autorisée à procéder à des achats ou des ventes d'or. La suppression de la parité-or au 1<sup>er</sup> mai 2000 a permis d'évaluer les réserves d'or de la Banque nationale à un prix proche de celui du marché et de les gérer de manière plus souple. Les réserves d'or de la BNS ont ainsi retrouvé leur fonction de réserves monétaires «utilisables normalement». A la suite de la suppression de la parité-or du franc, il a fallu réexaminer le niveau des réserves monétaires dont la BNS a besoin pour assumer ses tâches de politique monétaire.

Il est vrai qu'il n'y a pas de méthode absolue pour déterminer le niveau optimal des réserves monétaires. En 1997, un groupe d'experts<sup>1</sup> a établi sur la base de diverses hypothèses et de comparaisons avec d'autres pays similaires (taille, dépendance vis-à-vis de l'étranger, existence d'une place financière internationale) que les placements en devises étrangères de la BNS ainsi que la moitié des réserves d'or, qui s'élevaient à 2590 tonnes, pouvaient être considérés comme suffisants pour mener la politique monétaire. L'autre moitié – soit les «actifs libres» de la BNS d'une contre-valeur de 1300 tonnes d'or – était disponible pour d'autres fins. Une comparaison actualisée du montant des réserves monétaires de différentes banques centrales confirme l'avis du groupe d'experts et montre que la BNS disposera encore, en comparaison internationale, de réserves d'or et de devises amplement suffisantes après la sortie de 1300 tonnes d'or (annexe 3).<sup>2</sup>

La valeur des actifs libres dépend du prix obtenu lors des ventes d'or. Avec un prix moyen de 14 000 fr/kg, les actifs libres se chiffrent à environ 18 milliards de francs; avec un prix moyen de 15 000 fr/kg, ce montant atteindrait juste 20 milliards de francs. Si le patrimoine doit être conservé à sa valeur réelle, il serait possible de redistribuer un montant qui se situerait, avec un taux d'intérêt réel de 2,5 %, entre 450 et 500 millions de francs par an.

Pour éviter de faire fluctuer trop fortement le prix de l'or par des ventes massives, les banques centrales européennes ont conclu un accord en septembre 1999. Elles se sont engagées à coordonner les ventes et à ne pas vendre plus de 2000 tonnes d'or durant les années 2000 à 2004, c'est-à-dire 400 tonnes par an. Ces chiffres intègrent la vente de 1300 tonnes d'or par la BNS.

Fin juin 2003, la BNS avait déjà vendu 812 tonnes d'or. La valeur des actifs libres comprend le produit de la vente de cet or ainsi que le prix du marché des tonnes d'or restantes (488 tonnes). Les provisions constituées par la BNS pour la cession de ce patrimoine, qui figurent sous «Provisions pour la cession des actifs libres»<sup>3</sup>, corres-

1 Groupe d'experts «Réforme du régime monétaire», «Le nouvel article constitutionnel sur la monnaie», 24 octobre 1997.

2 Les réflexions et les calculs qui ont conduit à ce résultat sont présentés en détail dans le message du 27 mai 1998 concernant un nouvel article constitutionnel sur la monnaie; FF 1998 3529 ss.

3 Voir p. ex. Rapport de gestion BNS 2002, p. 83.

pondent à la valeur cumulée du produit des ventes d'or (politique de couverture comprise) et à la valeur sur le marché de l'or qui n'a pas encore été vendu. Les ventes d'or ne sont pas liées à une fluctuation de la monnaie de la banque centrale et n'ont donc pas de répercussions directes sur l'évolution des taux d'intérêt ni sur le renchérissement.

## **2.1.2 Projets précédents portant sur l'utilisation des actifs libres**

### **2.1.2.1 Proposition de nouvel article constitutionnel sur la monnaie**

Le 27 mai 1998, le Conseil fédéral a adopté le message et le projet de nouvel article constitutionnel sur la monnaie (FF 1998 3485 ss). Dans le même temps, le Parlement délibérait sur la révision totale de la constitution fédérale. La réforme des dispositions constitutionnelles sur la monnaie prévue par le Conseil fédéral allait plus loin que le nouvel article constitutionnel sur la politique monétaire adapté dans le cadre de la révision totale. Elle proposait non seulement de supprimer la parité-or du franc, ce que prévoyait également la révision, mais aussi d'ancrer dans la constitution l'obligation de rendre compte en contrepartie de l'indépendance de la banque centrale ainsi que de préciser le mandat de cette dernière. Le message relatif à la révision des dispositions constitutionnelles sur la monnaie traitait en outre de manière exhaustive la question du montant des réserves monétaires dont la BNS avait besoin pour mener à bien sa politique monétaire et de l'utilisation du patrimoine de la Banque nationale dont cette dernière n'avait plus besoin en raison de la suppression de la parité-or du franc. La proposition du Conseil fédéral prévoyait à l'époque de ne consacrer ce patrimoine de la BNS qu'à la Fondation Suisse solidaire. La base légale de ce versement devait être créée dans le cadre de la loi sur la fondation. Les autres réserves d'or non requises pour la politique monétaire devaient rester propriété de la BNS et être converties en actifs producteurs de revenus. La gestion de ces avoirs aurait été confiée par la BNS à des gérants de fortune externes. Les recettes découlant de la gestion de ces avoirs auraient été versées pour deux tiers aux cantons et pour un tiers à la Confédération, conformément à la clé de répartition en vigueur et indépendamment de toute affectation spéciale.

A la faveur de leurs délibérations, le Conseil national et le Conseil des Etats ont estimé qu'une réglementation différente de la clé de répartition en vigueur pour l'utilisation des réserves d'or nécessitait une base constitutionnelle explicite. Ils ont donc complété le nouvel article constitutionnel par une disposition transitoire prévoyant que la législation devait régler l'utilisation des réserves d'or qui n'étaient plus utilisées pour la politique monétaire et les recettes ainsi générées et que cette législation pouvait s'écarter de la clé de répartition en vigueur.

Lors du vote final du 18 juin 1999, le Conseil des Etats approuva à une large majorité le nouvel article sur la monnaie. Au Conseil national par contre, les voix des adversaires d'un ordre de priorité privilégiant la stabilité des prix dans le mandat de la banque centrale se sont ajoutées à celles des adversaires de la disposition transitoire proposée, qui aurait créé une base constitutionnelle pour le financement de la Fondation Suisse solidaire au moyen des réserves d'or non utilisées. Cet article fut

donc rejeté de justesse par le Conseil national<sup>4</sup>, ce qui explique l'échec de la réforme des dispositions constitutionnelles sur la monnaie et de la première tentative de créer une base constitutionnelle concernant l'utilisation des actifs libres, qui aurait confié au législateur le pouvoir de décider de cette utilisation.

### 2.1.2.2 Votation populaire de septembre 2002

Avec le message du 17 mai 2000 concernant l'utilisation des réserves d'or et une loi fédérale sur la Fondation Suisse solidaire (FF 2000 3664 ss) ainsi que l'initiative populaire «pour le versement au fonds AVS des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale suisse (Initiative sur l'or)» de l'Union démocratique du centre (UDC)<sup>5</sup>, le Parlement s'est vu soumettre deux nouvelles propositions d'utilisation. Le Parlement a décidé de concrétiser la proposition du Conseil fédéral, qui ne règle que l'utilisation d'une partie des réserves d'or en faveur de la fondation de solidarité, tout en laissant provisoirement ouverte l'utilisation des réserves d'or restantes, et de la présenter au souverain comme contre-projet à l'initiative populaire. Le 22 septembre 2002, le peuple a donc eu l'occasion de se prononcer sur deux projets d'utilisation des actifs excédentaires de la BNS d'une contre-valeur de 1300 tonnes d'or: l'«initiative sur l'or» de l'UDC et le contre-projet du Parlement, qui était soutenu par le Conseil fédéral.

L'initiative sur l'or de l'UDC prévoyait de transférer les réserves monétaires de la BNS, ou les recettes générées, au fonds de compensation de l'assurance vieillesse et survivants (fonds AVS), dans la mesure où elles n'étaient plus requises pour mener à bien la politique monétaire.

Le contre-projet du Conseil fédéral et du Parlement envisageait quant à lui de transférer les actifs libres dans un fonds en vue d'une gestion rentable et de conserver ce capital à sa valeur réelle. Les recettes du fonds devaient être versées pendant trente ans à raison d'un tiers à l'AVS, d'un tiers aux cantons et d'un tiers à la «Fondation Suisse solidaire» qui devait être constituée par la loi.<sup>6</sup>

Ni l'initiative sur l'or ni le contre-projet n'ont obtenu la majorité du peuple et des cantons requise en votation populaire: l'initiative sur l'or a été rejetée par 52,4 % de non contre 47,6 % de oui, le contre-projet par 51,8 % de non contre 48,2 % de oui. Si les deux projets avaient été acceptés, 52,0 % des votants auraient opté pour le contre-projet.

Une analyse VOX des résultats de la votation établie par l'Institut des sciences politiques de l'Université de Zurich sur la base d'un sondage réalisé à l'issue du vote est arrivée à la conclusion que la position à l'égard de la Fondation de solidarité avait fortement influencé le résultat. Se fondant sur les réponses des personnes interrogées à la sortie des bureaux de vote, l'analyse VOX conclut en outre que l'utilisation de

<sup>4</sup> BO 1999 E p. 598; BO 1999 N p. 1403.

<sup>5</sup> Message du 28 février 2001 relatif à l'initiative populaire «pour le versement au fonds AVS des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale suisse (Initiative sur l'or)»; FF 2001 1311.

<sup>6</sup> Message du 28 février 2001 relatif à l'initiative populaire «pour le versement au fonds AVS des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale (Initiative sur l'or)»; FF 2001 1311 ss et message du 17 mai 2000 concernant l'utilisation des réserves d'or et une loi fédérale sur la Fondation Suisse solidaire; FF 2000 3664 ss.

l'intégralité des actifs libres à une seule fin ne correspond pas aux attentes de la majorité des votants. En revanche, 71 % des personnes consultées considéraient que la volonté de conserver la valeur réelle des actifs libres était une bonne idée. La majorité des personnes interrogées était en outre favorable à ce que les recettes générées par ce capital soient utilisées à des fins déterminées et opposée à ce que ce capital soit encaissé par la Banque nationale.

### **2.1.3 Solution transitoire**

#### **2.1.3.1 Situation initiale**

Après le double non sorti des urnes le 22 septembre 2002, les actifs libres sont restés provisoirement à la BNS. Avant la votation déjà, le Conseil fédéral avait exclu que ce capital soit réparti, faute de légitimation démocratique, selon la clé applicable aux bénéfices nets de la Banque nationale, tant il est vrai que cette clé de répartition ne se fonde que sur une convention entre la BNS et le DFF, sans intégration du Parlement et/ou du peuple et des cantons.<sup>7</sup>

L'or déjà vendu et réinvesti génère des recettes qui sont pour l'instant inscrites avec les recettes «ordinaires» de la BNS dans le compte de résultats de la BNS. La BNS présente un bénéfice convenu à l'avance et constant sur plusieurs années. Lors de l'estimation des revenus pour le versement d'un bénéfice de 2,5 milliards de francs par an actuellement, ces recettes supplémentaires n'ont pas été prises en considération; en effet, au moment de la conclusion de l'accord (avril 2002, annexe 1), on tablait encore sur l'acceptation de l'un des deux projets soumis en votation populaire en septembre 2002 et sur une exclusion rapide des actifs libres du bilan. Sans convention additionnelle concernant la distribution des bénéfices, les recettes supplémentaires ne peuvent pas être distribuées. Les autres conditions-cadres restant inchangées, les recettes supplémentaires entraînent une hausse plus forte que prévu des provisions monétaires de la BNS. C'est pourquoi le Conseil fédéral a chargé, le 30 janvier 2003, le Département fédéral des finances d'engager des pourparlers avec la BNS en vue de conclure une convention supplémentaire à titre de solution transitoire. Le 12 juin 2003, la BNS et le DFF ont conclu une convention additionnelle ad hoc (annexe 2).

#### **2.1.3.2 Contenu de la convention additionnelle**

La convention additionnelle autorise, dès le printemps 2004, à verser chaque année les revenus tirés des actifs libres selon le droit en vigueur, soit à raison d'un tiers à la Confédération et de deux tiers aux cantons. Cette convention additionnelle s'appliquera jusqu'à l'entrée en vigueur de la présente (ou d'une autre) base constitutionnelle relative à l'utilisation des actifs libres.

