

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

(Initiative du COSA)

- ▶ Une menace pour le franc et pour notre économie
- ▶ Un leurre pour l'AVS
- ▶ De nouveaux problèmes financiers pour la Confédération et les cantons

**Brochure d'information
sur le projet soumis à votation le 24 septembre 2006**



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des finances DFF

Edition et distribution:
Département fédéral des finances (DFF)
Bundesgasse 3
3003 Berne
doc@gs-efd.admin.ch
www.dff.admin.ch

Diese Broschüre erscheint auch in deutscher Sprache.

La presente pubblicazione è disponibile anche in lingua italiana.

Mise en page sur la base de l'identité visuelle de la Confédération au sein du DFF:
Département fédéral des finances (DFF)
Communication

© DFF Communication
Berne, mai 2006 5'800 f



Sommaire

L'essentiel en bref	3
L'initiative du COSA	4
Les arguments du comité d'initiative.....	5
Les arguments du Conseil fédéral, des cantons et de la Banque nationale.....	7
L'initiative du COSA met en péril l'indépendance et la crédibilité de la BNS.....	9
La solidité du franc suisse, garantie de notre prospérité	11
L'initiative du COSA ne crée aucune nouvelle source de financement	13
Le financement de l'AVS et le contre-projet indirect du Parlement	15
Conclusion: Loin de résoudre un problème, l'initiative du COSA en crée trois nouveaux....	19
Annexe: Les tâches de la Banque nationale.....	21
Annexe: Chronologie	25
Annexe: Article constitutionnel et texte de l'initiative	29

L'essentiel en bref

Le 9 octobre 2002, le Comité pour la sécurité AVS (COSA) a déposé le projet d'initiative populaire «Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS» (Initiative du COSA). Le Conseil fédéral, le Parlement et les cantons rejettent cette initiative.

Que prévoit l'initiative du COSA?

- L'initiative du COSA vise à changer la façon d'utiliser les bénéfices de la Banque nationale suisse (BNS). Elle propose une modification de la clé actuelle de répartition en vertu de laquelle les bénéfices de la BNS sont versés à raison de 2/3 aux cantons et de 1/3 à la Confédération.
- Elle prévoit qu'une part annuelle d'un milliard de francs tirée des bénéfices de la BNS soit désormais allouée aux cantons, le solde éventuel devant être versé au fonds de compensation de l'assurance vieillesse et survivants (AVS).
- Selon les auteurs de l'initiative, la nouvelle clé proposée pour la répartition des bénéfices devrait contribuer à assurer le financement de l'AVS.

Quels sont les effets de l'initiative du COSA?

- La part des bénéfices de la BNS excédant un milliard de francs est versée au fonds AVS.
- L'initiative du COSA ajoute un objectif de politique sociale au mandat de la BNS en matière de politique monétaire. Ce faisant, elle ouvre la voie à une emprise du pouvoir politique sur la BNS, compromet les objectifs proprement monétaires et érode la confiance dont bénéficie le franc suisse.
- Elle incite à attendre de la BNS des bénéfices annuels de plusieurs milliards de francs. Elle repose ainsi sur des

hypothèses erronées car on ne peut attendre à long terme de la BNS un bénéfice potentiel supérieur à un milliard de francs. Par ailleurs, la tâche principale de la BNS ne consiste pas à dégager des bénéfices.

En quoi l'initiative du COSA fait-elle fausse route?

- L'initiative met en péril l'indépendance et la crédibilité de la BNS.
- Elle affaiblit la confiance en notre monnaie, ce qui peut entraîner de l'inflation et une diminution de la prospérité.
- Elle ne crée aucune nouvelle ressource financière: en se contentant de modifier la répartition des moyens existants, elle creuse de nouveaux trous dans le budget de la Confédération.
- Elle ne peut promettre la sécurité du financement de l'AVS, car il n'est absolument pas garanti que les bénéfices de la Banque nationale soient toujours élevés à l'avenir. Au contraire, l'initiative risque d'entraîner le report des adaptations de prestations et mesures de financement dont l'AVS aura besoin tôt ou tard.
- En cas de rejet de l'initiative du COSA, le fonds AVS recevra le tiers auquel la Confédération a droit sur le produit de la vente de l'or (7 milliards de francs). Cela permettrait de consolider la situation financière du fonds AVS pour faciliter les réformes nécessaires tout en évitant les conséquences dommageables de l'initiative du COSA.

L'initiative du COSA

Le 9 octobre 2002, le Comité pour la sécurité AVS (COSA) a présenté l'initiative populaire «Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS», pourvue de quelque 116 000 signatures valables. Cette initiative propose de modifier la clé de répartition des bénéfices de la Banque nationale suisse telle qu'elle est prévue dans la Constitution fédérale.

En effet, selon l'article 99, alinéa 4, de la Constitution fédérale et selon la loi sur la Banque nationale, les bénéfices de la Banque nationale suisse doivent être versés à raison d'un tiers à la Confédération et de deux tiers aux cantons. Or, l'initiative demande que seul un milliard de francs soit désormais prélevé sur les bénéfices de la Banque nationale suisse pour être versé aux cantons, et que le montant surnuméraire revienne au fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS).

L'acceptation de l'initiative du COSA impliquerait une révision de la loi sur la Banque nationale. Le législateur devrait alors régler les questions du traitement de la réserve existant à ce moment et de la stabilisation éventuelle des bénéfices distribuables.

Le texte de l'initiative

Article 99 de la Constitution fédérale

⁴Le 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.

Dispositions transitoires

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.

Les arguments du comité d'initiative

En proposant de modifier la clé de répartition des bénéfices de la Banque nationale suisse, le comité d'initiative souhaite contribuer à garantir le financement de l'AVS. Voici les

arguments des auteurs de l'initiative, présentés dans un dépliant de mars 2006:

Arguments

L'initiative du COSA témoigne d'une vision à long terme, car elle permettrait d'assurer l'AVS bien au-delà de l'horizon 2015. Les bénéfices de la Banque nationale apporteraient des recettes supplémentaires annuelles de un à deux milliards de francs en faveur de l'AVS. Grâce aux effets de la croissance économique, les bénéfices de la Banque nationale couvriraient les coûts supplémentaires qui découlent de l'évolution démographique.

L'initiative du COSA est juste car, à la différence des baisses d'impôts, l'AVS profite à tous. Les sommes distribuées par la Banque nationale ont été augmentées à trois reprises. Grâce à ces recettes supplémentaires, les cantons ont pu réduire leurs dettes. Cela a permis de réduire la charge des intérêts et de lancer une série de baisses d'impôts. L'AVS ne doit pas être laissée pour compte.

Dire oui à l'initiative du COSA s'impose, car cela permettrait d'éviter une hausse de la TVA. La Banque nationale dispose d'actifs d'une valeur de 109 milliards de francs. Ce patrimoine permet de garantir durablement des recettes considérables. Comme en outre les réserves de la Banque nationale ne cessent de croître, elles pourraient encore se traduire à l'avenir par des bénéfices plus élevés. A elle seule, la continuation des résultats actuels procurerait à l'AVS des recettes supplémentaires de 1,5 milliard de francs par an. Ainsi, il ne serait pas nécessaire de relever le taux de la TVA en faveur de l'AVS pendant les dix années à venir. Jeunes et moins jeunes seraient gagnants.

Réplique

Les bénéfices de la Banque nationale n'apportent pas d'allègement substantiel à l'AVS. Avec un potentiel de distribution de bénéfices de la Banque nationale d'un milliard de francs à long terme, il ne reste quasiment rien pour l'AVS.

Depuis 1990, le taux d'imposition n'a pas diminué puisqu'il est passé de 26% à 29,5%. Les réformes fiscales des cantons ont des causes diverses, à savoir notamment les effets anticipés de la nouvelle péréquation financière et de la seconde réforme de l'imposition des entreprises, deux objets qui sont actuellement examinés par les Chambres fédérales. Les prestations de l'AVS sont versées principalement à la génération des aînés et non pas à toutes les générations.

Après la résorption de la réserve pour distributions futures, les actifs productifs de la BNS ne s'élèveront plus qu'à 85 milliards de francs. Les bénéfices seront donc nettement inférieurs à ce qu'espèrent les auteurs de l'initiative. La nécessité de réformer l'AVS est toujours d'actualité.

Arguments

L'initiative du COSA est avantageuse, car elle ne coûterait rien à personne. Avec la nouvelle clé de répartition, l'AVS recevrait des recettes supplémentaires sans que les employés ni les employeurs n'aient à payer davantage de cotisations.

L'initiative du COSA est sociale, car elle permettrait d'éviter les réductions de rentes annoncées. Les mesures prévues dans le cadre de la 11^e révision de l'AVS appauvriraient bon nombre de personnes âgées, qui devraient demander des prestations complémentaires. Si l'on veut éviter des réductions des rentes AVS, il s'agit de trouver rapidement des recettes supplémentaires, annuelles et durables.

Réplique

L'initiative du COSA ne crée aucune nouvelle source de financement. Elle se contente de modifier la répartition des ressources. Comme la Confédération n'aurait plus droit à rien en cas d'acceptation de l'initiative, elle devrait combler ce manque à gagner de plus de 800 millions de francs par année. Cela pourrait par exemple avoir des incidences sur des projets porteurs dans la formation et la recherche. Les cantons subiraient eux aussi des pertes de revenus au cours des prochaines années.