Pour tenir compte de la volonté des cantons de pouvoir prévoir les ressources dont ils disposeront, la convention prévoit également une stabilisation des montants distribués chaque année. Cette stabilisation rend nécessaire – comme dans la conven-

<sup>7</sup> Réponse du Conseil fédéral à l'interpellation Merz du 29 mai 2002 (02.3089).

tion concernant la distribution «ordinaire» des bénéfices – une estimation des recettes futures générées par les actifs libres. Le produit de l’or déjà vendu est placé principalement dans des obligations d’institutions de droit public ainsi que, marginalement, dans des dépôts à terme auprès de banques suisses et étrangères. Fin 2002, 11 % du portefeuille était constitué d’obligations en francs; 57 % étaient couverts contre les risques de change. Le reste du portefeuille était placé en euros (21 %), en dollars américains (4 %) et en d’autres monnaies (7 %).

Comme la BNS n’arrivera au terme des ventes d’or qu’à fin 2004, les premières recettes seront générées par la totalité des actifs libres en 2005 et pourront être distribuées au printemps 2006. Les montants distribués augmenteront donc continuellement du printemps 2004 jusqu’en 2006. Avec un prix moyen de l’or de 15 000 fr/kg, le capital de gestion disponible s’élèvera à 10 milliards de francs au début de 2003, à 15 milliards au début de 2004 et à presque 20 milliards au début de 2005. Avec un rendement nominal moyen de 2,5 %, ce sont donc environ 300 millions qui pourraient être distribués au printemps 2004, 400 millions au printemps 2005 et 500 millions à partir du printemps 2006.

Le rendement nominal de 2,5 % correspond à une estimation qui tient compte du niveau actuel des taux d’intérêt, et du fait qu’il s’agit d’une solution transitoire. Les prévisions de recettes pour la convention additionnelle seront soumises à un contrôle en 2007, en même temps que le niveau de la distribution «ordinaire» du bénéfice de 2,5 milliards de francs, pour autant que l’on ne dispose à cette date d’aucune base légale pour l’utilisation des actifs libres.

Se fondant sur un prix moyen de l’or de 15 000 fr/kg, sur un rendement de 2,5 % et sur la conclusion des ventes d’or à fin 2004, la BNS et le DFF ont fixé les montants à distribuer comme suit:

Exercice de la BNS	Versement au printemps	Montant (en millions de francs)
2003	2004	300 (Confédération 100; cantons 200)
2004	2005	400 (Confédération 133; cantons 266)
A partir de 2005	A partir de 2006	500 (Confédération 166; cantons 333)

Comme les écarts entre les recettes effectivement générées par les actifs libres et le montant à distribuer seront compensés par les provisions monétaires, il n’est pas nécessaire de fixer des limites inférieures et supérieures distinctes pour la distribution découlant des actifs libres. Ce sont donc les limites fixées dans la convention concernant la distribution «ordinaire» du bénéfice conclue au printemps 2002 qui s’applique à ces provisions: dès que les provisions dépassent de plus de 10 milliards de francs l’évolution souhaitée, la distribution «ordinaire» du bénéfice (2,5 milliards par an) est adaptée.

En 2007, un contrôle des deux conventions concernant la distribution des bénéfices permettra en outre de tenir compte à temps des écarts qui se dessineraient par rapport aux prévisions (ch. 3.2.2.3).

Comme elle opère pour la distribution «ordinaire» du bénéfice, la BNS versera le montant total à l’Administration fédérale des finances. Cette dernière redistribuera deux tiers du bénéfice net aux cantons, conformément à l’art. 99, al. 4. Cst.; selon l’art. 27, al. 4, de la loi du 23 décembre 1953 sur la Banque nationale (RS 951.11),

la part revenant aux cantons est répartie à raison de  $\frac{5}{8}$  en fonction de leur population de résidence ordinaire et à raison de  $\frac{3}{8}$  en fonction de leur capacité financière.

Le 30 janvier 2003, le DFF a fait part de la décision de principe du Conseil fédéral de conclure une convention additionnelle. La Conférence des directeurs des finances a quant à elle été informée le 12 juin 2003 du contenu de la convention additionnelle par une lettre du chef du DFF.

## **2.1.4 Propositions pour l'utilisation des actifs libres**

### **2.1.4.1 Tableau des interventions parlementaires en cours**

A la suite de la votation populaire de septembre 2002, différentes propositions ont de nouveau été présentées concernant l'affectation de la part des avoirs de la Banque nationale qui n'est plus nécessaire pour la politique monétaire. La liste ci-dessous donne un aperçu général des interventions parlementaires pendantes.

Intervention	Utilisations proposées
02.3451 Motion Favre 23.09.02	– Répartir selon art. 99, al. 4 – Rembourser la dette publique avec la part de la Confédération
02.3452 Motion Merz 23.09.02	– Répartir selon art. 99, al. 4 – Rembourser la dette publique avec la part de la Confédération
02.445 Init. parl. Fasel 25.09.02	– Conserver le capital à sa valeur réelle au moyen d'un fonds – Produit utilisé pour financer une augmentation des allocations pour enfants
02.446 Init. parl. Grobet 25.09.02	– $\frac{2}{3}$ au fonds de compens. AVS, à charge de conserver la valeur réelle du capital et d'investir en immeubles de logements locatifs et en obligations des pouvoirs publics – $\frac{1}{3}$ aux cantons
02.447 Init. parl. Dupraz 25.09.02	– Conserver le capital à sa valeur réelle au moyen d'un fonds – Répartir les revenus à raison de $\frac{1}{3}$ aux cantons, $\frac{1}{3}$ à l'AVS et $\frac{1}{3}$ à la formation et à la recherche
02.449 Init. parl. groupe UDC 26.09.02	– Conserver le capital à sa valeur réelle au moyen d'un fonds – Répartir le produit pendant 30 ans à raison de $\frac{2}{3}$ à l'AVS et $\frac{1}{3}$ aux cantons

Intervention	Utilisations proposées
02.3620 Interpellation Studer 04.10.02	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Réunir une «table ronde»</li> <li>– Prendre en considération la Confédération et les cantons</li> <li>– Evaluer les variantes: rembourser la dette, projets dans le domaine de la formation, de la famille et similaires</li> </ul>
02.316 Init. cant. Obwald 29.11.02	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Répartir selon l'art. 99, al. 4, Cst. à raison de <math>\frac{2}{3}</math> au moins aux cantons</li> </ul>
02.3705 Motion groupe UDC 11.12.02	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Solution transitoire: comptabiliser séparément les actifs libres de la BNS; accumuler les revenus du capital jusqu'à la décision d'utilisation</li> </ul>
02.3713 Motion groupe soc. 11.12.02	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Solution transitoire: comptabiliser séparément les actifs libres de la BNS; accumuler les revenus du capital jusqu'à la décision d'utilisation</li> </ul>
03.3000 Postulat commission des finances 13.01.03	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Répartir selon l'art. 99, al. 4, Cst. à raison de <math>\frac{2}{3}</math> au moins aux cantons</li> </ul>
03.400 Init. parl. groupe socia- liste 13.03.03	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Conserver le capital à sa valeur réelle au moyen d'un fonds</li> <li>– Produit à raison de <math>\frac{1}{3}</math> aux cantons, <math>\frac{1}{3}</math> à l'AVS et <math>\frac{1}{3}</math> à une offensive en faveur de la formation</li> </ul>
03.305 Init. cant. Soleure 14.03.03	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Répartir selon l'art. 99, al. 4, Cst. à raison de <math>\frac{2}{3}</math> au moins aux cantons</li> </ul>
03.3213 Interpell. Abate 07.05.03	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Affecter <math>\frac{1}{3}</math> du produit des actifs libres au fonds pour les grands projets ferroviaires pendant 10 ans</li> </ul>
03.309 Init. cant. Berne 17.06.03	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Répartition selon l'art. 99, al. 4, Cst. à raison de <math>\frac{2}{3}</math> au moins pour les cantons</li> <li>– Sans affectation obligatoire pour les cantons</li> </ul>
03.3299 Interpell. Bignasca 17.06.03	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Demande s'il ne faut pas cesser provisoirement les ventes d'or et les reprendre plus tard à de meilleurs prix</li> </ul>

Le Conseil national s'est occupé, le 21 mars 2003, de l'interpellation Studer (02.3620), celui-ci se déclarant partiellement satisfait de la réponse du Conseil fédéral du 7 mars. Le Conseil des États a adopté la motion Merz (02.3452) le 19 mars

2003 et l'a transmise au Conseil national. Il a également adopté, le 2 juin, le postulat de la Commission des finances (03.3000). Les autres interventions n'ont pas encore été traitées en séance plénière.

## **2.1.4.2 Evaluation des options d'utilisation**

### **2.1.4.2.1 Situation initiale**

Les différentes propositions concernant l'utilisation des actifs libres peuvent être classées fondamentalement en trois catégories, à savoir:

- la libre utilisation pour financer des tâches publiques,
- l'utilisation avec affectation (AVS, formation, allocations pour enfants),
- le remboursement de la dette publique.

Ci-après, le message examine brièvement dans quelle mesure les différentes catégories permettent d'utiliser les actifs libres ou leurs revenus en vue d'atteindre le mieux possible les objectifs d'une politique budgétaire responsable, à savoir une répartition équitable des ressources, des finances saines, une place économique attrayante et une utilisation efficace des moyens disponibles.<sup>8</sup>

Par «répartition équitable», on entend ici d'une part que le patrimoine national accumulé pendant plusieurs générations ne doit pas être consommé d'un coup par une seule génération à une date fixée arbitrairement. D'autre part, une répartition équitable doit également éviter la prise en considération unilatérale d'intérêts particuliers.

L'objectif des «finances saines» exige d'examiner que l'utilisation proposée des moyens financiers ne conduise pas à une hausse incontrôlée des dépenses et, par-là, à une augmentation de la quote-part de l'Etat. Des finances saines impliquent en outre une dette supportable à long terme.

L'«utilisation efficace des moyens disponibles» doit garantir que ceux-ci sont gérés aussi efficacement que possible et qu'ils sont susceptibles d'augmenter le potentiel de croissance.

Enfin, à propos de l'«attrait de la place économique suisse», il importe, dans le cas présent, d'examiner spécialement si l'utilisation des moyens risque de compromettre l'indépendance de la BNS et la stabilité des prix.

En ce qui concerne l'utilisation de la part revenant aux cantons, seules des recommandations peuvent être formulées. L'affectation éventuelle des moyens disponibles ne se rapporte donc qu'à la part de la Confédération.

<sup>8</sup> Voir à ce sujet les Lignes directrices des finances fédérales. Objectifs, principes et instruments de la politique budgétaire du Conseil fédéral, du 4 octobre 1999, <http://www.efd.admin.ch/f/dok/grundlagenpapiere/finanzleitbild/flb.pdf>.

### 2.1.4.2.2

## Libre utilisation pour financer des tâches publiques

Les actifs libres ou les revenus générés chaque année par ceux-ci sont utilisés sans affectation obligatoire pour financer des tâches courantes.

Sous l'aspect d'une répartition équitable dans le temps, cette proposition impose de n'utiliser que le produit annuel dégagé, tout en conservant la valeur réelle du capital. En renonçant à une affectation spécifique, cette utilisation répond au critère d'une répartition équitable entre les différents groupes de la population, car aucun intérêt particulier n'est favorisé. Le Parlement décide de l'utilisation des revenus supplémentaires dans le cadre du budget normal.

Tant que les recettes supplémentaires ne provoquent pas une augmentation des dépenses, le transfert sans affectation à la Confédération et aux cantons n'entraîne pas d'augmentation de la quote-part de l'Etat. La contribution apportée par les actifs libres pour financer des tâches existantes de l'Etat aurait, dans ce cas, le caractère d'une baisse d'impôts (baisse effective ou renoncement partiel à des hausses prévues). Pour analyser les effets des baisses d'impôts, il faudrait commencer par déterminer les impôts qui devraient être diminués le cas échéant (TVA, impôt fédéral direct, impôt sur les sociétés, etc.). La charge fiscale jouant un rôle important dans la concurrence internationale en matière d'implantations et les impôts exerçant souvent des distorsions, des baisses d'impôt durables sont judicieuses du point de vue économique. Même si la totalité des revenus du capital était utilisée pour réduire les impôts fédéraux (sans tenir compte des cantons), le montant annuellement disponible n'équivaudrait qu'à environ 500 millions de francs, soit à peine à  $\frac{1}{4}$  de point de pourcentage de TVA ou tout juste 4,5 % des recettes de l'impôt fédéral direct en 2002. Des effets sensibles sur le potentiel de croissance seraient donc pratiquement exclus. En revanche, la variante de la réduction des impôts serait neutre du point de vue de la quote-part de l'Etat.

Toutes ces considérations ne sont pertinentes que si les revenus supplémentaires engendrés par les actifs libres sont utilisés pour financer des tâches existantes. Les expériences passées ont toutefois montré que des augmentations de recettes tendent à affaiblir la discipline en matière de dépenses.