L'acceptation de l'initiative du COSA ne permettrait pas d'assurer la sécurité financière de l'AVS à long terme. Des réformes durables de l'AVS sont indispensables pour que l'AVS puisse faire durablement face à l'évolution démographique.

Les arguments du Conseil fédéral, des cantons et de la Banque nationale

Une menace pour le franc et notre prospérité

Grâce à sa politique monétaire axée sur la stabilité, la BNS a largement contribué à la grande confiance dont le franc bénéficie sur le plan international. Elle est également parvenue à maîtriser l'inflation. Si l'initiative du COSA était acceptée, la BNS aurait du mal à poursuivre dans cette voie. Pour pouvoir verser des contributions importantes à l'AVS, elle devrait accroître son potentiel bénéficiaire. L'objectif de la stabilité des prix s'en trouverait négligé. Cela reviendrait à ouvrir la porte à l'inflation, ce qui serait dommageable pour notre économie et, partant, pour notre prospérité.

Une menace pour l'indépendance et la crédibilité de la Banque nationale

Les auteurs de l'initiative tablent à long terme sur des bénéfices trop élevés de la BNS. S'il s'avère ensuite qu'il reste moins que prévu ou qu'il ne reste rien pour le fonds AVS, la réalisation de bénéfices deviendra un sujet de discussion permanent. La BNS pourrait ainsi subir une pression du pouvoir politique, qui l'inciterait à augmenter le montant des bénéfices qu'elle distribue.

Or la BNS a peu de possibilités d'accroître ses bénéfices. Elle ne pourrait en augmenter sensiblement le montant qu'à titre provisoire, par exemple en gonflant la masse monétaire, en réduisant d'autres réserves monétaires ou en prenant des risques accrus dans ses placements. Cela éroderait durablement la confiance dont bénéficie le franc et mettrait en danger la stabilité des prix. En conséquence, la BNS ne pourrait plus remplir son mandat légal.

Comme les bénéfices de la BNS ne suffisent pas à satisfaire les attentes des auteurs de l'initiative, ces derniers ont également jeté leur dévolu sur les réserves de la Banque nationale. Ils prétendent que la BNS pourrait

renoncer à une autre partie de ses réserves monétaires, ce qui est faux. En comparaison internationale, les réserves monétaires de la Suisse ne sont pas particulièrement élevées. Mais elles sont d'une importance cruciale pour assurer la stabilité de la monnaie et la capacité de paiement du pays en situation de crise.

Pas de nouvelles ressources financières

L'initiative du COSA ne crée aucune nouvelle source de financement. Elle se contente de transférer au fonds de compensation AVS des ressources jusqu'ici destinées aux caisses de la Confédération et des cantons.

L'acceptation de l'initiative du COSA ferait perdre une source de financement à la Confédération. De leur côté, les cantons seraient confrontés à des pertes de recettes au cours des années à venir, car les bénéfices auxquels ils peuvent s'attendre en vertu de la convention de répartition sont plus élevés que ce que l'initiative leur laisserait.

La Confédération et les cantons devraient contrebalancer ces pertes de revenus par d'autres recettes (impôts) ou des mesures d'économies.

Un leurre pour l'AVS

Dans leurs calculs, les auteurs de l'initiative se fondent sur des hypothèses qui ne résistent pas à l'examen. Les bénéfices distribués par la BNS ne restent pas constants, ils diminueront même fortement après la résorption de la réserve pour distributions futures. Ils ne peuvent donc assurer durablement la sécurité financière de l'AVS.

Cette pseudo-solution pour l'AVS générerait de nouveaux problèmes pour les pouvoirs publics. Le fonds AVS dispose aujourd'hui d'une large base de financement. Une source nouvelle mais instable de financement procurerait au fonds AVS une

sécurité illusoire et ne ferait que repousser les réformes nécessaires. En cas de rejet de l'initiative du COSA, le fonds AVS recevra le tiers du produit de la vente de l'or (7 milliards de francs), initialement destiné à la

Confédération. La situation financière du fonds AVS pourrait ainsi être consolidée pour faciliter les réformes nécessaires tout en évitant les conséquences dommageables de l'initiative du COSA.

Jean-Pierre Roth, président de la direction générale de la Banque nationale:

«Pour que la Banque nationale puisse mener efficacement son action, elle a besoin de la confiance de la population et des marchés. L'initiative du COSA joue avec le feu. C'est une invitation permanente à de nouvelles exigences financières. Elle place la Banque nationale au cœur d'un débat politique sans fin qui menace sa crédibilité et l'efficacité de sa politique. C'est pourquoi la prudence demande qu'elle soit rejetée».

L'initiative du COSA met en péril l'indépendance et la crédibilité de la BNS

Les banques centrales de la plupart des pays sont indépendantes

L'indépendance des banques centrales s'est peu à peu imposée sur le plan international. Les pays industriels garantissent l'autonomie de leur banque centrale. Ainsi, la politique monétaire n'est pas utilisée pour apporter des recettes à l'Etat et reste axée de manière crédible sur la stabilité des prix.

Les Etats sont souvent tentés, s'ils en ont la possibilité, de financer leurs dépenses à travers les recettes de leur banque centrale. Il est souvent plus compliqué de recourir à d'autres sources de financement, comme les impôts ou l'endettement public. Mais financer les dépenses publiques au moyen de la planche à billets comporte le risque d'accélérer l'inflation, qui, à son tour, perturbe la croissance économique et provoque d'indésirables modifications de la répartition des revenus et de la fortune. L'expérience montre que le recours à la banque centrale pour financer les dépenses publiques n'a été possible que dans les Etats qui n'assuraient pas l'indépendance de ladite banque centrale. Mais les Etats qui excluaient toute ingérence politique directe sur la politique monétaire, ainsi que tout financement des dépenses publiques par la planche à billets ont obtenu de meilleurs résultats économiques.

Une affectation problématique

L'acceptation de l'initiative du COSA combinerait directement la mission monétaire de la BNS avec un objectif de politique sociale. Ainsi, l'initiative ouvre la voie aux influences politiques. Elle incite à attendre de la BNS un bénéfice annuel, qui se chiffre en milliards. Aucun autre pays industriel ne connaît une telle incitation. Le principal problème de l'initiative du COSA réside dans le fait d'inscrire dans la Constitution une affectation déterminée des bénéfices de la BNS. La législation en vigueur prévoit que les réserves excédentaires de la

BNS sont réparties entre la Confédération et les cantons.

L'atout de la stabilité des prix

La BNS a toujours été indépendante. Sa mission principale consiste à prévenir et combattre le renchérissement. La stabilité des prix constitue une condition-cadre essentielle, dans la mesure où elle garantit la prévisibilité nécessaire aux investisseurs et aux épargnants. Elle contribue notamment à la meilleure utilisation possible des ressources à disposition. Elle est devenue une caractéristique suisse. Les résultats obtenus par la BNS font bonne figure en comparaison internationale. En effet, la BNS jouit d'une excellente crédibilité au niveau national comme au niveau international, ce qui renforce d'autant l'efficacité de sa politique monétaire.

Des discussions constantes sur les bénéfices

Selon l'article 11, alinéa 2, de la Loi fédérale sur la Banque nationale suisse, la BNS ne peut, notamment, ni accorder de crédits à la Confédération ni acquérir, à l'émission, des titres de la dette publique. Au contraire, l'obligation de réaliser des bénéfices entraînée par l'initiative du COSA pourrait placer les bénéfices de la BNS au cœur d'un débat politique sans fin. La BNS pourrait se voir contrainte d'axer sa politique de placements sur une maximalisation des bénéfices plutôt que sur des objectifs de politique monétaire.

L'initiative attise les convoitises

Les auteurs de l'initiative se défendent toutefois de vouloir faire pression sur la BNS en la contraignant à distribuer des bénéfices, et affirment souhaiter simplement modifier la répartition de ceux-ci. Il n'empêche que, selon le texte constitutionnel proposé par les auteurs de l'initiative, la BNS doit verser aux cantons un bénéfice annuel d'au moins un milliard de francs et allouer le surplus à l'AVS. Cette disposition contrevient, quelles

que soient les intentions des auteurs de l'initiative, au principe qui veut que la BNS remplisse sa mission de banque centrale en toute indépendance et sans obligation de faire des bénéfices. L'institutionnalisation d'un débat permanent sur les bénéfices constituerait une pression incitant la BNS à générer des bénéfices accrus en cas de difficultés financières du fonds AVS.