En ce qui concerne l'efficacité des moyens utilisés, le versement, sans affectation obligatoire, des revenus annuels aux budgets publics représente l'utilisation la plus efficace du point de vue de la politique budgétaire. En effet, les affectations obligatoires limitent la marge de manœuvre pour fixer des priorités en matière de politique budgétaire et conduisent souvent, en outre, à une utilisation non optimale des moyens.

Comme les recettes supplémentaires engendrées par la gestion des actifs libres ne sont pas liées à des dépenses déterminées, si l'on renonce à des affectations obligatoires, il n'existe pas de danger qu'une croissance des dépenses conduise directement à des demandes adressées à la BNS en vue d'augmenter les sommes distribuées. L'indépendance de la banque centrale est donc garantie. Tel est également le cas si l'accroissement des recettes permet des baisses d'impôts. Certes, des modifications du taux de la TVA se traduisent par un effet unique sur le niveau des prix. Mais en raison de la modicité de la baisse d'impôts possible, il ne faudrait pas s'attendre à des baisses de prix sensibles. Pour l'indépendance de la BNS, il est important que la conservation du capital à sa valeur réelle et la gestion de la fortune ne lui soient pas confiées de manière durable, faute de quoi des conflits d'intérêts

avec la politique monétaire pourraient se produire (ch. 2.1.5.2). Si l'utilisation se limite aux revenus, il n'existe aucun risque, vu la faiblesse du montant en jeu, de voir les prix monter en raison d'une augmentation de la demande de consommation.

### **2.1.4.2.3 Affectation obligatoire aux fins de financer des dépenses courantes**

Différentes interventions proposent une affectation obligatoire du produit engendré par les actifs libres.

De même que cela vaut pour une affectation non obligatoire, le principe d'une répartition équitable dans le temps veut également que le capital soit conservé à sa valeur réelle en cas d'affectation obligatoire. L'AVS constitue ici une exception: en effet, si les actifs libres devaient servir à financer l'AVS, la totalité du capital pourrait être transférée directement dans son fonds de compensation. Du point de vue de l'efficacité, le transfert au fonds de l'AVS présenterait l'avantage d'utiliser un fonds existant, évitant la mise en place de structures supplémentaires. Toutefois, le transfert au fonds de l'AVS ne garantirait pas la conservation du capital à sa valeur réelle en l'absence de toute condition supplémentaire. Pour garantir la conservation de la valeur réelle à l'intérieur du fonds de l'AVS, il faudrait modifier certaines lois, les actifs libres devant être saisis séparément des autres sources de revenus du fonds de l'AVS.

Pour ce qui est de la répartition équitable entre les différents groupes de la population, l'effet sur la quote-part de l'Etat et l'efficacité de l'utilisation des moyens, il faut opérer une distinction selon que l'affectation obligatoire vise à financer des dépenses courantes, des tâches nouvelles ou des opérations de transfert.

Si les moyens financiers sont transférés, sans spécification supplémentaire, au fonds de l'AVS, ils contribueront à financer les coûts croissants de cette assurance sociale. Ils permettront de retarder les augmentations nécessaires de la TVA dans l'avenir. Toutes les couches de la population en profitent dans la mesure où elles achètent des biens et des services soumis à la TVA. Un transfert des moyens financiers au fonds de l'AVS sans extension simultanée des prestations n'augmente pas la quote-part de l'Etat. Il en va autrement si l'attribution à l'AVS devait être liée à une extension des prestations de cette dernière. Suivant l'aménagement des prestations supplémentaires, les groupes de la population en profiteraient de manière variable et la quote-part de l'Etat serait augmentée proportionnellement aux prestations supplémentaires. En ce qui concerne les effets sur le potentiel de croissance, le report d'augmentations d'impôts exerce en principe un effet positif. En comparant les moyens financiers disponibles avec les besoins de financement de l'AVS, cet effet positif devrait toutefois être assez modeste. Le revenu annuel réel généré par les actifs libres (près de 500 millions de francs) représente environ 1,7 % des recettes totales de l'AVS, soit un quart de point de pourcentage de TVA.

Les motions proposant d'investir les revenus des actifs libres dans la formation de base et dans la formation continue visent toutes à augmenter l'offre de formation et, partant, à accroître la quote-part de l'Etat. Suivant l'aménagement de la proposition et le choix des mesures retenues, certains groupes de la population pourraient profiter directement des nouvelles offres de formation et seraient donc nettement avantagés. Toutefois, une main-d'œuvre bien formée est un atout important pour le site

économique suisse. En admettant que les mesures supplémentaires pour la formation contribuent, à long terme, à augmenter la productivité, toute la population en profiterait finalement.

Concernant l'utilisation efficace des moyens financiers, le problème qui se pose est que des investissements supplémentaires dans la formation ne conduisent pas automatiquement à un meilleur savoir-faire. En outre, le financement des mesures considérées comme nécessaires pour la formation devrait être assuré par le biais du budget normal et ne devrait pas devenir tributaire de ressources extraordinaires. Enfin, une grande partie de la formation et de l'éducation est du ressort des cantons, raison pour laquelle il faudrait commencer par trouver des créneaux où le revenu des actifs libres pourrait être investi dans le domaine de compétence de la Confédération. Pour ces raisons, le danger de voir les moyens disponibles investis d'une manière non optimale est relativement grand s'ils servent à financer des investissements supplémentaires dans le secteur de la formation.

Enfin, l'utilisation des moyens financiers pour verser des allocations pour enfants ne satisfait pas au critère d'une répartition équitable des ressources, puisque seules les familles ayant des enfants profiteraient du produit des actifs libres. Les allocations pour enfants conduisent à augmenter les opérations de transfert de l'Etat. Cette utilisation des revenus ne permet pratiquement pas d'espérer un effet économique. Lors de l'introduction de cette mesure, une partie de ce revenu supplémentaire inattendu sera sans doute utilisée par les familles pour couvrir des dépenses de consommation, animant ainsi un peu l'économie. Toutefois, le volume est très faible. Bien que les auteurs de cette proposition mettent en avant que les enfants forment la base du développement économique, les allocations pour enfants ne modifieront pas le potentiel de croissance, car la décision d'avoir ou non des enfants ne dépend guère du niveau des allocations.

Il importe encore d'examiner les effets sur l'indépendance de la banque centrale et la stabilité des prix. Si des moyens financiers sont utilisés dans un but concret, comme, par exemple, pour l'AVS, le risque existe de voir naître de nouvelles prétentions à l'égard de la Banque nationale en cas d'augmentation des besoins de financement; cela serait fortement préjudiciable à l'indépendance de la banque centrale. Ce risque peut toutefois être nettement diminué si les actifs libres sont gérés par un fonds extérieur à la Banque nationale, de telle sorte qu'il n'existe plus aucun lien entre eux après le transfert du capital. Le risque d'une inflation induite par la demande est inexistant si les dépenses à affectation obligatoire ou les transferts ne sont financés que par le revenu annuel dégagé par les actifs libres.

#### **2.1.4.2.4 Remboursement de la dette publique**

L'amortissement de la dette des pouvoirs publics est aussi une proposition souvent présentée. L'endettement de la Confédération s'élevait, à fin 2002, à 122 milliards de francs. Si la totalité des actifs libres (environ 20 milliards de francs) était utilisée pour amortir la dette de la Confédération, celle-ci diminuerait d'environ 16 %. En ne faisant appel qu'au «tiers revenant à la Confédération», une réduction de quelque 5 % serait possible. Au taux d'intérêt moyen de 3 %, les intérêts de la dette diminueraient respectivement de 620 ou de 207 millions de francs par an. En n'utilisant que le produit réel d'environ 500 millions de francs par an pour l'amortissement, la dette

de la Confédération se réduirait respectivement de 0,4 (totalité du produit) ou de 0,1 % ( $1/3$  du produit). Les cantons pourraient également être invités à réduire leur dette, mais il serait pratiquement impossible de les y obliger.

Pour permettre une réduction substantielle de la dette, il faudrait utiliser la substance des actifs libres.<sup>9</sup> Il ne serait donc pas possible de les conserver à leur valeur réelle au sens habituel. Toutefois, si la dette était stabilisée à un niveau inférieur, la conservation pour ainsi dire indirecte de la valeur serait garantie et les générations futures pourraient également profiter des actifs libres. Le revenu ne serait pas dégagé sous la forme d'intérêts sur la fortune, mais sous la forme d'une réduction des intérêts payés sur la dette. Cette solution assurerait une sorte de répartition équitable dans le temps. Contrairement aux propositions exigeant la conservation du capital à sa valeur réelle, le remboursement de la dette permet de renoncer à la création d'un fonds de gestion; la BNS serait en outre rapidement et complètement libérée de sa tâche de gestionnaire de fortune des pouvoirs publics, si le capital était versé en une seule fois à la Confédération et aux cantons après la fin des ventes d'or.

Sur le plan de la répartition entre les différents groupes de la population, le fait de décharger le budget en réduisant les intérêts passifs correspond à une baisse d'impôts. L'effet de la répartition varie selon le but dans lequel les fonds devenus disponibles seront utilisés.

D'un point de vue économique, la proposition de rembourser la dette a des aspects positifs. Une bonne gestion financière et une charge fiscale modérée sont des atouts importants pour le site économique suisse. Différentes études montrent en outre que des déficits et des dettes importants des pouvoirs publics entraînent des effets indirects négatifs (taux d'intérêt élevés, étouffement des investissements privés). Il n'est pas possible de dire dans quelle mesure ces effets indirects sont valables pour la Suisse compte tenu de l'excédent élevé de sa balance des transactions courantes.

Dans la mesure où la réduction des intérêts payés décharge le budget sans affecter la volonté de réaliser des économies ni entraîner des dépenses supplémentaires, le remboursement de la dette se traduit par le maintien de la quote-part de l'Etat (si elle évite des hausses d'impôts projetées), voire par une réduction de cette quote-part (en cas de baisse d'impôts). Du point de vue économique toutefois, le facteur déterminant est la dette nette des pouvoirs publics et de la banque centrale. Cette dette reste constante lors d'un remboursement de la dette de l'Etat au moyen de la fortune de la banque centrale.

Concernant l'indépendance de la banque centrale et la stabilité des prix, le remboursement de la dette déploie des effets positifs dans la mesure où le risque de recourir à la planche à billets pour financer la dette des pouvoirs publics diminue à mesure que la charge de la dette baisse.

<sup>9</sup> Un argument qui plaide pour le maintien et la gestion de la valeur du capital dans le cadre d'un fonds et l'utilisation des revenus pour réduire la dette, serait que la Confédération pourrait s'endetter à des conditions relativement avantageuses sur le marché des capitaux. Le produit dégagé par la gestion du capital pourrait alors dépasser le montant des intérêts à payer sur la part correspondante de la dette. En revanche, il faudrait y ajouter le coût de la gestion de la fortune. En outre, les effets du remboursement de la dette seraient extrêmement minimes, vu le faible montant en jeu.

## **2.1.5                   Projet du Conseil fédéral**

### **2.1.5.1                Maintenance de la valeur réelle du capital**

#### **2.1.5.1.1            Projet**

Après le double non de septembre 2002, les actifs libres auraient pu, en principe, être considérés comme des «réserves monétaires excédentaires». A ce titre, ils auraient pu être reversés à la Confédération pour un tiers et aux cantons pour deux tiers sur la base de la Constitution (art. 99, al. 4, Cst.) et par le biais d'une adaptation de la convention concernant la distribution des bénéfices de la BNS ou, au besoin, d'une nouvelle disposition légale.

Toutefois, différents arguments parlent en faveur d'une conservation du capital que représentent les actifs libres à sa valeur réelle:

- les actifs libres représentent une fortune accumulée par plusieurs générations. Il n'existe aucune raison pour que ce capital soit consommé précisément par la génération actuelle. La distribution de ce capital à une date fixée au hasard serait vue comme une mesure arbitraire. En conservant le capital à sa valeur réelle, on garantit que la fortune accumulée pendant plusieurs décennies reste également à la disposition des générations futures;
- la conservation du capital à sa valeur réelle est soutenue par une large part de la population;
- du point de vue de la politique budgétaire, il est peu judicieux de financer des dépenses courantes au moyen d'une réduction de la fortune;
- le fait de renoncer à conserver le capital à sa valeur réelle et d'utiliser les actifs libres à brève échéance produirait, suivant la destination choisie, différents effets économiques indésirables. Si la fortune est utilisée en une seule fois pour financer des dépenses publiques ou privées (dans le cas de baisses d'impôts), le risque existe que la hausse de la demande économique correspondante entraîne une augmentation des prix. Enfin, une réduction unique de la dette pourrait laisser des traces sensibles sur le marché des capitaux durant l'année concernée. Le volume net des emprunts de la Confédération en 2003 s'élève, par exemple, à environ 8 milliards de francs. Actuellement, la Confédération émet de nouveaux emprunts à un rythme mensuel. Une réduction unique de la dette aurait presque obligatoirement pour conséquence que la Confédération devrait se retirer pendant assez longtemps du marché des capitaux. Le marché des obligations de la Confédération en souffrirait, voire s'assècherait, et de nombreux investisseurs, surtout institutionnels, seraient confrontés à des problèmes de placement. Les obligations de la Confédération remplissent également des fonctions importantes comme titres livrables sur des contrats de futures et leur rendement sert généralement de référence (benchmark) sur le marché des intérêts en francs suisses. Une réduction unique de la dette de la Confédération pourrait fortement entraver cette fonction. En revanche, ce problème ne serait pas aussi grave en cas de conservation du capital à sa valeur réelle, puisque seuls les intérêts serviraient à rembourser la dette.

La conservation du capital à sa valeur réelle présente en revanche le désavantage d'exiger la mise en place de nouvelles structures (ch. 2.1.5.2).

Dans l'ensemble, toutefois, les avantages de la conservation du capital à sa valeur réelle prévalent nettement, raison pour laquelle le Conseil fédéral défend ce point de vue.

La conservation du capital à sa valeur réelle est garantie dans la mesure où l'on ne dépense que le revenu réel obtenu. La valeur nominale des actifs libres est augmentée chaque année en fonction du renchérissement.

### **2.1.5.1.2 Base légale**

Pour conserver la valeur réelle des actifs libres, c'est-à-dire pour l'augmenter chaque année en fonction du renchérissement, il est nécessaire, du point de vue de la Constitution, de créer une base constitutionnelle spécifique. Dans son message du 17 mai 2000 concernant l'utilisation des réserves d'or et une loi fédérale sur la Fondation Suisse solidaire, le Conseil fédéral a en effet exposé que les réserves d'or non nécessaires, qui s'élèvent à environ 1300 tonnes, constituent en principe des bénéfices retenus par la banque centrale. Il admet donc le point de vue du législateur, selon lequel il convient de créer une base constitutionnelle expresse pour une utilisation de réserves excédentaires, qui s'écarte de la règle de répartition des bénéfices inscrite dans la Constitution fédérale (FF 2000 3671).

L'art. 99, al. 4, Cst. en vigueur prévoit la distribution d'au moins deux tiers des bénéfices de la Banque nationale aux cantons. Une telle répartition suppose naturellement que ses bénéficiaires puissent disposer librement des fonds. En y ajoutant l'obligation de conserver le capital à sa valeur réelle, la libre disponibilité n'existe plus. Si la durée du fonds de gestion est en outre limitée, comme il est prévu de le faire, la Confédération et les cantons ne pourraient avoir recours aux revenus des actifs libres que pendant un temps restreint. De plus, le destin du capital resterait incertain une fois le délai échu. L'obligation de conserver le capital à sa valeur réelle s'écarte donc de l'art. 99, art. 4, Cst. en vigueur, même si le produit est réparti selon la clé fixée dans cette disposition, comme le propose le Conseil fédéral. Pour cette raison, une modification de la Constitution est nécessaire (complément aux dispositions transitoires de l'art. 197 Cst.).

### **2.1.5.2 Gestion par un fonds**

#### **2.1.5.2.1 Renonciation à une gestion par la BNS**

Les actifs libres seront transférés dans un fonds indépendant. Il convient, en effet, de renoncer à la gestion de la fortune par la BNS pour les raisons suivantes:

un double mandat de la BNS, comme autorité monétaire d'une part et comme gestionnaire de fortune de l'autre peut conduire à des conflits d'intérêts. En effet, si la BNS devait décider une politique de restriction monétaire, de nombreuses entreprises suisses devraient supporter un recul temporaire de leur chiffre d'affaires et une baisse de leurs bénéfices, ce qui se répercuterait négativement sur le cours de leurs actions. Si la BNS détenait des actions de ces entreprises, son activité comme auto-

rité chargée de la politique monétaire nuirait au résultat de son activité de gestionnaire de fortune. En outre, la BNS détiendrait, au moins pour son portefeuille de titres suisses, une avance par rapport aux autres gestionnaires dans le domaine de l'information; il faudrait également s'attendre à des conflits d'intérêts entre la collaboration de la BNS en vue de promouvoir la stabilité du système et son activité en tant que gestionnaire de fortune. Dans le cadre de la promotion de la stabilité du système, la BNS collabore étroitement avec la Commission fédérale des banques dont elle reçoit également des informations sur la situation financière et la sécurité de différents instituts financiers. Si la BNS utilisait ces informations de manière ciblée dans le cadre de son activité de gestionnaire de fortune, elle s'exposerait à des accusations de délit d'initié;

la création d'un fonds indépendant permettrait de décharger la BNS de la tâche de gestionnaire de fortune des pouvoirs publics.

### **2.1.5.2.2 Mise en place et aménagement du fonds**

Le nouveau fonds à créer sera chargé de la gestion des actifs libres. Comme les cantons, qui sont les principaux bénéficiaires des revenus, devraient également faire partie des organes responsables du fonds, la création d'un fonds en vertu d'une loi spéciale, juridiquement indépendant, s'impose. Un fonds sans personnalité juridique, selon l'art. 12 de la loi sur les finances de la Confédération<sup>10</sup>, n'aurait pu être envisagé que si la Confédération avait été le seul organe responsable.

Comme pour le contre-projet à l'initiative sur l'or, le fonds devra être créé par la voie d'une ordonnance du Conseil fédéral s'appuyant directement sur la Constitution.

Le détail de la mise en place de l'organisation de la gestion du portefeuille par le fonds sera réglé dans le cadre de cette ordonnance. Pour cette raison, nous n'en donnerons que les grandes lignes ici.

*Organes de gestion du fonds:* les organes qui s'imposent sont un conseil d'administration, un secrétariat et un organe de révision.

La tâche du conseil d'administration consistera principalement à définir la stratégie et les directives en matière de placement. Il se composera de représentants de l'administration fédérale et des cantons ainsi que de spécialistes de la gestion de fortune. Si aucun organe de nomination n'est créé, le Conseil fédéral assumera cette fonction.

Le secrétariat appliquera les décisions du conseil d'administration, c'est-à-dire qu'il sera responsable de la gestion de la fortune.

L'organe de révision contrôlera l'activité du fonds selon les critères de la conformité aux règles et usages en la matière, de la légalité et de la bonne gestion économique.

<sup>10</sup> Loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (LFC); RS 611.0.

*Organisation des placements:* en ce qui concerne l'organisation des placements, il s'agit essentiellement de savoir si la responsabilité de la gestion de la fortune doit être supportée par un secrétariat à créer ou si cette tâche peut être assumée par la Trésorerie fédérale (comme pour la Caisse fédérale de pensions).

L'avantage de la mise en place d'un secrétariat du fonds indépendant, assumant la pleine responsabilité, serait la faible probabilité de s'exposer à des influences politiques et à des conflits d'intérêts. En revanche, la question se pose de savoir si la continuité peut être assurée au sein d'une équipe de spécialistes aussi restreinte.

Si la responsabilité de la gestion de la fortune est confiée à la Trésorerie fédérale, l'expérience de celle-ci et les synergies avec la gestion de la fortune de la CFP et des placements financiers de la Confédération pourraient profiter au fonds. La gestion par la Trésorerie fédérale pourrait en outre représenter la solution la plus avantageuse, parce que la gestion de fortune se baserait en principe sur une organisation existante possédant des structures en place, susceptibles d'être étendues. La limitation prévue de la durée du fonds à trente ans parle également en faveur de la Trésorerie fédérale. En revanche, cette solution est davantage exposée aux risques d'influences politiques et de conflits d'intérêts.

Indépendamment de la décision ayant trait au secrétariat, la gestion pratique du portefeuille devrait être confiée au moins en partie à des gestionnaires extérieurs. Des indices de référence permettent ainsi de contrôler le succès de la gestion de fortune. Une partie de la fortune pourrait toutefois être gérée par le secrétariat du fonds, comme c'est le cas pour la Caisse fédérale de pensions.

Le Contrôle fédéral des finances pourrait servir d'organe de révision.

*Distribution/conservation du capital à sa valeur réelle.* Pour terminer, l'ordonnance relative au fonds doit fixer des règles concernant la distribution des revenus et la manière d'assurer la conservation du capital à sa valeur réelle. La question de principe se pose de savoir comment conserver le capital à sa valeur réelle et si les montants distribués doivent être stabilisés dans le temps ou non. Pour simplifier l'établissement du budget et la planification financière, les sommes versées devraient être constantes. Toutefois, la stabilisation des revenus dans le temps pose le problème suivant: durant les années de faibles rendements, la conservation du capital à sa valeur réelle pourrait être menacée. Ce risque pourrait conduire à faire des estimations de rendement extrêmement prudentes et à accumuler des réserves généreuses. Par analogie avec la convention concernant la répartition des bénéfices conclue avec la BNS, ce risque pourrait être réduit en fixant des limites supérieures et inférieures à la fortune du fonds et en réexaminant périodiquement le montant distribué.

### **2.1.5.3                    Distribution des revenus à la Confédération et aux cantons**

Le Conseil fédéral est d'avis qu'en ce qui concerne la distribution des revenus de la fortune, les prétentions des cantons devront être respectées. Le produit annuel réel dégagé devrait revenir à raison d'un tiers à la Confédération et de deux tiers aux cantons. Cette proposition correspond à la règle de répartition fixée dans la Consti-

tution pour le bénéfice net de la BNS. Elle est compatible avec la conception que les actifs libres représentent une retenue de bénéfices de la banque centrale.

Entre les cantons, la répartition devra s'effectuer conformément à l'art. 27, al. 4, de la loi sur la Banque nationale<sup>11</sup>, soit en tenant compte de la population de résidence ordinaire et de la capacité financière (ch. 2.2.3).

Le produit étant versé au budget ordinaire de la Confédération et des cantons, les affectations problématiques sous l'angle de la politique budgétaires sont évitées. Du point de vue économique, la solution la plus judicieuse consiste à utiliser le produit généré par les actifs libres non grevés d'affectations obligatoires pour financer des tâches existantes. En renonçant à financer des tâches supplémentaires, cette solution permettrait de contribuer à rembourser les dettes ou d'abaisser les impôts (ch. 2.1.4.2.2).

## **2.1.6 Procédure de consultation**

Suite à l'adoption du message concernant l'utilisation des réserves d'or et à la loi fédérale sur la Fondation Suisse solidaire, le Conseil fédéral a déjà organisé une procédure de consultation entre juin et octobre 2000 portant sur l'utilisation des 800 tonnes d'or restant en dehors de la fondation. Dans cette procédure de consultation, il a mis en discussion deux propositions: une utilisation limitée dans le temps en faveur de mesures de formation combinées avec des prestations transitoires dans le secteur de l'AVS ou, alors, la réduction de la dette publique. L'éventail des avis était large et a montré différentes préférences.

Les cantons ont insisté sur leur droit aux deux tiers des 800 tonnes d'or à disposition. Le PDC était également favorable à ce que les deux tiers de ces avoirs soient versés aux cantons, mais voulait simultanément qu'une partie de ces avoirs soit considérée comme une contribution aux frais incombant aux cantons dans le secteur des prestations complémentaires par suite de la flexibilisation de l'âge de la retraite.

La proposition ayant trait à une réduction de la dette de la Confédération et des cantons a trouvé un écho favorable non seulement auprès des cantons, mais également auprès du PRD, du parti libéral et des associations patronales.

Le PS ainsi que les syndicats souhaitaient que le produit de la gestion des recettes tirées de la vente des 800 tonnes d'or soit utilisé en premier lieu pour le fonds de l'AVS. Ils étaient donc – au moins en partie – d'accord avec l'UDC, qui avait l'intention de transférer à l'AVS la totalité des réserves monétaires devenues disponibles.

La proposition de lancer une initiative sur la formation a été bien accueillie non seulement par le Parti du Travail, mais surtout par les organisations du secteur de la formation. Malgré quelques réserves de nature politique, le PDC a également approuvé cette proposition. Bien qu'elles ne nient pas la nécessité de mesures de formation dans le secteur des nouvelles technologies, la plupart des organisations interpellées ont proposé d'autres sources de financement pour ces mesures.

<sup>11</sup> Loi du 23 décembre 1953 sur la Banque nationale (LBN); RS 951.11.

L'utilisation des ressources pour financer des prestations transitoires a été soutenue par le Parti du Travail, mais en premier lieu par des associations de retraités. Les écologistes, le Parti chrétien-social et la Confédération des syndicats chrétiens souhaitaient affecter les revenus courants tirés de la fortune au financement d'une rente pour enfants ou pour augmenter les allocations actuelles.