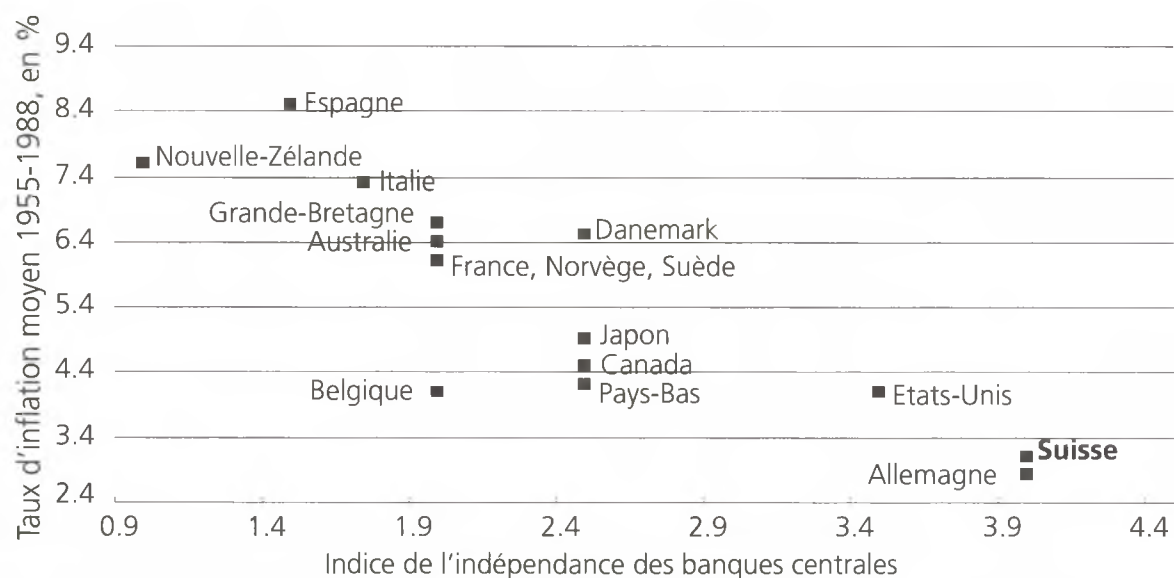
L'acceptation de l'initiative menacerait ainsi l'indépendance de la BNS. La mission de la

BNS, qui est d'assurer la stabilité des prix, serait compromise par l'obligation indirecte de faire des bénéfices. Cette situation ne manquerait pas d'attiser des convoitises, et d'entamer ce qui peut être considéré comme le véritable capital d'une banque centrale, à savoir sa crédibilité.

Les auteurs de l'initiative ont en effet déjà affirmé qu'il était possible, à leur avis, de continuer à réduire les réserves de la BNS.

Les pays dont la banque centrale est indépendante ont des taux d'inflation inférieurs

Les années 70 ont été marquées par une forte inflation, combattue durant les années 80. Les pays pourvus d'une banque centrale indépendante du pouvoir politique ont connu des taux d'inflation plus faibles que les autres. C'est pourquoi la plupart des banques centrales ont obtenu dans les années 90 le statut d'établissement indépendant.



Le graphique ci-dessus montre le rapport, dans les années 1955 à 1988, entre l'indépendance de la banque centrale et le taux d'inflation moyen dans divers pays. Les pays dont la banque centrale est relativement indépendante présentent un taux d'inflation nettement plus faible que ceux dont la banque centrale subit une forte influence politique.

(Source : Carl E. Welsh, Monetary Theory and Policy, The MIT Press, Cambridge Massachusetts, 1998)

La solidité du franc suisse, garantie de notre prospérité

Pour un petit Etat à l'économie ouverte et une place financière importante comme la Suisse, une monnaie stable est une base de prospérité. Elle reflète aussi la confiance des opérateurs du marché dans la stabilité économique, sociale et politique de notre pays.

Des taux d'intérêts favorables sont un avantage concurrentiel

La stabilité monétaire a largement contribué à faire de la Suisse le pays affichant depuis des décennies les taux d'intérêts les plus bas d'Europe.

Ce niveau favorable des taux d'intérêts constitue un avantage essentiel pour les entreprises helvétiques face à la concurrence internationale. Des taux d'intérêts bas permettent d'abaisser les coûts et d'améliorer les bénéfices des entreprises. Ils favorisent aussi les investissements et maintiennent le service de la dette à un niveau supportable. Les locataires en profitent aussi. Ajouté à des taux d'intérêts bas, le franc fort réduit le prix des importations de biens et de services. Ainsi, les prix à l'exportation ont augmenté nettement plus ces deux dernières décennies que les prix à l'importation. Grâce à cette amélioration des conditions d'échanges, la Suisse a reçu de l'étranger davantage que ce qu'elle a livré à l'étranger: elle s'est enrichie.

Des revenus élevés au détriment de la stabilité des prix

Grâce à sa politique monétaire axée sur la stabilité, la BNS a largement contribué à la grande confiance dont le franc bénéficie sur le plan international. Si l'initiative du COSA était acceptée, la BNS aurait du mal à poursuivre dans cette voie. L'objectif de la stabilité des prix pourrait entrer en conflit avec la nécessité d'obtenir des revenus aussi élevés que possible.

L'acceptation de l'initiative exercerait une pression politique sur la BNS, incitée à accroître au maximum ses bénéfices:

- Pour élever ses revenus, la BNS devrait augmenter la masse monétaire, ce qui pourrait avoir des répercussions inflationnistes. L'augmentation du renchérissement aurait donc aussi des répercussions inopportunes sur la prospérité et la répartition des richesses.
- La BNS pourrait aussi être amenée, sous la pression, à prendre davantage de risques dans ses placements. Aujourd'hui, elle accorde la première priorité à la sécurité de ses placements. La liquidité de son portefeuille figure en deuxième priorité et les bénéfices en troisième priorité seulement.
- Finalement, la BNS pourrait être incitée à abaisser ses réserves monétaires. Cela lui a déjà été demandé à plusieurs reprises (voir notamment la motion de la Commission de gestion du Conseil national dans l'encadré de la page suivante). Ces réserves jouent sans conteste un rôle important, même si leur niveau optimal varie d'un pays à l'autre et ne peut être défini avec une précision scientifique. Elles peuvent servir à effectuer des achats de soutien (interventions sur le marché des devises) en cas d'affaiblissement monétaire indésirable. Elles peuvent également permettre de tenir les engagements découlant d'obligations vis-à-vis de l'étranger. En outre, elles peuvent aussi, en cas de difficulté, garantir la solvabilité d'une économie face à l'étranger ainsi que la stabilité du marché financier. Enfin, les réserves monétaires accroissent la crédibilité de la politique monétaire et donc la confiance dans une devise. Les petits pays à l'économie ouverte doivent disposer de réserves importantes par rapport à leur taille, pour la simple raison qu'un espace monétaire réduit présente une sensibilité accrue aux fluctuations des taux de change.

La pression politique sape la confiance dont bénéficie le franc

L'augmentation de la pression politique sur la BNS qu'entraînerait l'acceptation de l'initiative COSA ne manquerait pas de compliquer la gestion de la politique monétaire et pourrait provoquer une hausse de l'inflation, une érosion des réserves monétaires, et donc une perte de confiance dans l'économie helvétique et sa place financière. Fondées sur des décennies de stabilité, la réputation et l'indépendance de la Banque nationale suisse seraient remises en question.

Il en résulterait un affaiblissement du franc et une augmentation de la volatilité des taux de change. Comme la hausse de l'inflation en Suisse compenserait l'affaiblissement monétaire, les exportateurs et indirectement leurs fournisseurs en Suisse ne pourraient pas profiter d'un cours du franc plus favorable à leur activité. La hausse attendue de l'inflation ferait aussi passer durablement les taux d'intérêts à un niveau plus élevé que par le passé. L'économie helvétique perdrait ainsi son avantage traditionnel en matière de taux d'intérêts.

Or, l'expérience montre qu'il est extrêmement long et difficile de restaurer la confiance dans une devise. La prospérité suisse aurait beaucoup à y perdre.

Motion de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-CN): «Répartition de bénéfices résultant d'une vente d'or extraordinaire» (06.3010)

La motion déposée par la majorité de la CdG-CN demande au Conseil fédéral de compléter la loi sur la Banque nationale en ces termes: la décision relative aux modalités de répartition d'un bénéfice résultant d'une vente d'or extraordinaire incombe au Parlement; la clé de répartition prévue par la Constitution reste applicable. Le développement de la motion prévoit qu'une modification des règles en matière de couverture ou de la politique des réserves de la BNS pourrait donner lieu à une nouvelle vente d'or excédentaire (5 à 10 milliards de francs) au cours de ces prochaines années et, partant, à une nouvelle répartition.

La motion montre que les fonds de la BNS sont parfois considérés comme une réserve à la disposition du pouvoir politique. Certes, la volonté de laisser à la BNS la substance dont elle a besoin pour remplir son mandat de politique monétaire est régulièrement soulignée. De telles interventions donnent toutefois l'impression que la Banque nationale dispose de réserves excessives.

La motion ne tient pas compte du fait que la décision concernant le montant et la composition des réserves monétaires souhaitées relève de la seule responsabilité de la BNS. A cet égard, la BNS respecte les prescriptions légales relatives à la constitution des réserves monétaires (art. 30 LBN). Une fois achevée la vente de 1300 tonnes d'or, les réserves monétaires de la BNS ne seront en aucun cas excessives en comparaison internationale. De l'avis du Conseil fédéral, la BNS ne dispose d'aucune marge de manœuvre pour une nouvelle réduction des réserves monétaires. En conséquence, de nouvelles ventes d'or ne sont pas à l'ordre du jour.

L'initiative du COSA ne crée aucune nouvelle source de financement

Les cantons (pour deux tiers) et la Confédération (pour un tiers) se partagent depuis l'origine les bénéfices nets de la BNS. Les cantons et la Confédération décident donc de l'usage de ces bénéfices au cours du processus démocratique d'établissement du budget.

Une simple modification de la répartition

L'initiative du COSA ne crée aucune nouvelle source de financement. Elle se contente de modifier la clé de répartition des bénéfices. Autrement dit, elle enlève à un endroit ce qu'elle investit ailleurs. L'acceptation de l'initiative du COSA déboucherait sur l'attribution aux cantons d'un milliard de francs, et le versement du montant excédentaire dans le fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS). La Confédération n'aurait plus droit à rien et perdrait ainsi une source de financement.