Dans l'ensemble, les expériences faites lors de la procédure de consultation qui a eu lieu durant l'été 2000 ont montré qu'une telle procédure portant sur l'utilisation des actifs libres était capable de susciter une série de propositions diverses sans pour autant faciliter la prise de décisions. Le Conseil fédéral a donc décidé de renoncer à une deuxième procédure de consultation.

## **2.2 Partie spéciale**

### **2.2.1 Définition du montant des actifs libres; création du fonds, transfert de la fortune (art. 197, al. 1, P-Cst.)**

L'al. 1 de l'art. 197 fixe d'abord clairement le volume des actifs libres. Ceux-ci comprennent le produit de la vente des 1300 tonnes d'or. La fortune transférée sera donc un avoir composé du produit de la vente effective, réalisée par la BNS, de chacune des tranches, et non de la contre-valeur de 1300 tonnes d'or évaluées au prix du marché à une date fixe. Au bilan de la BNS, une position intitulée «provision pour la cession des actifs libres» représentera la totalité du montant à transférer après la fin de toutes les ventes d'or.<sup>12</sup>

En même temps, l'al. 1 confère au Conseil fédéral la compétence, basée sur une ordonnance, de créer un fonds de droit public ayant sa personnalité juridique propre.

Enfin, le premier alinéa des dispositions transitoires règle le transfert des actifs libres dans le fonds.

### **2.2.2 Conservation de la valeur réelle; distribution des revenus; limitation dans le temps (art. 197, al. 2 et 3, P-Cst.)**

L'art. 197, al. 2, Cst. stipule que la fortune du fonds doit être conservée à sa valeur réelle. Cela signifie que la fortune (nominale) transférée dans le fonds doit être augmentée chaque année à raison du renchérissement. Seul le revenu net dégagé en termes réels peut être réparti. Chacun des éléments de la conservation du capital devra être défini dans le cadre de l'ordonnance relative au fonds. En particulier, l'ordonnance sur le fonds devra dire si la conservation du capital doit être garantie en tout temps ou si le critère de la conservation du capital peut subir des entorses durant certaines années au bénéfice d'une uniformisation de la distribution du revenu, et si la conservation du capital ne doit être garantie que durant une certaine période.

<sup>12</sup> Actuellement, la valeur de cette provision se compose encore de deux éléments: le produit exact de la partie déjà vendue des 1300 tonnes d'or et l'évaluation trimestrielle aux prix du marché de l'or non encore vendu.

Simultanément, l'al. 2 règle la distribution du revenu: de manière analogue à la règle régissant la répartition du bénéfice de la BNS, les  $\frac{2}{3}$  du revenu doivent être transférés aux cantons et un tiers à la Confédération.

Les al. 2 et 3 limitent enfin la conservation du capital à sa valeur réelle et la distribution proposée entre la Confédération et les cantons à trente ans. Si le peuple et les cantons ne demandent pas, en temps utile, avant l'échéance du délai de trente ans, la prorogation de cette réglementation ou une autre utilisation des actifs libres ou de leurs revenus, le fonds sera dissous et le capital composant la fortune du fonds transféré à raison d'un tiers à la Confédération et de deux tiers aux cantons.

### **2.2.3 Répartition entre les cantons (art. 197, al. 4, P-Cst.)**

Lors de la répartition, entre les cantons, du revenu et, dans le cas d'une dissolution du fonds après trente ans, du capital, la règle de répartition qui ressort de la loi sur la Banque nationale (art. 27) sera applicable. Le produit sera versé à raison de  $\frac{5}{8}$  en fonction de la population résidente et à raison de  $\frac{3}{8}$  en fonction de la capacité financière.

Cette clé de répartition est reprise dans le projet de la nouvelle loi sur la Banque nationale (FF 2002 5791). Après l'entrée en vigueur de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, cette clé de répartition devra être adaptée. Selon la proposition faite par le Conseil fédéral dans le message sur la RPT, la distribution entre les cantons ne se fera plus, à l'avenir, que d'après le critère de la population résidente (ch. 3.2.1).

## **3 Initiative populaire «Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS»**

### **3.1 Aspects formels**

#### **3.1.1 Teneur**

L'initiative populaire a la teneur suivante:

I

La Constitution fédérale du 18 avril 1999 est modifiée comme suit:

*Art. 99, al. 4*

<sup>4</sup> Le bénéfice net de la Banque nationale est versé au fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants, sauf une part annuelle d'un milliard de francs qui est versée aux cantons. La loi peut prévoir une indexation de ce montant.

## II

Les dispositions transitoires de la Constitution fédérale sont complétées comme suit:

*Art. 197, ch. 2 (nouveau)*

### *2. Disposition transitoire ad art. 99, al. 4 (nouvelle)*

L'art. 99, al. 4, entre en vigueur au plus tard deux ans après son acceptation par le peuple et les cantons. Si les adaptations législatives ne sont pas intervenues à cette date, le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution.

### **3.1.2 Aboutissement**

L'initiative populaire «Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS» a été déposée par le Comité pour la Sécurité AVS le 9 octobre 2002 à la Chancellerie fédérale. Par décision du 7 novembre 2002, celle-ci a constaté que l'initiative populaire, munie de 116 023 signatures valables, a formellement abouti (FF 2002 6823 ss).

### **3.1.3 Délais**

Conformément à l'art. 29, al. 1, de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils (LREC, RS 171.11), le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale un message concernant cette initiative au plus tard une année après son dépôt, soit le 9 octobre 2003. De leur côté, les Chambres fédérales doivent décider, dans un délai de 30 mois à partir du dépôt de l'initiative, soit jusqu'au 9 avril 2005, si elles acceptent ou non l'initiative (art. 27, al. 1, LREC, art. 100 loi sur le Parlement du 13 décembre 2002).

### **3.1.4 Validité**

#### **3.1.4.1 Unité de la forme**

Selon l'art. 139, al. 2, Cst., l'initiative populaire tendant à la révision partielle de la Constitution peut revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé. L'initiative populaire «Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS» est un projet rédigé de toutes pièces. L'unité de la forme est garantie.

#### **3.1.4.2 Unité de la matière**

Une initiative populaire tendant à la révision partielle de la Constitution (art. 194, al. 2, Cst.) doit avoir une seule matière pour objet. Cette exigence est respectée lorsqu'il existe un rapport intrinsèque entre les différentes parties de l'initiative. Le contenu de l'initiative «Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS» est le suivant:

- elle prévoit que les bénéfices de la Banque nationale sont versés au fonds de compensation de l'AVS, sauf une part annuelle d'un milliard de francs destinée aux cantons. La loi peut prévoir une indexation de ce montant;
- si les adaptations législatives ne sont pas intervenues au plus tard deux ans après l'acceptation de l'initiative par le peuple et les cantons, le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution.

L'initiative populaire en question a clairement un seul thème pour objet, à savoir la modification de la clé de répartition actuelle des bénéfices de la Banque nationale. La volonté du souverain peut se former librement. Le principe de l'unité de la matière, qui est une condition formelle de validité de l'initiative populaire, est donc respecté dans le cas présent.

### **3.1.4.3                   Autres exigences de validité**

En plus de l'unité de la forme et de la matière, l'art. 194, al. 2, Cst., mentionne le respect des règles impératives du droit international et fait de la non-violation de ces règles une condition de validité d'une initiative.

Conformément à la pratique des autorités fédérales, l'applicabilité d'une disposition constitutionnelle constitue également une condition de validité d'une initiative populaire.

L'initiative populaire «Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS» ne viole pas les règles du droit international et elle est applicable. L'initiative est donc valable.

## **3.2                           Situation actuelle**

### **3.2.1                       Clé de répartition actuelle des bénéfices de la Banque nationale**

Dans le droit en vigueur, la répartition des bénéfices de la Banque nationale est réglemémentée de la manière suivante: l'art. 99, al. 4, Cst. stipule que les deux tiers au moins du bénéfice net de la BNS sont versés aux cantons. L'art. 27 de la loi sur la Banque nationale apporte les précisions suivantes: après dotation du fonds de réserve (2 % au maximum du capital social, soit 1 million de francs) et paiement d'un dividende aux actionnaires (au maximum 6 % du capital social versé, soit 1,5 million de francs), les cantons reçoivent une indemnité de 80 centimes par tête de population (au total 5,5 millions de francs). Le surplus revient pour un tiers à la Confédération et pour deux tiers aux cantons. Les cantons se partagent la part leur revenant à raison de  $\frac{5}{8}$  en fonction de leur population résidente et à raison de  $\frac{3}{8}$  en fonction de leur capacité financière. Le Conseil fédéral a fixé les modalités par voie d'ordonnance.<sup>13</sup> Les éléments essentiels de cette répartition ( $\frac{1}{3}$  Confédération,  $\frac{2}{3}$  cantons, répartition des parts des cantons selon leur population résidente et leur capacité financière) figurent également dans le projet de révision totale de la loi sur

<sup>13</sup> Ordonnance du 7 décembre 1992 sur la répartition des parts des cantons au bénéfice net de la Banque nationale suisse; RS **951.181**.

la Banque nationale (message du 26 juin 2002 concernant la révision de la loi sur la Banque nationale; FF 2002 5645 ss).

Dans le cadre de la réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), la capacité financière en tant qu'instrument de gestion de la péréquation financière est supprimée. Cette suppression aura également des incidences sur la répartition des bénéfices de la Banque nationale entre les cantons. Dans son message du 14 novembre 2001 (FF 2002 2250 à 2252), le Conseil fédéral a proposé d'adapter la loi sur la Banque nationale en même temps que l'entrée en vigueur de la RPT et d'effectuer la répartition entre les cantons en tenant uniquement compte de la population résidente.

## **3.2.2 Règles applicables à la détermination des bénéfices et stabilisation de la distribution annuelle des bénéfices au moyen de conventions**

### **3.2.2.1 Détermination des bénéfices**

Alors que la répartition des bénéfices de la BNS est réglée de manière exhaustive par le droit en vigueur (ch. 3.2.1), l'art. 99, al. 3, Cst., prévoit simplement, en ce qui concerne la détermination des bénéfices, que la Banque nationale constitue des réserves monétaires suffisantes à partir de ses revenus. Des normes relatives à la mise en oeuvre concrète de cette disposition constitutionnelle font défaut dans la loi actuelle sur la Banque nationale; la question de savoir quelle part des revenus de la Banque nationale doit être affectée à la constitution de réserves et quelle part doit être distribuée en tant que bénéfice n'est notamment pas résolue.

La révision totale de la LBN amène des clarifications dans ce domaine: le projet de loi stipule que la Banque nationale constitue des provisions suffisantes afin de maintenir les réserves monétaires au niveau requis par la politique monétaire. Le produit restant représente le bénéfice pouvant être distribué. En déterminant les réserves monétaires au niveau requis par la politique monétaire, la BNS se fonde sur l'évolution de l'économie suisse (art. 30 P-LBN; FF 2002 5865).

Dans la pratique, la détermination des bénéfices a été réglée jusqu'à présent comme suit:

jusqu'en 1991, la Banque nationale a produit un bénéfice net annuel d'environ 8 millions de francs, qui couvrait la dotation du fonds de réserve, le versement du dividende aux actionnaires et l'indemnité par habitant aux cantons. Les revenus nets supplémentaires servaient exclusivement à constituer des provisions;

en 1992, la BNS et le DFF ont conclu pour la première fois une convention concernant la distribution des bénéfices de la BNS. Cette première convention, tout comme les suivantes, instituait une règle d'or qui servait à pallier l'absence de base légale concernant la détermination du bénéfice: la BNS devait augmenter ses provisions au même rythme que la croissance économique moyenne nominale. Cette règle régissant la détermination du bénéfice constituait ainsi un élément important de ladite convention et des suivantes.

### **3.2.2.2 Distribution constante des bénéfiques (stabilisation)**

En raison des fluctuations des cours de change et des taux d'intérêt, les revenus de la BNS peuvent varier fortement d'une année à l'autre. Cet état de fait complique singulièrement la tâche de la Confédération et des cantons dans l'établissement du budget et de la planification financière. C'est pourquoi les conventions concernant la distribution des bénéfiques de la BNS contiennent toujours un dispositif de lissage (stabilisation): le volume du montant distribué est estimé sur la base de prévisions des revenus et il est maintenu constant durant une certaine période.

Ainsi, dès l'année 1991, la BNS a distribué un montant maximal de 600 millions de francs à la Confédération ( $1/3$ ) et aux cantons ( $2/3$ ). A l'occasion des renouvellements successifs de la convention, ce montant a été porté, dès l'année 1998, à 1,5 milliard de francs, et dès l'année 2002, à 2,5 milliards de francs par an. Ces augmentations importantes ne s'expliquent pas uniquement par les revenus supérieurs attendus pour la période suivante. Ce sont plutôt des estimations trop prudentes durant la période précédente qui ont conduit à un excédent de provisions, lequel a pu être redistribué durant les périodes suivantes.