Selon les prévisions de la BNS, le versement des bénéfices n'atteindra plus à l'avenir qu'un montant de l'ordre d'un milliard de francs. A l'heure actuelle, la BNS distribue des bénéfices considérablement plus élevés (2,5 milliards de francs). Mais, sur ce montant, seule une partie est financée par les revenus courants. L'autre partie vient de la réduction de réserves excédentaires. Les exercices 2003 et 2004 comprennent en outre les revenus tirés des actifs libres (constitués par le produit de la vente des 1300 tonnes d'or). Après avoir achevé, en 2005, le versement des actifs libres pour un montant de 21 milliards de francs, la BNS ne dispose plus de ces ressources supplémentaires.

La Confédération devrait contrebalancer la perte de recettes

L'acceptation de l'initiative du COSA priverait donc la Confédération de certains moyens. Le montant bénéficiant au fonds AVS manquerait à la Confédération pour accomplir d'autres tâches. La Confédération

devrait contrebalancer cette perte de revenus par d'autres recettes (impôts) ou des mesures d'économies. Mais l'initiative ne précise pas comment la Confédération devrait compenser ce manque de recettes.

Si l'initiative était acceptée, la Confédération perdrait, entre l'entrée en vigueur de la loi et la fin de la convention concernant la distribution des bénéfices de la BNS, un tiers des 2,5 milliards de francs dont le versement était prévu, soit 833 millions de francs par an. Après la dissolution de la réserve pour distributions futures, le versement de bénéfices de la BNS serait réduit et, partant, également la part revenant à la Confédération.

Que représentent ces 833 millions de francs dans le budget fédéral? La fonction de redistribution joue un rôle essentiel dans le cadre du budget de la Confédération: Sur les dépenses fédérales qui atteignent 50 milliards de francs au total, les dépenses à affectation obligatoire représentent 30 milliards et ne peuvent être modifiées à court terme. A elles seules, les contributions de la Confédération à l'AVS et à l'AI s'élevaient à 9,4 milliards de francs en 2005. Il n'est donc possible d'agir à court terme que sur les dépenses non liées, concernant par exemple des tâches telles que la formation, le trafic, la défense nationale ou l'agriculture, dépenses qui représentent un montant de 20 milliards de francs. Par rapport à ce dernier montant, une perte de revenus se chiffrant à plus de 800 millions de francs ne serait pas négligeable.

La réduction des recettes que provoquerait l'acceptation de l'initiative du COSA réduirait encore plus la marge de manœuvre de la Confédération. Or, celle-ci va, à l'avenir également, devoir relever d'importants défis, à commencer par l'évolution démographique et le financement durable de nos assurances sociales. Mais elle aura aussi d'autres tâches essentielles à maîtriser. Si sa part aux

bénéfices de la Banque nationale était supprimée, la Confédération aurait de la peine à faire face à la situation en réagissant à temps et de manière appropriée.

Les cantons sont aussi touchés

Les cantons fondent leurs plans financiers sur la convention de répartition en vigueur. Jusqu'ici, les cantons recevaient ensemble 1,66 milliard de francs par an. Si l'initiative du COSA était acceptée, il faudrait procéder à des adaptations radicales. En effet, les cantons perdraient 666 millions de francs de recettes, une perte qui devrait être

compensée par des hausses d'impôts ou des mesures d'économies.

Les répercussions de ces pertes pour les différents cantons sont présentées dans le tableau ci-dessous. Celui-ci tient compte du fait que, dès l'entrée en vigueur de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), la répartition entre les cantons des bénéfices distribués dépendra à l'avenir de la population résidente.

Pertes de revenus résultant de l'initiative pour les cantons (dernière colonne) en millions de francs, sur la base de la convention de répartition			
Canton	Montants versés en cas de rejet de l'initiative du COSA	Montants versés en cas d'acceptation de l'initiative du COSA	Perte
AG	125,96	75,57	-50,38
AI	3,28	1,97	-1,31
AR	11,75	7,05	-4,70
BE	215,02	129,01	-86,01
BL	59,03	35,42	-23,61
BS	42,69	25,62	-17,08
FR	56,33	33,80	-22,53
GE	96,64	57,99	-38,66
GL	8,56	5,13	-3,42
GR	42,84	25,71	-17,14
JU	15,18	9,11	-6,07
LU	79,13	47,48	-31,65
NE	37,71	22,63	-15,09
NW	8,66	5,20	-3,47
OW	7,39	4,43	-2,96
SG	102,71	61,63	-41,09
SH	16,58	9,95	-6,63
SO	55,03	33,02	-22,01
SZ	30,22	18,13	-12,09
TG	52,09	31,25	-20,83
TI	71,41	42,85	-28,57
UR	7,77	4,66	-3,11
VD	146,77	88,06	-58,71
VS	64,07	38,44	-25,63
ZG	23,41	14,04	-9,36
ZH	286,42	171,85	-114,57
Total	1'666,67	1'000,00	-666,67

Le financement de l'AVS et le contre-projet indirect du Parlement

L'AVS dispose d'une large base de financement

L'initiative du COSA prévoit que la part des bénéfices de la BNS excédant un milliard de francs soit versée au fonds de compensation de l'assurance vieillesse et survivants (AVS). Dans ce fonds indépendant sont gérés ensemble les comptes de l'AVS et de l'AI. Des comptes séparés sont toutefois publiés pour l'AVS et pour l'AI.

L'AVS est généralement considérée comme l'assurance sociale la plus importante, dont les prestations et le financement doivent être assurés. Son financement repose donc actuellement sur une large base. Le fonds AVS est alimenté par les sources suivantes:

- cotisations des employés,
- cotisations des employeurs,
- subsides fédéraux provenant de ressources budgétaires générales,
- subsides fédéraux provenant des impôts sur le tabac,
- subsides fédéraux provenant des impôts sur l'alcool,
- 83 pourcent d'un point de TVA,
- contributions des cantons,
- redevance provenant de l'exploitation des maisons de jeu,
- revenus tirés de la fortune.

Il existe déjà des contributions fédérales et cantonales à l'AVS

La Confédération et les cantons assument ensemble 20% des dépenses de l'AVS qui se montent à 31 milliards de francs par an. A elle seule, la Confédération supporte 16,36% des dépenses. En 2005, ses contributions se sont élevées à 5,1 milliards de francs. Cette même année, 33,7 milliards de francs ont été versés au fonds AVS.

Le fonds AVS face aux défis qui l'attendent

L'AVS alloue principalement deux types de rentes: la rente de vieillesse (versée pendant la retraite) et la rente de survivants. L'évolution démographique a une incidence de plus en plus marquée sur la situation financière de l'AVS. L'allongement de l'espérance de vie et le nombre croissant de retraités par rapport à celui des personnes actives posent à l'AVS des problèmes financiers. En 2013, le Fonds de compensation de l'AVS passera (sans tenir compte de la dette de l'AI dont il assume la couverture) en dessous de 70 % des dépenses d'une année et son niveau continuera à baisser. De fait, la situation apparaît encore plus grave si l'on inclut les dettes de l'AI: d'ici la fin de l'année 2012, les liquidités dont l'AVS disposera n'équivaldront plus qu'à environ 15 à 20 % des dépenses d'une année (5^e révision de l'AI comprise, sans compter les recettes supplémentaires provenant de la TVA ni l'or de la Banque nationale). Voilà pourquoi le Conseil fédéral considère aussi bien la 5^e révision de l'AI que la 11^e révision de l'AVS comme une première étape indispensable à la pérennité du fonds. L'augmentation des sources de financement actuelles (p. ex. la TVA) destinées à consolider durablement les finances de l'AVS ou d'autres modifications matérielles de grande importance seront proposés ultérieurement (en 2008 probablement), dans le cadre de la 12^e révision de l'AVS ou d'une autre révision de loi.

Revenu tiré de la vente de l'or de la BNS

La question de l'utilisation des bénéfices tirés de la vente de l'or de la BNS a occupé le Parlement pendant plusieurs années. En 2000, l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'unité monétaire et les moyens de paiements a aboli la parité-or du franc et permis à la BNS de réévaluer, de gérer et de vendre ses réserves d'or. La BNS a immédiatement commencé par vendre les

1300 tonnes d'or dont elle n'avait plus besoin pour mener sa politique monétaire. Entre mai et juillet 2005, elle a versé le produit de la vente, soit 21 milliards de francs, pour deux tiers aux cantons et pour un tiers à la Confédération, comme le prévoyait la clé de répartition ancrée dans la Constitution.

Durant la session d'hiver 2005, le Conseil national et le Conseil des Etats ont décidé de verser au Fonds de compensation de l'AVS les 7 milliards de francs revenant à la Confédération, pour autant que l'initiative du COSA soit retirée ou rejetée. En cas d'acceptation de l'initiative, les 7 milliards de francs iraient dans la caisse de la Confédération.

La loi fédérale sur l'utilisation de la part de la Confédération aux réserves d'or excédentaires de la Banque nationale est un contre-projet indirect à l'initiative du COSA. Contrairement à cette initiative, qui concerne les bénéfices futurs de la Banque nationale, la loi fédérale règle l'utilisation de la part du produit de la vente des 1300 tonnes d'or de la BNS qui revient à la Confédération. Le contre-projet permettra de consolider la situation financière du fonds AVS en vue de faciliter les réformes nécessaires tout en évitant les conséquences dommageables de l'initiative du COSA.

Des ressources pour l'AVS ou pour l'AI?