### **3.2.2.3 Contenu de la convention actuelle concernant la distribution des bénéfiques de la BNS**

La convention concernant la distribution des bénéfiques de la BNS a été renouvelée pour la dernière fois au printemps 2002. En raison de revenus plus élevés que prévus, la BNS disposait à fin 2001 de provisions pour risques de marché, de crédit, de liquidité et d'exploitation qui dépassaient de 13 milliards de francs le montant visé.<sup>14</sup> Le DFF et la BNS ont donc décidé, en mars 2002, de résorber sur une période de dix ans ce surplus qui doit être considéré comme un bénéfice non distribué de la Banque nationale.

Le montant actuel des bénéfiques distribués comprend donc deux éléments: il englobe d'une part les revenus courants que la BNS tire annuellement de ses actifs. Les prévisions se basent en l'occurrence sur un revenu moyen de presque 3 %. Le montant actuel distribué englobe d'autre part une certaine somme visant à résorber, jusqu'en 2012, les bénéfiques non distribués durant la période précédente s'élevant au total à 13 milliards de francs, résultant de la règle instituant la distribution constante des bénéfiques.

C'est en particulier grâce à cet élément de «résorption du surplus» que, dès le printemps 2003, le montant distribué a pu être porté à 2,5 milliards de francs par an. Dans dix ans, le montant effectif des provisions aura à nouveau atteint le niveau visé. L'élément de «résorption du surplus» sera supprimé de telle sorte que la distribution des bénéfiques de la BNS s'effectuera simplement en fonction des revenus effectifs réalisés. A l'heure actuelle, on peut estimer ce montant à 900 millions de francs par an.

<sup>14</sup> Rapport de gestion 2002 de la BNS, p. 106.

Au-delà d'une période de dix ans, les prévisions de revenus sont très aléatoires. La convention fixe une limite inférieure aux provisions effectives pour que, en cas de baisse inattendue des revenus de la BNS, le niveau des réserves monétaires ne tombe pas au-dessous d'un certain minimum requis par la conduite de la politique monétaire. Si celui-ci est atteint, les distributions de bénéfices doivent être réduites. A l'inverse, une limite supérieure a été introduite dans la convention pour que, si les revenus de la BNS dépassent ce qui est attendu, la réduction prévue des provisions excédentaires ne soit pas inutilement ralentie. De plus, en 2007 la convention sera automatiquement soumise à réexamen. L'objectif est de prendre en compte suffisamment tôt les écarts entre les estimations de revenus et les revenus effectivement réalisés et d'éviter des réductions ou des augmentations abruptes du montant annuel distribué. De l'avis de la BNS, les rendements attendus sur lesquels se fonde la convention concernant la distribution des bénéfices de la BNS doivent être considérés aujourd'hui comme optimistes. Dans un proche avenir, le niveau de rendement des marchés financiers devrait rester bas. La Banque nationale estime donc qu'une distribution annuelle des bénéfices de 2,5 milliards de francs (sans les revenus tirés des actifs libres) n'est pas assurée à partir de 2007.

### **3.3                                   Appréciation de l'initiative et de ses effets**

#### **3.3.1                                   Calculs des auteurs de l'initiative**

Les auteurs de l'initiative présentent sur leur site internet<sup>15</sup> des calculs relatifs aux bénéfices de la Banque nationale et à la contribution attendue de la BNS à l'assainissement de l'AVS. Ils partent de l'idée qu'après avoir alimenté ses provisions, la BNS est durablement en mesure de distribuer un bénéfice annuel net de 3 milliards de francs. En cas d'acceptation de l'initiative, 1 milliard de francs seraient donc versés aux cantons et 2 milliards de francs au fonds AVS.

Selon la convention actuelle concernant la distribution des bénéfices de la BNS, passée entre la Banque nationale et le Département fédéral des finances, la BNS verse chaque année un montant de 2,5 milliards de francs à la Confédération et aux cantons.

Au premier coup d'œil, les chiffres fournis par les auteurs de l'initiative et ceux du DFF/BNS ne divergent pas fondamentalement. Ils cachent néanmoins une différence de taille: dans les calculs du DFF/BNS, seule une partie de la distribution des bénéfices est financée par les revenus courants de la BNS. L'autre partie provient de la résorption de surplus de provisions résultant d'estimations de revenus trop prudentes effectuées dans le cadre des précédentes conventions (ch. 3.2.2.3). Lorsque ces provisions «excédentaires» auront été redistribuées – ce qui devrait être le cas à fin 2012 – la distribution des bénéfices se limitera aux revenus nets courants réalisés après déduction du montant prévu servant à alimenter les provisions. Compte tenu de nos estimations actuelles, le bénéfice distribué pourrait s'élever, dès l'année 2013, à 900 millions de francs par an en chiffres ronds. En revanche, les calculs des auteurs de l'initiative ne comportent aucun élément de résorption de surplus de provisions; la distribution annuelle des bénéfices de la BNS de 3 milliards de francs est exclusivement financée par les revenus courants de la BNS. De plus, les hypothèses

<sup>15</sup> [www.sichereahv.ch](http://www.sichereahv.ch)

de la BNS/DFF divergent de celles des auteurs de l'initiative en particulier en ce qui concerne les points suivants:

- dans les calculs de la BNS/EFDF, la règle actuelle selon laquelle les réserves monétaires de la BNS doivent augmenter au même rythme que la croissance économique moyenne nominale a été respectée. Une croissance nominale de 3 % nécessite une augmentation des provisions de la BNS de 1 milliard de francs par an. En revanche, les auteurs de l'initiative partent d'une augmentation annuelle des provisions de 1 % seulement (dans la mesure du renchérissement). De plus, les calculs de la BNS/DFF se basent sur un montant visé des provisions de 36 milliards de francs à fin 2002, montant dans lequel est également contenue la provision pour fluctuations du prix de l'or<sup>16</sup>, conformément à la convention concernant la distribution des bénéfices de la BNS. Les auteurs de l'initiative partent d'un montant visé des provisions de 28 milliards de francs seulement. Ce montant plus bas ainsi que l'accroissement plus faible en pour cent des provisions, contribuent de manière essentielle aux distributions de bénéfices plus élevées attendues par les auteurs de l'initiative;
- les auteurs de l'initiative partent de rendements supérieurs à ceux calculés par la SNB/EFDF, aussi bien pour les placements en devises qu'en francs suisses. Les calculs de la BNS/DFF se basent sur les hypothèses de rendement suivantes: devises: 4,7 %, titres en francs suisses: 3,0 % et créances résultant de pensions de titres: 2,5 %. En revanche, les auteurs de l'initiative admettent un rendement de 6,0 % sur les placements en devises, de 3,0 % (créances résultant de pensions de titres) et 5,0 % (titres) sur les placements en francs suisses;
- en admettant une dépréciation du dollar par rapport à un prix constant de l'or exprimé en dollar US, la BNS et le DFF tablent sur un rendement négatif des stocks d'or d'une contre-valeur de 19 milliards de francs restant à la BNS. A l'inverse, les auteurs de l'initiative ne tiennent pas compte de l'or dans leurs calculs de rendement. Ils partent de l'idée d'un rendement nul;
- les auteurs de l'initiative partent d'un volume des actifs de la BNS un peu supérieur à celui calculé par la BNS/EFDF car ils incluent la contre-valeur de l'or déjà vendu provenant des actifs libres dans leurs calculs de rendement. Les actifs libres ont été totalement exclus des calculs de la BNS/EFDF puisqu'ils doivent aussi vite que possible être transférés hors de la BNS (Annexe 4: aperçu des actifs productifs de la BNS);
- les calculs des auteurs de l'initiative ne tiennent pas compte des charges d'exploitation de la BNS (en gros 300 millions de francs par an).

Comme les auteurs de l'initiative affirment qu'ils ne visent pas à obtenir des versements plus importants de bénéfices de la BNS mais uniquement une nouvelle répartition des bénéfices existants, toutes les données chiffrées présentées par la suite se basent sur les calculs du DFF et de la BNS.

<sup>16</sup> Cf. rapport de gestion 2002 de la BNS, p. 106 et communiqué de presse du DFF du 8 mars 2002.

### **3.3.2 Conséquences sur l'indépendance de la banque centrale**

Les auteurs de l'initiative affirment expressément qu'ils ne veulent pas faire pression sur la BNS pour la contraindre à distribuer des bénéfices mais qu'ils souhaitent simplement modifier la répartition actuelle des bénéfices de la BNS. Pourtant, on ne peut s'empêcher de penser que le texte constitutionnel proposé par les auteurs de l'initiative suggère indirectement que la BNS verse un bénéfice annuel minimal de 1 milliard de francs. Cette indication, même si elle ne correspond pas aux intentions des auteurs de l'initiative, est en contradiction avec l'indépendance financière de la BNS et avec le principe que celle-ci doit remplir sa mission de banque centrale en toute indépendance et sans obligation de faire des bénéfices.

Si un objectif de politique sociale – le financement de l'AVS – est introduit dans l'article constitutionnel sur la banque centrale, la crédibilité de celle-ci est mise en question. L'initiative se basant sur des estimations de bénéfice non réalistes, le risque existe qu'après son acceptation, une pression politique massive soit exercée sur la BNS pour qu'elle augmente ses versements en faveur de l'AVS. L'indépendance de la BNS s'en trouverait gravement compromise. Ce problème s'accroîtra encore si les distributions de bénéfices de la BNS doivent être réduites compte tenu de sa capacité bénéficiaire à long terme, évaluée à 900 millions de francs (et qu'il ne restera donc rien pour l'AVS). Ce retour à une distribution des bénéfices au «niveau normal» s'imposera au plus tard dès 2013, au moment du renouvellement de la convention principale concernant la distribution des bénéfices de la BNS. Les estimations de revenus sur lesquelles repose la convention – qui se base sur un rendement moyen de 2,9 % – sont plutôt optimistes compte tenu du bas niveau de rendement actuel des marchés financiers. Il ne faut donc pas exclure que le surplus disponible des provisions de la BNS soit résorbé plus rapidement qu'initialement prévu. Le montant distribué prévu par la convention, soumis à réexamen en 2007, pourrait donc être revu à la baisse.

### **3.3.3 Répercussions sur l'AVS**

#### **3.3.3.1 Le point de la situation en matière d'AVS**

L'AVS est actuellement financée aux trois quarts par les cotisations des assurés. Le quart restant se compose des contributions des pouvoirs publics (20 % des dépenses) ainsi que des recettes provenant de la TVA (depuis 1999 un pour cent en faveur de l'AVS) et des recettes d'intérêts. Les prestations de l'AVS sont financées selon le système dit de répartition. Dans un tel système, les recettes encaissées au cours d'une période sont utilisées pour financer les prestations dues durant la même période. La loi en vigueur prévoit que le fonds AVS doit couvrir le volume des dépenses d'une période de un an. Dans le cadre de la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS, cette limite sera abaissée à 70 %.

En vertu d'une évolution démographique prévisible, un nombre toujours plus grand de personnes à l'âge de la retraite fera face à un nombre toujours plus restreint de personnes cotisant à l'AVS. En 2002, nous comptons une personne retraitée pour

3,6 personnes soumises à l'obligation de cotiser; en 2010 ce rapport sera de 1 à 3,4 et en 2020 de 1 à 2,9.

Cette évolution démographique entraîne pour l'AVS des besoins financiers accrus. A moyen terme, il faudra couvrir les besoins financiers au moyen de mesures touchant aux prestations et aux cotisations, prévues dans le cadre de la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS, ainsi que par une éventuelle augmentation de la TVA de un point de pourcentage. D'après les calculs actuels, il faudra procéder à cette augmentation de la TVA en faveur de l'AVS, prévue par le Parlement, en 2009 afin d'éviter que le fonds AVS ne descende au-dessous de la limite de 70 % des dépenses annuelles qu'il est censé couvrir. Ces recettes supplémentaires assureraient le financement de l'AVS jusqu'en 2013. Il faut s'attendre à de nouveaux besoins financiers correspondant à la valeur d'un point de pourcentage de TVA jusqu'en l'an 2015 environ. Si l'on ne procède à aucune correction du côté des prestations dans le cadre de la 12<sup>e</sup> révision de l'AVS, à partir de 2019, le fonds AVS descendra au-dessous de la barre des 70 % de couverture obligatoire des dépenses annuelles. En revanche, si des corrections interviennent, le financement de l'AVS se trouvera considérablement amélioré.

### **3.3.3.2 Incidences de l'initiative**

L'initiative prévoit qu'après déduction de la part des cantons de 1 milliard de francs par an, le bénéfice net de la Banque nationale sera versé au fonds de compensation de l'assurance vieillesse et survivants. Sur la base de la nouvelle convention entre le DFF et la BNS concernant la distribution des bénéfices de la BNS, datant d'avril 2002 (ch. 3.2.2.3), la BNS distribue, depuis le printemps 2003 jusqu'au printemps 2013 au plus tard, un montant de 2,5 milliards de francs par an. Selon les estimations actuelles, l'excédent des réserves sera résorbé à partir de 2013 et la distribution des bénéfices de la BNS aura lieu uniquement en fonction de sa capacité bénéficiaire annuelle nette (après déduction de l'attribution aux provisions). D'après les prévisions actuelles, celle-ci s'élèvera à environ 900 millions de francs par an. Selon le texte de l'initiative, ce montant serait intégralement versé aux cantons et il ne resterait rien pour l'AVS.

En tenant compte des montants actuellement versés, il reste, sur les 2,5 milliards de francs qui doivent être distribués annuellement et après déduction de la part de un milliard due aux cantons, un solde de 1,5 milliard de francs censé alimenter le fonds de compensation de l'AVS au maximum jusqu'en 2013. Ces recettes annuelles, de l'ordre d'un demi point de pourcentage de TVA, couvrent environ 4,5 % des dépenses de l'AVS. En admettant que ce montant soit versé pour la première fois en 2006 à l'AVS, les recettes supplémentaires pour l'AVS se chiffreraient au total à 12 milliards et auraient pour effet que le fonds ne tomberait pas, jusqu'en 2013, sous la barre de la couverture de 70 % des dépenses annuelles de l'AVS. La hausse de la TVA prévue pour 2009 ne s'imposerait qu'en 2014. Ce financement supplémentaire n'ayant toutefois aucun caractère durable, le même besoin financier se fera ressentir à partir de 2014, au moment de la suppression de ces ressources supplémentaires, exactement comme si ces recettes temporaires n'avaient jamais existé. Il en résulterait un besoin financier supplémentaire de deux points de pourcentage de TVA pour ne pas laisser le fonds descendre en dessous des 70 % jusqu'en 2019. Demeurent

toutefois réservées des mesures de correction dans le cadre de la 12<sup>e</sup> révision de l'AVS, qui pourraient influencer favorablement le financement de celle-ci.

Ces recettes supplémentaires alimentant l'AVS au plus tard jusqu'en 2013, le début des versements en faveur de l'assurance influence la date à laquelle il faudrait procéder à un éventuel relèvement du taux de la TVA. Si le versement à l'AVS de 1,5 milliard de francs n'a lieu pour la première fois qu'en 2009<sup>17</sup>, une hausse de la TVA d'un demi-point de pourcentage s'impose en 2010, et une hausse de 1,5 point de pourcentage en 2014 pour assurer le financement de l'AVS jusqu'en 2019.

En résumé, l'initiative n'influencerait que la date à laquelle s'imposent des mesures de financement supplémentaires. Dans tous les cas, des mesures visant à améliorer les perspectives de financement de l'AVS, qu'elles portent sur les prestations ou les recettes, seraient nécessaires.

### 3.3.4 Répercussions sur la Confédération et les cantons

En cas d'acceptation de l'initiative, depuis l'entrée en vigueur de celle-ci jusqu'à l'échéance de la convention actuelle concernant la distribution des bénéfices de la BNS (2012), la Confédération sera privée de recettes d'une valeur de 833 millions de francs par an et les cantons de 666 millions de francs.<sup>18</sup>

Du point de vue des finances fédérales, la suppression de la part de la Confédération au bénéfice net de la BNS représente une diminution de recettes permanente, comparable à une baisse d'impôt. Selon le principe du frein à l'endettement, l'initiative entraînerait une correction équivalente au niveau des dépenses. Le besoin d'assainissement actuel augmenterait du même montant.

De plus, le fait de reporter la hausse de la TVA entraînerait un manque à gagner pour la Confédération, pour autant qu'une part continue à lui être versée. Simultanément, la participation de la Confédération aux dépenses de l'AVS augmente. Il faudra donc nécessairement économiser dans d'autres domaines.

Si l'initiative est acceptée avant que l'utilisation des actifs libres soit réglée (ch. 2), il serait difficile de garantir la conservation de leur substance et d'affecter les revenus à d'autres buts. Dans ce cas, il faudrait plutôt s'attendre à ce que les actifs libres soient également affectés à l'AVS.

Le droit des cantons à la distribution des deux tiers des bénéfices de la Banque nationale a des origines historiques: avant la fondation de la Banque nationale, les cantons jouissaient de leur propre monopole d'émission des billets de banque, auquel ils ont renoncé en faveur d'une monnaie nationale unique. En faisant participer les cantons à la distribution des bénéfices de la Banque nationale à raison de deux tiers, on entendait les dédommager de la perte de recettes liée à l'abandon de leur monopole cantonal. On peut certes, 100 ans après le retrait du monopole, se demander si la participation traditionnellement élevée des cantons aux bénéfices de

<sup>17</sup> La votation populaire sur l'initiative doit avoir lieu au plus tard en février 2006; l'initiative elle-même prévoit un délai de mise en œuvre de deux ans au maximum, c.à d. jusqu'en février 2008. En cas d'acceptation de l'initiative, le versement des bénéfices de la BNS selon les nouvelles règles aurait lieu au plus tard au printemps 2009.

<sup>18</sup> En se basant sur le bénéfice convenu de 2,5 milliards de francs par an.

la Banque nationale se justifie. Cependant, une réduction des parts cantonales aurait incontestablement des répercussions financières importantes pour les cantons.

De même, si l'initiative était acceptée, le report de l'augmentation du taux de la TVA en faveur de l'AVS entraînerait pour la Confédération, durant la période différée, la perte de sa part (correction possible: réduction du taux de contribution). Du fait de la suppression de la part de la Confédération aux bénéfices de la BNS, en cas de première distribution du montant de 1,5 milliard de francs à l'AVS en 2006, la Confédération enregistrerait des diminutions de recettes de 500 millions de francs environ durant les années 2009 à 2013, soit au total 2,5 milliards de francs. Si le montant de 1,5 milliard de francs était distribué pour la première fois à l'AVS en 2009, les diminutions de recettes de la Confédération s'élèveraient à 300 millions de francs environ durant les années 2009 à 2013, soit au total 1,5 milliard de francs.

### **3.3.5 Appréciation de l'initiative**

En conclusion, il faut constater que l'initiative ne parvient pas à contribuer, comme le souhaitent ses auteurs, à assurer le financement de l'AVS. Si, comme le disent les auteurs de l'initiative, ils n'ont pas l'intention d'affaiblir la Banque nationale et renoncent donc à des distributions plus élevées de bénéfices, l'initiative ne peut finalement que repousser de quelques années la nécessité de prendre des mesures supplémentaires de financement. Des mesures touchant les prestations ou des recettes visant à améliorer le financement de l'AVS restent néanmoins indispensables.

Parallèlement, une acceptation de l'initiative entraînerait des pertes de recettes importantes pour la Confédération et les cantons. L'initiative ne procure aucune source de financement supplémentaire à l'AVS; elle prévoit simplement une nouvelle répartition des bénéfices en détournant les recettes existantes de la Confédération et des cantons au profit de l'AVS. Pourtant, tant les cantons que la Confédération ont besoin de ces recettes pour financer leurs tâches courantes; en fin de compte, l'initiative remplace des hausses d'impôts en faveur de l'AVS par des hausses d'impôts en faveur du financement d'autres tâches publiques.

Enfin, et même si ce n'était pas l'intention des auteurs de l'initiative, celle-ci comporte de sérieux risques quant à l'indépendance de la Banque nationale. Dans aucun autre pays industrialisé, un but de politique sociale – tel que le financement de la prévoyance vieillesse – ne figure dans un article constitutionnel relatif à la politique de la banque centrale. L'acceptation de l'initiative compromettrait la crédibilité et la renommée de la Banque nationale, qui exerce un rôle stabilisateur. Parallèlement, en cas d'acceptation de l'initiative, le risque serait grand qu'en cas de futurs problèmes de financement de l'AVS, on envisage à la fois des hausses de la TVA et des distributions supérieures de bénéfices de la BNS, ce qui conduirait à exercer une pression politique considérable sur la Banque nationale.

## **4 Conséquences**

### **4.1 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel**

#### **4.1.1 Conséquences financières**

L'utilisation proposée des revenus tirés des actifs libres assure à la Confédération et aux cantons les recettes supplémentaires qu'ils reçoivent dès le printemps 2004 en vertu de la convention additionnelle concernant la distribution de revenus tirés des actifs libres, qui fait office de solution transitoire (2004: 300 mio. fr.; 2005: 400 mio. fr.; dès 2006: 500 mio. fr.; ch. 2.1.3). En partant d'actifs libres d'une valeur de 20 milliards de francs (prix de vente moyen de l'or de 15 000 fr/kg) et d'un taux d'intérêt réel de 2,5 %, les revenus annuels réels s'élèvent à 500 millions de francs. De cette somme, durant le délai prévu de trente ans, 167 millions de francs par an seront distribués à la Confédération et 333 millions aux cantons (répartition par cantons: annexe 5).

L'acceptation de l'initiative populaire «Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS» entraînerait une baisse des recettes pour la Confédération et les cantons. La distribution actuelle des bénéfices de la BNS s'élève à 2,5 milliards de francs par an; la Confédération reçoit annuellement 833 millions, les cantons 1667 millions. En cas d'acceptation de l'initiative, la part des cantons aux bénéfices de la BNS se réduirait annuellement à 1 milliard de francs et la part de la Confédération serait totalement supprimée. En revanche, le fonds de l'AVS serait alimenté à hauteur de 1,5 milliard de francs par an.

Le montant actuel des bénéfices distribués est cependant bien supérieur aux revenus nets courants de la BNS et conduit à une résorption des provisions (ch. 3.2.2.3). Dès l'exercice 2013 au plus tard, la résorption prévue de ces provisions excédentaires (appelées «surplus disponible») devrait être achevée et la distribution de bénéfices ne comprendra plus que les revenus nets.<sup>19</sup> On peut les estimer aujourd'hui à 900 millions de francs par année. En vertu du droit en vigueur, les cantons recevraient 600 millions, la Confédération 300 millions. En cas d'acceptation de l'initiative, la totalité des 900 millions serait versée aux cantons; la Confédération et l'AVS ne recevraient rien.

<sup>19</sup> La convention en vigueur entre le DFF et la BNS concernant la distribution des bénéfices de la BNS est valable jusqu'à fin 2012. Les explications sur les conséquences financières se basent sur l'hypothèse qu'en cas d'acceptation de l'initiative «Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS», la convention concernant la distribution des bénéfices de la BNS soit maintenue et que seule la clé de répartition soit modifiée. Mais il serait également concevable de décider, dans le cadre des dispositions légales d'application de l'initiative, que les provisions excédentaires au moment de l'entrée en vigueur de l'initiative soient transférées en une seule fois au fonds AVS, ce qui aurait pour conséquence une réduction immédiate des distributions futures effectuées à partir de la capacité bénéficiaire à long terme d'environ 900 millions de francs.

#### **4.1.2 Effets sur l'état du personnel**

Le Conseil fédéral a prévu que la substance des actifs libres soit maintenue dans un fonds séparé géré en dehors de la BNS. La gestion de ce fonds entraîne des dépenses de personnel. Dans l'hypothèse où la Trésorerie fédérale assume la gestion de cette fortune, il serait possible de bénéficier de ses infrastructures, de son savoir-faire et de ses ressources. Les besoins en personnel supplémentaire se chiffrent entre trois à six postes.

#### **4.2 Conséquences économiques**

Comme ces actifs libres d'une contre-valeur de 1300 tonnes d'or représentent des réserves dont la Banque nationale n'a plus besoin, la marge de manoeuvre dont elle doit disposer pour mener sa politique monétaire n'est pas entravée par le transfert de cette fortune hors de la BNS et par sa cession à un fonds de gestion.

Les ventes d'or n'ont elles-mêmes aucune influence sur l'évolution de la masse monétaire et donc sur le renchérissement. De plus, les ventes d'or sont coordonnées dans le cadre d'un accord entre les banques centrales européennes et se déroulent sur une longue période; leurs répercussions sur le prix de l'or et les variations des cours de change peuvent donc être considérées comme négligeables (ch. 2.1.1.2). Du point de vue de l'évolution de la masse monétaire et des cours de change, l'exclusion des actifs libres du bilan de la BNS ne présente également aucun problème puisque le porte-feuille de titres détenu par la BNS, comprenant des placements suisses et étrangers, peut être cédé directement au fonds de gestion. Dans la mesure où les recettes supplémentaires ne conduisent pas à une augmentation des dépenses, la distribution non affectée des bénéfices à la Confédération et aux cantons n'est pas liée à une augmentation de la quote-part de l'Etat. Même si les recettes supplémentaires conduisaient à une augmentation des dépenses de l'Etat, il ne faut pas s'attendre à une accélération de l'inflation étant donné le montant en question.