Tant l'initiative du COSA que le contre-projet prévoient que les bénéfices de la Banque nationale, ou le tiers du produit de la vente d'or revenant à la Confédération reviennent au fonds de compensation de l'AVS (fonds AVS). Ce fonds réunit les comptes de recettes et de dépenses de l'AVS et de l'AI. Ainsi, il incomberait toujours au législateur de transférer les ressources d'une assurance à l'autre si la question venait à se poser.

Pourquoi l'initiative du COSA ne fournit-elle pas de solution à l'AVS?

Des experts estiment que le déficit de l'AVS devrait atteindre entre 9 et 12 milliards de francs par an jusqu'en 2025. De son côté, la Banque nationale table sur un bénéfice annuel d'environ un milliard de francs par an en moyenne après dissolution de la réserve pour distributions futures. Si l'initiative du COSA était acceptée, ce montant reviendrait

aux cantons et l'AVS ne percevrait quasiment rien.

Même si les bénéfices de la Banque nationale étaient supérieurs aux prévisions, la répartition prévue par l'initiative du COSA ne permettrait pas de couvrir le déficit de l'AVS. Dans le meilleur des cas, il serait possible de reporter de quelques années des mesures portant sur les prestations et/ou sur les recettes. Dans l'ensemble, l'initiative du COSA ne peut donc pas tenir sa promesse d'assurer la sécurité de l'AVS.

L'AVS est notre plus importante assurance sociale. Un financement par le biais des bénéfices irréguliers de la Banque nationale ne satisferait pas aux exigences requises en matière de durabilité et de fiabilité et ne serait en aucune manière adapté à l'importance de l'AVS. L'exécution du contrat entre les générations et le financement de l'AVS doivent continuer d'être assurés sur une base durable et solide. La Banque nationale ne doit pas être impliquée dans cette responsabilité. Avec le contre-projet, le fonds AVS recevrait un versement unique de 7 milliards, ce qui lui permettrait de gagner en substance et faciliterait les réformes fondamentales à venir, sans donner de faux espoirs.

L'initiative du COSA est un leurre et ne peut assurer un avenir serein à l'AVS. Au contraire, l'illusion créée par l'initiative risque de retarder les adaptations structurelles indispensables à la garantie durable de l'AVS. En fin de compte, l'initiative du COSA ne pourrait que jouer un mauvais tour à l'AVS.

Traitement de la réserve pour distributions futures

Pour compenser les fortes fluctuations de ses bénéfices, la Banque nationale n'a versé pendant des années qu'un montant fixe, calculé avec prudence. Elle a créé une réserve pour distributions futures, qu'elle est en train de dissoudre. Si l'initiative est acceptée, on peut se demander si la réserve pour distributions futures encore disponible après son entrée en vigueur doit être répartie selon le droit actuel (c'est l'avis des cantons) ou selon le nouveau droit (c'est l'avis du Conseil fédéral). Cette question ne peut être résolue facilement sur le plan

juridique, car les deux opinions reposent sur de bons arguments. Il reviendrait donc au législateur de trancher. L'incertitude entourant le traitement de la réserve pour distributions futures en cas d'acceptation de

l'initiative montre que celle-ci ne prévoit pas de réglementation pour des points essentiels et crée par conséquent de nouveaux problèmes.

La 11^e révision de l'AVS

En décembre 2005, le Conseil fédéral a adopté les deux messages relatifs à la 11^e révision de l'AVS et les a transmis au Parlement. Le premier concerne l'unification de l'âge de la retraite, porté à 65 ans pour les deux sexes, ainsi que l'assouplissement des règles d'anticipation et d'ajournement de la rente. Il prévoit en outre des améliorations sur le plan de l'application. Le second message prévoit l'introduction d'une prestation de préretraite destinée à certains groupes de personnes. Pour l'AVS, les deux parties de cette révision représentent globalement un allègement annuel moyen de 341 millions de francs de 2009 à 2020. Ces projets visent à garantir à court terme l'équilibre financier de l'assurance. Ils sont conçus comme la première étape d'une réforme progressive et complète de l'AVS dont la 12^e révision formera le cœur et dont le but consistera à donner à l'AVS une assise financière durable.

La 5^e révision de l'AI

Le fonds AVS verse également des ressources à l'assurance-invalidité (AI). En 2005, l'AI a bouclé l'exercice avec un déficit de 1,738 milliard de francs. Sa dette vis-à-vis du fonds AVS, qui s'élève à 7,77 milliards de francs, continuera probablement de s'accroître pour dépasser les 11 milliards de francs fin 2007.

Pour faire face à cette évolution, le Conseil fédéral propose, dans le cadre de la 5^e révision de l'AI, des mesures qui allégeront le budget de l'AI de 600 millions de francs en moyenne annuelle jusqu'en 2025. Deux voies permettront pour l'essentiel d'atteindre ce but: d'une part, le nombre de nouvelles rentes sera réduit de 20 % grâce à des mesures destinées à améliorer la capacité de gain des assurés. D'autre part, des restrictions ciblées de prestations contribueront à un allègement financier. Mais des recettes supplémentaires restent indispensables pour assainir la situation financière de l'AI. Le Conseil fédéral a donc proposé de relever la TVA de 0,8 point pour l'AI.

Ces mesures permettraient à l'AI de dégager à nouveau un solde positif dès 2009 et de résorber ses dettes d'ici 2024. La 5^e révision de l'AI est actuellement en discussion au Parlement.

L'initiative sur l'or

L'initiative populaire «pour le versement au fonds AVS des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale suisse (Initiative sur l'or)» visait déjà à transférer des ressources de la Banque nationale au fonds de compensation de l'AVS. L'initiative portait surtout sur les 1300 tonnes d'or dont la BNS n'avait plus besoin pour mener sa politique monétaire. Elle prévoyait d'inscrire dans la Constitution fédérale que les réserves monétaires de la Banque nationale qui n'étaient plus requises au titre de la politique monétaire, ou les revenus qui en étaient tirés, devaient être transférés au fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants. Le 22 septembre 2002, le peuple et les cantons ont rejeté l'initiative par 1 085 072 non contre 984 058 oui et par 17 cantons contre 6. (Le contre-projet «L'or à l'AVS, aux cantons et à la Fondation» a également été rejeté à cette occasion).

Comment l'AVS est-elle financée?

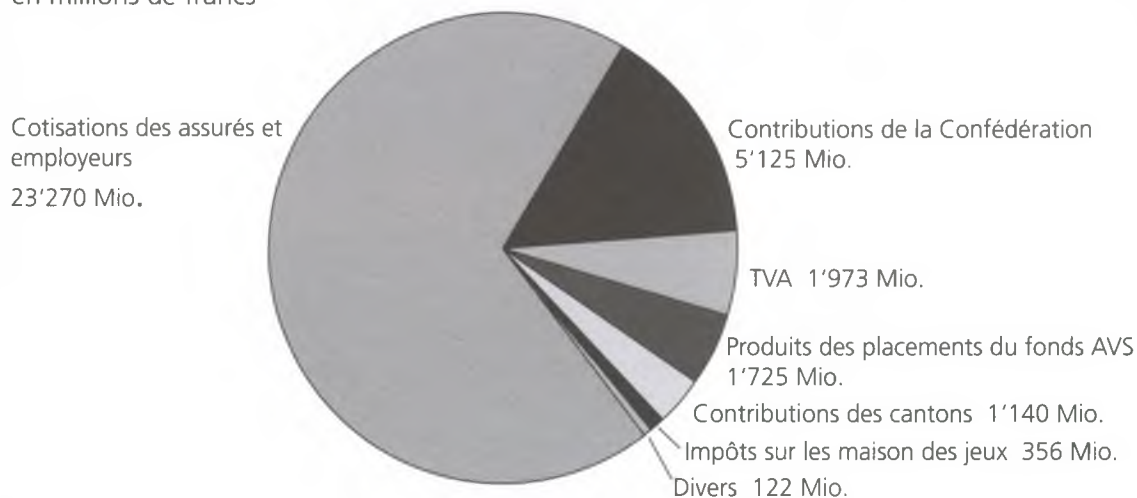
L'AVS est financée selon un système de répartition. Contrairement au procédé appliqué à la prévoyance professionnelle ou individuelle, ce mode de financement ne repose pas sur une accumulation durable de capital sur une année. L'AVS dépense dans l'ensemble ce qu'elle encaisse durant la même période. Les cotisations encaissées sont ainsi redistribuées pendant le même laps de temps sous forme de prestations aux ayants droit.

Les prestations de l'AVS sont formées en majeure partie de rentes, qui sont financées principalement par les cotisations des assurés et par celles des employeurs. En 2005, ces cotisations se sont élevées à 23,270 milliards, ce qui représente 69% de l'ensemble des recettes de l'AVS qui se chiffrent à 33,711 milliards. Les pouvoirs publics versent eux aussi des contributions fixes correspondant à un pourcentage des dépenses (Confédération: 16,36%; cantons: 3,64%). Sur les dépenses totales de l'AVS qui se sont chiffrées à 31,327 milliards en 2005, la Confédération a donc pris en charge 5,125 milliards et les cantons 1,140 milliard. L'AVS tire d'autres recettes de la TVA (1,973 milliard; depuis 1999), de l'impôt sur les maisons de jeu (356 millions), du produit des placements du fonds AVS (1,725 milliard) ainsi que d'autres revenus tels que les intérêts de la dette de l'AI (110 millions).

Pour faire face à d'importantes fluctuations de ses dépenses, l'AVS peut puiser dans un fonds de compensation comportant une réserve de compensation et une réserve de sécurité. Selon la loi, la fortune du fonds doit permettre de couvrir durant une année les dépenses de l'AVS.

Recettes de l'AVS 2005

en millions de francs



Conclusion:

Loin de résoudre un problème, l'initiative du COSA en crée trois nouveaux

Un leurre pour l'AVS

- L'initiative du COSA vise à assurer le financement de l'AVS. Selon les auteurs de l'initiative, les bénéfices de la Banque nationale apporteraient des recettes supplémentaires d'un à deux milliards de francs par an au fonds AVS.
- En réalité, l'initiative n'apporte aucune sécurité financière à l'AVS. Car, à long terme, les bénéfices que la Banque nationale pourra verser n'excéderont pas un milliard de francs en moyenne annuelle. Comme l'initiative prévoit le versement d'un milliard aux cantons, l'AVS ne recevrait pratiquement rien à long terme.
- Et même si tous les bénéfices de la Banque nationale étaient versés à l'AVS, cela resterait largement insuffisant pour couvrir le déficit.
- Le contre-projet indirect prévoit, en cas de rejet de l'initiative, de verser au fonds AVS la part de la Confédération au produit de la vente d'or (7 milliards de francs). Cela permettrait de consolider la situation financière du fonds AVS et de faciliter les réformes nécessaires tout en évitant les conséquences dommageables de l'initiative du COSA.

Menace pour l'indépendance de la BNS

- L'initiative combine le mandat de politique monétaire de la Banque nationale avec un objectif de politique sociale. Comme l'initiative incite à attendre des bénéfices irréalistes, la BNS pourrait subir des pressions politiques afin d'augmenter ses versements. Cela compromettrait l'indépendance de la Banque nationale, telle qu'elle figure dans la constitution fédérale.
- Grâce à une politique monétaire axée sur la stabilité, la Banque nationale a largement contribué à la grande confiance dont le franc bénéficie sur le

plan international et à la maîtrise de l'inflation. Si l'initiative était acceptée, cela deviendrait plus difficile, car un débat constant s'installerait sur le niveau de la fortune et des bénéfices distribuables de la Banque nationale. L'objectif de la stabilité des prix entrerait en conflit avec la nécessité d'obtenir des revenus aussi élevés que possible. Cela éroderait la crédibilité de la politique monétaire et la confiance dont bénéficie le franc.

Un nouveau trou dans la caisse de la Confédération

- L'initiative ne crée aucune nouvelle source de financement. Elle se contente de modifier la répartition des moyens. Autrement dit, elle enlève à une place ce qu'elle investit ailleurs.
- L'acceptation de l'initiative priverait la Confédération d'une source de financement. La Confédération devrait contrebalancer cette perte par d'autres recettes ou part des mesures d'économies, ce qui aurait de graves conséquences.

De nouveaux trous dans les caisses des cantons

- Les cantons subiraient eux aussi des pertes sensibles au cours des prochaines années. Selon la convention de répartition en vigueur, les cantons reçoivent ensemble 1,66 milliard de francs par an.
- Si l'initiative du COSA était acceptée, les cantons devraient procéder à des réformes radicales. En effet, ils perdraient 666 millions de francs de recettes, une perte qui devrait être compensée par des hausses d'impôts ou des mesures d'économies.



Annexe:

Les tâches de la Banque nationale

Quand et comment est née la Banque nationale?

Créée sous la forme d'une société par actions par le biais d'une loi fédérale spéciale, la Banque nationale suisse (BNS) a commencé son activité en 1907. La Confédération a confié à la BNS le monopole d'émission des billets de banque suisses, le retirant aux cantons.

A titre de dédommagement pour la cession du monopole d'émission des billets, les cantons reçurent la majorité du capital-actions. De plus, le bénéfice de la BNS qui reste après le versement du dividende du capital-actions de 6% maximum est versé pour 2/3 aux cantons et 1/3 à la Confédération. La part des deux tiers attribuée aux cantons a été confirmée en 1999 lors de la votation populaire sur la nouvelle Constitution fédérale.

La Confédération ne possède aucune action de la BNS. Cependant, la Banque nationale est depuis ses débuts administrée avec le concours et sous la surveillance de la Confédération.

Quel est le mandat de la BNS?

Un système monétaire bien organisé et stable est indispensable à la prospérité économique. L'expérience montre que la création d'argent ne doit pas être livrée aux forces du marché mais au contraire être réglementée par une instance publique. En Suisse cette tâche relève de la BNS. En vertu de la Constitution (art. 99), la Banque nationale suisse doit, en sa qualité de banque centrale indépendante, mener une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays. La loi sur la Banque nationale précise le mandat: La BNS assure la stabilité des prix. Ce faisant, elle tient compte de l'évolution de la conjoncture. La politique monétaire de la BNS comprend les mesures visant à un approvisionnement approprié en numéraire, de telle sorte que l'économie puisse exploiter son potentiel de production sans que la stabilité des prix ne s'en trouve menacée à moyen terme. A cette fin, la BNS régule le niveau des taux d'intérêt

sur le marché monétaire en francs suisses. Des taux d'intérêt trop bas entraînent un afflux excessif de liquidités sur le marché et créent une trop forte demande en biens et services. Avec le temps, la production s'essouffle et les prix augmentent (inflation). A l'inverse, des taux trop élevés induisent une baisse de la masse monétaire sur le marché et une diminution de la demande. Les prix des biens et services sont soumis à une pression baissière, le développement de l'économie est entravé (déflation) et le chômage apparaît.

Pourquoi la BNS a-t-elle besoin de réserves monétaires?

Les réserves monétaires désignent les actifs de la BNS pouvant être utilisés pour des paiements internationaux (or, devises). Les réserves monétaires jouent un rôle important en matière de politique monétaire. Ainsi la BNS peut intervenir sur le marché des devises en cas d'affaiblissement du franc ou de crise monétaire et soutenir le franc par la vente de devises étrangères. La BNS est aussi une sorte d'assurance pour la stabilité monétaire de la Suisse et, comme toute assurance, elle a besoin de réserves suffisantes. Si le commerce extérieur de la Suisse se trouvait en situation de crise, l'institut d'émission pourrait donc financer des importations de première nécessité. D'une manière générale, les réserves monétaires renforcent la confiance dans le franc et dans le système financier suisse. Conformément à la Constitution, la Banque nationale doit constituer des réserves monétaires suffisantes à partir de ses bénéfices. La loi sur la Banque nationale demande, plus concrètement, que la BNS constitue des provisions suffisantes pour maintenir les réserves monétaires au niveau requis par la politique monétaire. Ce faisant, elle doit se fonder sur l'évolution de l'économie suisse. Une dotation annuelle des provisions calquée sur la croissance de l'économie limite le potentiel de répartition des bénéfices. Les produits excédant la

dotation des provisions représentent le bénéfice distribuable.

Comment la Banque nationale réalise-t-elle des bénéfices?

La réalisation de bénéfices n'est pas une priorité pour la BNS. Les bénéfices de la Banque nationale sont plutôt une conséquence de la politique monétaire. Ils proviennent du fait que la BNS réalise des revenus sur ses actifs (sous la forme d'intérêts et de plus-values sur les devises et les titres), alors qu'elle ne doit pas rémunérer la majorité de ses passifs, en particulier les billets en circulation et les avoirs en comptes de virement. La BNS gère ses actifs en fonction d'exigences de politique monétaire, en premier lieu suivant des critères de sécurité et de liquidité.

Il a fallu attendre les années 70 pour que la BNS puisse enregistrer des bénéfices

substantiels. A cette époque, les réserves de devises rémunérées augmentèrent, alors qu'auparavant les réserves d'or non rémunérées constituaient la part principale des actifs. Jusqu'à la fin des années 80, la BNS a constitué des provisions à partir de ses bénéfices afin, d'une part, d'atténuer les risques sur le taux de change et, d'autre part, de former les réserves de devises nécessaires à la politique monétaire. Fin 1990, elle disposait de provisions suffisantes pour faire face aux risques monétaires, si bien que dès l'exercice 1991, elle a pu ajouter une part supplémentaire de bénéfices à la répartition ordinaire des bénéfices entre la Confédération et les cantons. Pour cette raison, le Département fédéral des finances et la BNS ont adopté une règle de répartition des bénéfices.

Comment le taux de change et le prix de l'or influencent les bénéfices de la BNS

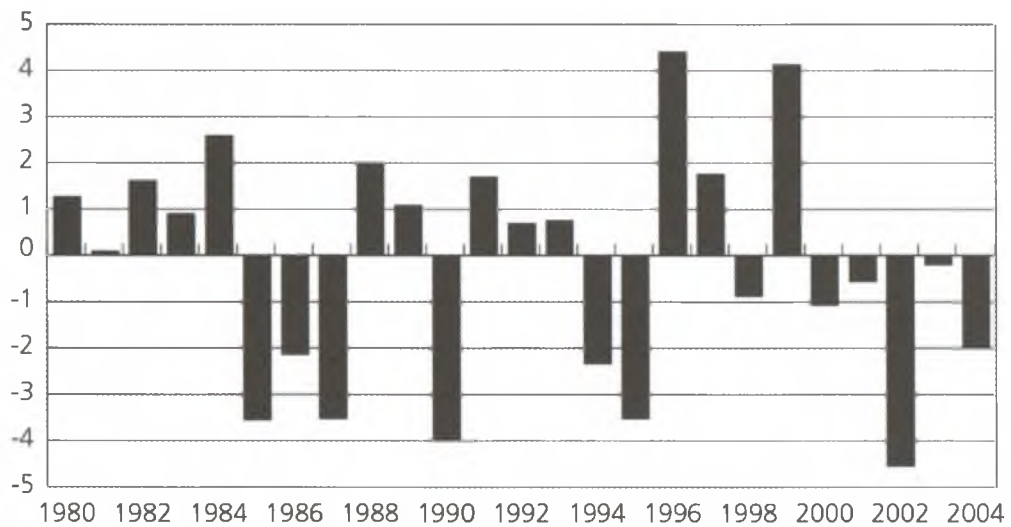
Le prix de l'or et le cours du dollar exercent une profonde influence sur les bénéfices de la BNS. La part des réserves d'or dans le total des actifs est de 26%. Celle du dollar, de 12%, est comparativement élevée. De plus, exprimés en francs, le prix de l'or et le cours du dollar connaissent des fluctuations relativement fortes.