L'acceptation de l'initiative populaire «Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS» permettrait certes de différer provisoirement une hausse de la TVA. Ce report n'étant cependant possible que pour une période assez limitée, il ne faut donc guère en attendre des effets positifs sur le plan économique. De plus, l'initiative porte en elle le risque de compromettre l'indépendance de la banque centrale (ch. 3.3.2).

Le projet d'utilisation des actifs libres aussi bien que l'initiative populaire «Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS» n'entraînent aucune charge supplémentaire pour les entreprises.

## **5 Programme de la législature**

Le «message concernant l'utilisation des réserves d'or et une loi fédérale sur la Fondation Suisse solidaire» figure dans le programme de la législature 1999–2003, au chap. 2.6 «Institutions de l'Etat». La présente base constitutionnelle pour l'utilisation de 1300 tonnes d'or de la Banque nationale fait suite au projet qui a échoué en votation populaire au mois de septembre 2002.

## **6 Relation avec le droit européen**

L'initiative populaire «Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS» propose d'inscrire dans l'article constitutionnel sur la politique monétaire une affectation concrète des bénéfices de la Banque nationale. Cette procédure est inhabituelle en droit européen et international applicable aux banques centrales et peut mettre en péril l'indépendance et la crédibilité de la BNS.

En droit européen, la répartition des bénéfices est réglée de la manière suivante: le bénéfice net de la Banque centrale européenne (BCE) est d'abord attribué, jusqu'à un certain plafond, au fonds de réserve. L'éventuel bénéfice net restant est distribué aux pays européens détenteurs de parts de la BCE, proportionnellement aux parts qu'ils ont libérées (art. 33 du protocole sur les statuts du système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne; «statuts du SEBC»). Dans l'espace européen, les «revenus monétaires» des banques centrales nationales, à savoir les revenus annuels tirés des actifs que les banques centrales détiennent en contrepartie des billets en circulation et des engagements résultant des dépôts constitués par les établissements de crédit, sont également distribués selon cette clé de répartition (art. 32 des statuts SEBC). En droit européen, il n'y a pas de prescriptions sur l'utilisation des autres revenus que les banques centrales nationales tirent de leurs actifs. En revanche, leur gestion doit se faire en accord avec la BCE (art. 31 des statuts SEBC).

## **Convention du 5 avril 2002 concernant la distribution des bénéfices de la BNS**

### **Convention entre le DFF et la BNS concernant la distribution des bénéfices de la BNS**

Le Département fédéral des finances (DFF) et la Banque nationale suisse (BNS) conviennent, après que le Conseil fédéral a pris connaissance du projet le 8 mars 2002, de ce qui suit:

1. La BNS augmente ses provisions pour risques de marché, de liquidité, d'exploitation et de prix sur l'or au même rythme que la croissance moyenne, pendant les cinq années précédentes, du produit intérieur brut nominal.
2. Au titre des exercices 2003 à 2012, la BNS verse annuellement le montant de 2,5 milliards de francs, tiré de son bénéfice annuel, à la Confédération et aux cantons (art. 27, al. 3, let. b, LBN). Ce montant est constitué d'une part découlant des revenus que la BNS attend dans le futur et d'une autre part destinée à réduire l'écart (appelé «surplus disponible»), constaté en 2002, entre le niveau réellement atteint par les provisions de la BNS et le niveau qui est visé.
3. Au printemps 2003, une distribution extraordinaire et unique de 1 milliard de francs sera faite en plus de la distribution ordinaire au titre de l'exercice 2002 (1,5 milliard de francs).
4. Les provisions de la BNS ne doivent pas passer à un montant inférieur de plus de 10 milliards de francs au niveau visé. Au besoin, la distribution de bénéfices à la Confédération et aux cantons sera réduite, voire supprimée, même pendant la période sur laquelle porte la convention.
5. Les provisions de la BNS ne doivent pas excéder de plus de 10 milliards de francs le sentier prévu pour la résorption totale, en dix ans, du surplus disponible. Au besoin, la distribution de bénéfices à la Confédération et aux cantons sera relevée, même pendant la période sur laquelle porte la convention.
6. Après cinq ans, la convention sera soumise à un réexamen pour éviter autant que possible des coupures abruptes dans la distribution ou une réduction insuffisante du surplus disponible.
7. Après approbation par l'Assemblée générale ordinaire de l'emploi du bénéfice, la BNS transfère le montant à l'Administration fédérale des finances. Celle-ci verse ensuite deux tiers du montant aux cantons, conformément à la clé de répartition prévue à l'art. 27, al. 4, LBN.

8. La présente convention remplace la convention passée en avril 1998 entre le DFF et la BNS.

Berne, le 21 mars 2002

Zurich, le 5 avril 2002

Département fédéral des finances:

Le chef du département, K. Villiger

Banque nationale suisse:

Le président du Conseil de banque,  
E. Belser

Le président de la Direction générale,  
J.-P. Roth

## Convention additionnelle du 12 juin 2003

### Convention additionnelle entre le DFF et la BNS concernant la distribution de revenus tirés des actifs libres

Le Département fédéral des finances (DFF) et la Banque nationale suisse (BNS) conviennent, après que le Conseil fédéral a pris connaissance du projet le 6 juin 2003, de ce qui suit:

1. La présente convention additionnelle complète la convention conclue le 5 avril 2002 entre le DFF et la BNS concernant la distribution des bénéfices de la BNS («convention principale»). Elle est limitée dans le temps et applicable jusqu'à l'entrée en vigueur d'une base juridique spéciale régissant l'utilisation des actifs libres ou de leurs revenus.
2. Les actifs libres de la BNS sont constitués du produit de la vente des 1300 tonnes d'or qui ne sont plus nécessaires à la conduite de la politique monétaire (les actifs libres productifs) et de la part non encore vendue de cet or. Leur valeur correspond au montant de la «Provision pour la cession des actifs libres», au passif du bilan de la BNS.
3. Les revenus tirés des actifs libres productifs sont distribués chaque année à la Confédération ( $1/3$ ) et aux cantons ( $2/3$ ). La distribution est lissée. Elle augmente, jusqu'à l'achèvement des ventes d'or, avec l'accroissement de la part des actifs productifs.
4. Les montants distribués annuellement sont fixés comme suit:

Exercice annuel de la BNS	Versement au printemps	Montant (en millions de francs)
2003	2004	300
2004	2005	400
dès 2005	dès 2006	500

5. Si les revenus effectivement obtenus sont supérieurs ou inférieurs au montant convenu, la différence est attribuée à la provision pour risques de marché, de crédit et de liquidité ou prélevée sur cette provision; sont applicables le plafond et le seuil concernant les provisions tels qu'ils sont fixés dans la convention principale.
6. Au printemps de 2007, le montant convenu de la distribution fera l'objet d'un réexamen, en même temps que le réexamen prévu dans la convention principale concernant la distribution des bénéfices de la BNS.

7. Après approbation par l'Assemblée générale ordinaire de l'emploi du bénéfice, la BNS transfère le montant convenu à l'Administration fédérale des finances. Celle-ci verse ensuite deux tiers du montant aux cantons, conformément à la clé de répartition prévue à l'art. 27, al. 4, LBN.

Berne, le 12 juin 2003

Berne, le 12 juin 2003

Département fédéral des finances:

Le chef du département, K. Villiger

Banque nationale suisse:

Le président du Conseil de banque,  
H. Raggenbass

Le président de la Direction générale,  
J.-P. Roth

## Réserves monétaires en comparaison internationale

### Comparaison internationale des réserves monétaires (Etat: mars 2003)

Pays	Or			Réserves sans l'or			Total des réserves		
	en tonnes	en % du PIB	en % des import.	en mio. \$	en % du PIB	en % des import.	en mio. \$	en % du PIB	en % des import.
Zone Euro	12'372	1.82%	5.10%	235'808	3.17%	8.87%	371'288	4.99%	13.96%
Danemark	62	0.34%	0.89%	28'292	14.20%	37.04%	28'973	14.54%	37.93%
Suède	185	0.74%	1.98%	17'321	6.30%	16.92%	19'351	7.03%	18.90%
GB	314	0.21%	0.75%	38'330	2.33%	8.42%	41'763	2.53%	9.18%
Norvège	37	0.19%	0.71%	20'244	9.68%	35.71%	20'647	9.87%	36.43%
E.-U.	8'135	0.85%	6.19%	69'010	0.66%	4.80%	158'091	1.51%	10.99%
Canada	16	0.02%	0.06%	35'757	4.60%	12.42%	35'931	4.62%	12.48%
Japon	765	0.20%	2.04%	487'943	11.65%	118.69%	496'322	11.85%	120.73%
Malaisie	36	0.45%	0.46%	34'519	39.20%	40.02%	34'918	39.66%	40.48%
Singapour	127	1.58%	1.18%	82'089	93.09%	69.58%	83'484	94.67%	70.76%
<b>Suisse*</b>	<b>1'290</b>	<b>4.59%</b>	<b>12.75%</b>	<b>25'951</b>	<b>8.43%</b>	<b>23.42%</b>	<b>40'077</b>	<b>13.02%</b>	<b>36.17%</b>

\* après le transfert prévu de 1 300 tonnes d'or et en admettant que les provisions de la BNS aient atteint le niveau visé

(la BNS assurant une distribution constante des bénéfices à la Confédération et aux cantons, des écarts temporaires sont possibles)

**Etat des actifs productifs de la BNS à fin 2002**

<b>Actifs productifs au 31.12.2002</b>	<b>en mio. de fr.</b>
Or à caractère monétaire	19'762
Or "actifs libres"	9'795
Placement de devises à caractère monétaire	43'097
Placement de devises "actifs libres"	10'034
Créances résultant de pensions de titres	27'977
Titres CHF à caractère monétaire	5'892
Titres CHF "actifs libres"	1'126
Autres actifs productifs	3'119

## Répartition par canton de la distribution additionnelle de revenus tirés des actifs libres

### Hypothèses:

- Valeur du capital: 20 milliards de francs (prix de vente moyen de l'or de 15 000 fr/kg)
- Taux d'intérêt réel de 2,5 % par an
- Population résidante 2001
- Indice de la capacité financière 2002/03

Cantons	Indice de la capacité financière 2002/2003	Population résidante moyenne 2001 (en 1000)	Montant en francs selon la population résidante	Montant en francs selon la capacité financière d'après la formule de régression	Montant total en francs
ZH	160	1 239	35 539 118	1 932 712	<b>37 471 830</b>
BE	57	953	27 354 955	30 925 035	<b>58 279 990</b>
LU	67	348	9 988 773	8 410 915	<b>18 399 688</b>
UR	64	34	980 211	901 641	<b>1 881 853</b>
SZ	112	130	3 737 945	836 027	<b>4 573 972</b>
OW	35	32	932 234	2 014 994	<b>2 947 228</b>
NW	129	37	1 072 924	145 430	<b>1 218 354</b>
GL	82	38	1 090 801	590 421	<b>1 681 222</b>
ZG	216	100	2 876 387	30 049	<b>2 906 435</b>
FR	51	240	6 883 460	9 286 387	<b>16 169 846</b>
SO	82	243	6 968 453	3 771 837	<b>10 740 290</b>
BS	173	190	5 455 352	202 282	<b>5 657 635</b>
BL	120	259	7 423 752	1 311 766	<b>8 735 518</b>
SH	107	73	2 090 123	541 665	<b>2 631 788</b>
AR	63	53	1 519 242	1 439 246	<b>2 958 488</b>
AI	62	15	422 128	411 857	<b>833 985</b>
SG	80	451	12 939 220	7 428 707	<b>20 367 927</b>
GR	77	188	5 402 038	3 388 018	<b>8 790 055</b>
AG	97	546	15 670 612	5 452 402	<b>21 123 015</b>
TG	83	228	6 529 711	3 431 754	<b>9 961 465</b>
TI	82	305	8 750 051	4 736 168	<b>13 486 218</b>
VD	94	634	18 191 902	6 914 534	<b>25 106 436</b>
VS	30	274	7 876 010	19 725 441	<b>27 601 450</b>
NE	55	167	4 783 609	5 736 124	<b>10 519 733</b>
GE	141	416	11 922 796	1 134 829	<b>13 057 625</b>
JU	34	67	1 931 527	4 299 758	<b>6 231 286</b>
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>7 260</b>	<b>208 333 333</b>	<b>125 000 000</b>	<b>333 333 333</b>