Le prix de l'or représente à lui seul environ les deux tiers du risque encouru sur les actifs de la Banque nationale. S'il chutait d'un quart, la BNS perdrait d'un coup 7 milliards de francs. A cela s'ajoute le fait que la BNS assume des risques de change importants sur les réserves de devises. Par exemple, une appréciation du franc de 7% par rapport aux monnaies de placement entraînerait des pertes change de 3 milliards de francs. Si ces phénomènes défavorables se cumulaient sur le marché, la BNS devrait faire face à une perte annuelle de 10 milliards, voire plus. Nous avons vu en 2005 – heureusement dans un sens positif – qu'un tel cumul de facteurs n'est pas purement théorique.

En 2006 également, des gains comptables très importants ont déjà été réalisés.

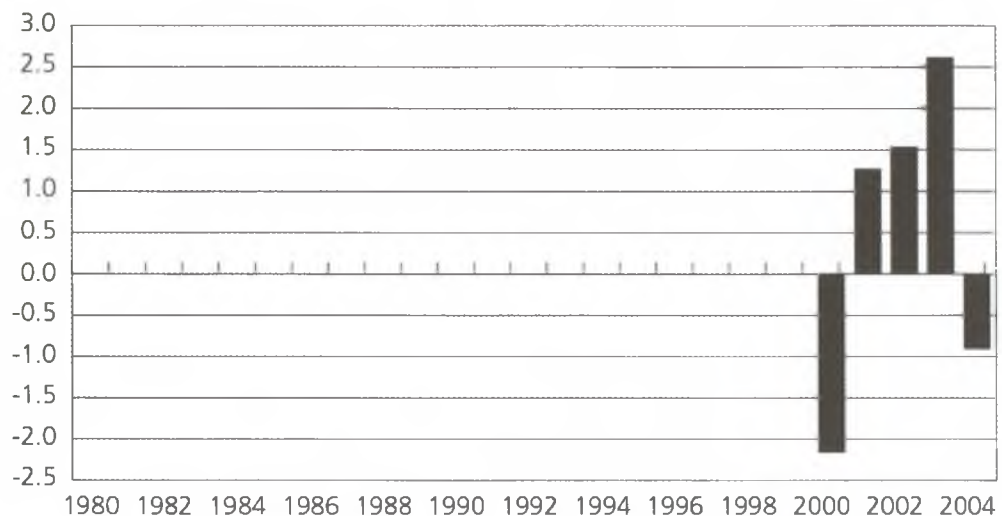
Influence du taux de change sur les bénéfices de la BNS

en milliards de francs



Influence du prix de l'or sur les bénéfices de la BNS

en milliards de francs



Que réglementent les conventions de répartition des bénéfices entre le DFF et la BNS?

Le concept de distribution des bénéfices convenu entre le Département fédéral des finances (DFF) et la BNS prévoit que les provisions de la BNS doivent augmenter au même rythme que le produit nominal de la croissance économique du pays. Les revenus excédentaires peuvent être distribués. Pour éviter des fluctuations dans la distribution des bénéfices de la Banque nationale, un montant maximal de 600 millions de francs par an a été fixé en 1991. Celui-ci correspond au montant réparti entre la Confédération et les cantons jusqu'à l'exercice de 1997.

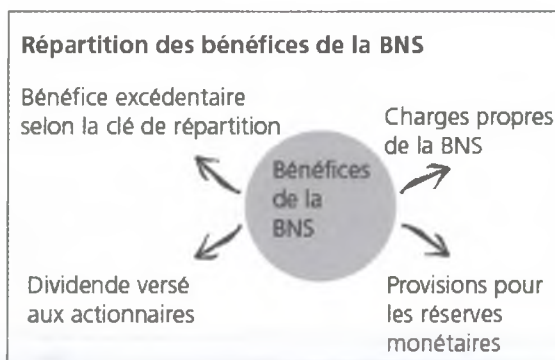
Une révision partielle de la loi sur la Banque nationale a permis à la BNS de gérer ses réserves de manière plus efficace et de dégager un meilleur rendement. La convention de répartition des bénéfices passée en 1998 entre le DFF et la BNS fixe le niveau de la distribution annuelle pour la période 1998-2002 à 1,5 milliard de francs. Ce montant résulte de deux composantes: d'une part la réduction ciblée des bénéfices excédentaires accumulés par le passé, d'autre part l'estimation des revenus futurs sur les actifs de la Banque nationale.

Parce que les prévisions bénéficiaires retenues pour établir la convention de répartition de 1998 s'étaient avérées trop

prudentes, l'excédent pouvant être distribué a dépassé jusque fin 2001 la somme de 13 milliards de francs. C'est pourquoi la convention de répartition des bénéfices de 2002 actuellement en vigueur prévoit une distribution annuelle de 2,5 milliard de francs. Ce montant excède largement le potentiel de distribution des bénéfices de la BNS sur le long terme. Il intègre en effet la réduction des provisions qui, portées par une évolution des bénéfices très favorable, avaient dépassé dans les années 90 le niveau requis.

Quel montant la BNS distribuera-t-elle à long terme?

A long terme, la BNS ne pourra pas distribuer plus d'un milliard de francs sur ses bénéfices. Après dissolution de la réserve pour distributions futures, la fortune de la Banque nationale s'élèvera à 85 milliards de francs. Un rendement escompté de 2 à 3% en termes nominaux entraîne certes un revenu potentiel de 2,5 milliards de francs par an au maximum. Mais si l'on soustrait les charges propres de la BNS (250 millions) et l'augmentation nécessaire des provisions (env. 1 milliard), il reste à long terme un potentiel distribuable d'environ 1 milliard de francs. Selon les années, les bénéfices ou les pertes réalisés sur les taux de change et le prix de l'or peuvent toutefois entraîner des rendements supérieurs ou inférieurs aux projections.



Annexe:

Chronologie

1918 - 1932

La BNS paie le dividende ainsi que l'indemnité de 80 centimes par tête d'habitant et verse les gains excédentaires à la Confédération et aux cantons.

1933 – 1991

La BNS paie le dividende et l'indemnité par tête d'habitant mais ne verse aucun bénéfice à la Confédération et aux cantons.

Le passage à des cours flottants (1973) change la donne. La possibilité de réaliser des bénéfices, tout comme le risque de pertes sur les réserves de devises se sont nettement accrus. La BNS forme des provisions sur ses bénéfices pour amortir les variations des taux de changes et pour constituer les réserves en devises dont elle a besoin pour mener la politique monétaire.

1992

Grâce à la bonne tenue des marchés, la BNS a pu former des provisions considérables au cours des années quatre-vingt. Début 1992, le DFF et la BNS adoptent une procédure pour déterminer le bénéfice. Cette procédure permet, pour les exercices 1991 à 1997, de verser chaque année des excédents de recettes de 600 millions de francs à la Confédération et aux cantons.

Mars 1997

Alors président de la Confédération, Arnold Koller annonce la création d'une fondation de solidarité, qu'il propose de financer grâce aux réserves d'or dont la Banque nationale suisse (BNS) n'a plus besoin pour mener sa politique monétaire.

Octobre 1997

Un groupe d'experts parvient à la conclusion que, depuis la suppression du rattachement du franc à l'or, la BNS peut se passer de 1300 tonnes d'or qui ne sont plus nécessaires pour remplir son mandat de banque centrale.

Novembre 1997

Le 1^{er} novembre 1997, une révision partielle de la loi sur la Banque nationale entre en vigueur. Elle supprime, entre autres, la limitation de la durée des placements en devises négociables et autorise la BNS à procéder à des opérations de prêts d'or. La BNS dispose ainsi, pour ses réserves en devises, d'outils de placements permettant de réaliser des rendements plus élevés.

Avril 1998

Une nouvelle convention passée entre le DFF et la Banque nationale permet d'adapter à l'évolution de la situation la procédure de stabilisation des versements et le montant distribué. Le versement annuel de bénéfices se fonde sur les pronostics bénéficiaires de la BNS pour les exercices 1998 à 2002 et est fixé à 1,5 milliard de francs. Cette augmentation sensible ne résulte pas seulement d'une rentabilité accrue des placements. Elle découle aussi du fait que les provisions effectives de la BNS à fin 1997 dépassaient largement le niveau visé.

Janvier 2000

La nouvelle Constitution fédérale entre en vigueur le 1^{er} janvier 2000. La parité-or du franc est ainsi abandonnée.

Mai 2000

La nouvelle loi sur l'unité monétaire et les moyens de paiement entre en vigueur le 1^{er} mai 2000. Cette loi abolit la parité-or du franc et permet à la BNS de réévaluer, de gérer et de vendre ses réserves d'or. La BNS commence à vendre ses 1300 tonnes d'or excédentaires. Le Conseil fédéral soumet aux Chambres fédérales la loi sur la Fondation Suisse solidaire et un article constitutionnel concernant le transfert des réserves excédentaires hors de la BNS.

Octobre 2000

L'UDC dépose une initiative sur l'or, munie de quelque 126 000 signatures et demandant que la totalité du produit de la

vente des 1300 tonnes d'or, soit les actifs libres de la BNS, revienne à l'AVS.

Hiver 2000/2001

La Commission de l'économie et des redevances (CER) et le Parlement élaborent le contre-projet intitulé «L'or à l'AVS, aux cantons et à la Fondation».

Mars 2002

- Le Conseil national et le Conseil des Etats rejettent l'initiative sur l'or et approuvent le contre-projet.
- Fin 2001, la BNS détient des provisions qui dépassent d'au moins 13 milliards de francs le niveau visé. Le DFF et la BNS décident alors, en mars 2002, de réduire cet excédent. C'est pourquoi, en plus des bénéfices en cours de la BNS, la répartition des bénéfices contient une composante relative à cette réduction. En vertu de la convention entre le DFF et la BNS, la BNS reversera dorénavant chaque année à la Confédération et aux cantons la somme de 2,5 milliards de francs sur son bénéfice annuel.

Septembre 2002

Le peuple et les cantons rejettent l'initiative sur l'or et le contre-projet. La loi sur la Fondation Suisse solidaire est donc abandonnée.

Octobre 2002

Le Comité pour la sécurité AVS (COSA) dépose le projet d'initiative populaire «Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS». L'initiative vise à modifier la clé actuelle de répartition en vertu de laquelle les bénéfices de la BNS doivent être versés à raison d'un tiers à la Confédération et de deux tiers aux cantons. Elle prévoit que ces bénéfices soient désormais versés au fonds de compensation de l'assurance vieillesse et survivants (AVS), exception faite d'un milliard de francs devant être alloués chaque année aux cantons.

Juin 2003

Convention supplémentaire entre le DFF et la BNS sur la distribution des revenus tirés des actifs libres. Ces revenus correspondent au produit de la vente des 1300 tonnes d'or dont la BNS n'a plus besoin pour mener sa

politique monétaire. La convention supplémentaire complète la convention conclue en avril 2002.

Août 2003

- Le problème de la distribution du produit de la vente des 1300 tonnes d'or n'est toujours pas résolu.
- Le Conseil fédéral présente le projet d'une nouvelle base constitutionnelle régissant l'utilisation du produit de la vente précitée. Les actifs libres provenant de la vente des réserves d'or excédentaires de la BNS doivent être conservés à leur valeur réelle. Le rendement réel de la fortune doit être versé pour un tiers à la Confédération et pour deux tiers aux cantons. Cette solution est valable pour une durée de 30 ans. Si elle n'est pas prolongée au terme de cette période, le capital devra être distribué à raison d'un tiers à la Confédération et de deux tiers aux cantons.
- Parallèlement, le Conseil fédéral recommande dans le même message au Parlement de rejeter l'initiative du COSA.

Décembre 2004

Le Conseil des Etats n'entre pas en matière sur la proposition d'utilisation des actifs libres de la BNS. En refusant pour la deuxième fois d'entrer en matière, le Conseil des Etats enterre définitivement le projet d'utilisation des 1300 tonnes d'or de la Banque nationale. En effet, l'art. 95a de la loi sur le Parlement stipule qu'un second refus d'entrer en matière manifesté par l'un des conseils est définitif.

Février 2005

Le Conseil fédéral décide de distribuer le produit de la vente des 1300 tonnes d'or en appliquant la clé de répartition en vigueur (2/3 aux cantons, 1/3 à la Confédération). Dans le cadre d'une convention de répartition des bénéfices, la BNS et le DFF réglementent les modalités de la répartition de l'or à la Confédération et aux cantons. Le capital d'une valeur de 21,1 milliards de francs est versé à la Confédération et aux cantons dès le mois de mai 2005, en dix tranches hebdomadaires.

Mars 2005

La procédure d'élimination des divergences n'ayant pas abouti à ce stade, les deux Chambres du Parlement décident, lors de la session du printemps 2005, de prolonger le délai imparti pour traiter l'initiative du COSA. Quant à la votation populaire, elle devra avoir lieu en novembre 2006 au plus tard.

Avril 2005

L'Assemblée générale de la BNS approuve la distribution du produit de la vente de 1300 tonnes d'or d'une valeur de 21,1 milliards de francs.

Mai 2005

Distribution, à la Confédération et aux cantons, du produit de la vente de 1300 tonnes d'or (21,1 milliards de francs) en dix tranches hebdomadaires.

Décembre 2005

Le Conseil national et le Conseil des Etats décident que le tiers auquel la Confédération a droit sur le produit de la vente des 1300 tonnes d'or sera versé au fonds de compensation de l'AVS si le peuple rejette l'initiative du COSA.

Février 2006

La Commission de gestion du Conseil national (CdG-CN) publie le rapport «Utilisation des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale suisse: constatations juridiques et politiques du point de vue de la haute surveillance».

Mai 2006

Le Conseil fédéral rejette une motion de la CdG-CN qui demande que la décision relative aux modalités de répartition d'un bénéfice résultant d'une vente d'or extraordinaire incombe au Parlement. Il considère qu'il n'est pas nécessaire de compléter la loi sur la Banque nationale, car le droit en vigueur règle clairement la distribution des bénéfices. En outre, la BNS ne dispose d'aucune marge de manœuvre pour une nouvelle réduction des réserves monétaires. De l'avis du Conseil fédéral, la motion attise inutilement les convoitises; elle met la pression sur la BNS afin que celle-ci distribue plus de fonds et constitue ainsi une menace pour l'indépendance et la crédibilité de notre banque centrale.



Annexe:

Article constitutionnel et texte de l'initiative

Constitution fédérale du 18 avril 1999

Art. 99 Politique monétaire

¹ La monnaie relève de la compétence de la Confédération; le droit de battre monnaie et celui d'émettre des billets de banque appartiennent exclusivement à la Confédération.

² En sa qualité de banque centrale indépendante, la Banque nationale suisse mène une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays; elle est administrée avec le concours et sous la surveillance de la Confédération.

³ La Banque nationale constitue, à partir de ses revenus, des réserves monétaires suffisantes, dont une part doit consister en or.

⁴ Elle verse au moins deux tiers de son bénéfice net aux cantons.

Texte de l'initiative

La Constitution est modifiée comme suit:

Art. 99, al. 4 (nouveau)

⁴ 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.

Les *dispositions transitoires* de la Constitution fédérale sont modifiées comme suit:

Art. 197, ch. 8 (nouveau)

8. Disposition transitoire ad art. 99 (Politique monétaire):

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.

Autres publications du DFF

Toutes les commandes peuvent aussi se faire par internet:
www.dff.admin.ch/commandes

- **Lignes directrices des finances fédérales**
1999. Fr. 4.80. N° 601.092 f.
- **Politique budgétaire de A à Z**
Termes essentiels.
Fr. 9.85. N° 601.090.f.
- **Compte d'Etat 2005**
Message concernant le compte d'Etat.
644 pages. Fr. 25.60.
- **Compte 2005**
Les finances de la Confédération en bref.
20 pages. Annexe au compte d'Etat.
Fr. 7.-. N° 101.100.f.
- **Budget 2006**
Message concernant le budget + rapport sur le plan financier 2007-2009. 644 pages.
Fr. 25.60. N° 101.11
- **Budget 2006**
Les finances de la Confédération en bref.
20 pages. Fr. 7.-. N° 101.110.f.
- **Lignes directrices régissant la politique à l'égard de la place financière**
Objectifs, principes, approche politique.
2003. Fr. 3.70. N° 601.095 f.
- **La place financière suisse**
Aperçu des principaux thèmes et évolutions dans le domaine financier.
2003. Fr. 5.80. N° 601.085.f.
- **La Confédération en bref**
2006. Gratuit. N° 104.617.f

Commandes:
OFCL, Vente de publications fédérales,
3003 Berne
Tél. 031 325 50 50, Fax 031 325 50 58
www.bbl.admin.ch/Bundespublikationen

- **Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons - RPT**
Brochure d'information
Gratuit
- **Les Finances publiques en Suisse 2006**
Statistique de poche
Gratuit
- **Infoplus.** Newsletter concernant des thèmes actuels.
Gratuit

Commandes:
Département fédéral des finances (DFF),
Communication, Bundesgasse 3, 3003 Berne
Tél. 031 322 60 33, Fax 031 323 38 52
E-mail: doc@gs-efd.admin.ch

- **Finances publiques en Suisse**
Recettes et dépenses des administrations Confédération, cantons et communes.
Fr. 20.-. (Série «Statistique de la Suisse», OFS, ISBN 3-303-18076-8).
- **Finances des cantons**
(Bulletin détaillé par canton).
Fr. 40.-.
- **Dépenses et recettes des cantons**
Résultats cantonaux et nationaux.
Fr. 10.-.
- **Dépenses et recettes des villes et chefs-lieux des cantons**
Gratuit.

Commandes:
Administration fédérale des finances (AFF),
Section Péréquation financière et statistique,
3003 Berne
Fax 031 323 08 52

- **Chiffres-clés relatifs à la place financière suisse**
www.dff.admin.ch/placefinanciere