

Info plus

No 30
Mai 2006

Thèmes

Les bénéfices de
la Banque nationale
suisse et l'initiative
du COSA

2

Un pas en direction
d'une garantie
de financement
durable de l'AVS

4

Le mandat de
la Banque nationale
suisse

5

Une initiative nuisible à notre monnaie et notre prospérité

Chères lectrices, chers lecteurs,

La confiance dans le franc et dans le système financier suisse est l'un des garants de la prospérité de notre pays. Grâce à la Banque nationale suisse, nous disposons d'un franc fort et stable, qui permet à l'économie d'exploiter pleinement son potentiel de production.

La Banque nationale suisse est un institut d'émission solide. Elle doit cette qualité notamment à son indépendance, qui la met hors d'atteinte des influences politiques. Or cette indépendance est menacée par l'initiative populaire «Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS», appelée aussi initiative du COSA, sur laquelle le peuple et les cantons doivent se prononcer cette année.

Le Conseil fédéral et le Parlement rejettent l'initiative du COSA parce qu'elle placerait la Banque nationale sous l'emprise du pouvoir politique. En effet, l'introduction d'un objectif de financement de l'AVS dans l'article de la Constitution relatif à la politique monétaire pourrait affaiblir la crédibilité de la Banque nationale. Le danger serait qu'en cas de problème de financement de l'AVS, la Banque nationale soit soumise à des pressions régulières et soit donc amenée à augmenter le montant des bénéfices distribués. Une telle situation serait contraire à l'indépendance de la Banque nationale.

Accepter l'initiative signifierait donc porter préjudice à la conduite de la politique monétaire, ce qui aurait finalement des répercussions négatives sur la place économique et financière suisse. L'initiative engendrerait en outre des pertes de recettes pour la Confédération et les cantons, pertes qu'il ne serait guère possible de compenser. Accepter l'initiative reviendrait ainsi à amputer ces prochaines années le budget de la Confédération de plus de 800 millions de francs par an.

En outre, l'avantage qu'en retirerait l'AVS serait limité dans le temps. En effet, les bénéfices actuellement versés par la Banque nationale, qui se montent à 2,5 milliards par année, dépassent l'excédent que la Banque nationale est en mesure de réaliser à long terme. Seule une partie de ces 2,5 milliards est financée par les revenus courants. L'autre partie provient de la suppression des réserves excédentaires. En dépit de la forte appréciation actuelle des cours de l'or, cette réserve devrait avoir disparu dans un proche avenir; la distribution des bénéfices ne pourrait dès lors plus répondre aux attentes, ce qui accentuerait la pression exercée pour inciter la Banque nationale à distribuer davantage de bénéfices.

Je vous recommande donc de voter non le 24 septembre prochain à l'initiative «Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS».



Hans-Rudolf Merz, conseiller fédéral,
chef du Département fédéral des finances DFF



Les bénéfices de la Banque nationale suisse et l'initiative du COSA

En vertu de la Constitution, la Banque nationale suisse (BNS) doit, en sa qualité de banque centrale indépendante, mener une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays. La majeure partie de ses bénéfices est redistribuée à la Confédération et aux

cantons, conformément à la loi sur la Banque nationale. L'initiative populaire «Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS» (initiative du COSA) vise maintenant à modifier l'actuelle répartition des bénéfices en faveur de l'AVS.

La modification de l'article sur la politique monétaire (art. 99, cst), opérée dans le cadre de la réforme de la Constitution fédérale et l'entrée en vigueur, le 1^{er} mai 2000, de la nouvelle loi fédérale sur l'unité monétaire et les moyens de paiement ont aboli formellement la parité-or du franc suisse. La BNS a réexaminé ses réserves d'or et conclu que la contre-valeur de 1300 tonnes d'or ne lui était plus nécessaire pour mener sa politique monétaire. Par la suite, un large débat s'est ouvert sur la question du produit de la vente de l'or et des bénéfices de la BNS.

De nombreuses propositions ont été soumises ces dernières années concernant l'utilisation des 1300 tonnes d'or d'une valeur de quelque 21 milliards de francs, sans qu'aucune ne recueille une majorité d'avis favorables. Le 22 septembre 2002, le peuple et les cantons ont rejeté une initiative et un contre-projet sur l'utilisation de l'or, les autres projets ayant déjà été écartés par le Parlement. Aussi le Conseil fédéral a-t-il décidé en février 2005 de distribuer le produit de la vente de l'or en fonction de la clé de répartition en vigueur pour les bénéfices de la BNS, à savoir un tiers à la Confédération et deux tiers aux cantons.

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». Cette initiative populaire ne traite pas du produit déjà distribué de la vente des 1300 tonnes d'or, mais des futurs bénéfices annuels de la BNS.

L'initiative vise concrètement à modifier la clé de répartition fixée à l'article 99 paragraphe 4 de la Constitution fédérale et l'article 31 de la loi sur la Banque nationale, selon lequel les bénéfices de la BNS doivent être versés à raison d'un tiers à la Confédération et de deux tiers aux cantons. Elle prévoit qu'un milliard de ces bénéfices soit désormais versé aux cantons, le solde éventuel devant être versé au fonds de compensation de l'assurance vieillesse et survivants (fonds AVS). Dans leurs estimations, les auteurs de l'initiative partent du principe que la BNS peut distribuer durablement un bénéfice net d'au moins 3 milliards de francs. Si l'initiative était acceptée, une part de bénéfices de 2 milliards de francs serait versée au fonds AVS.

Constitution fédérale, 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.

Le Conseil fédéral présente d'autres chiffres: selon la convention conclue entre le Département fédéral des finances (DFF) et la BNS, la BNS distribue actuellement un montant de 2,5 milliards de francs par année à la Confédération et aux cantons. Cette somme comprend le bénéfice dû à la suppression des réserves excédentaires. Suite à cette suppression, il restera un capital productif de 85 milliards de francs environ. Un rendement escompté de 2 à 3 % entraînera un revenu brut maximal de 2,5 milliards de francs. Si l'on soustrait l'accumulation exigée par la loi de provisions d'un montant d'environ 1 milliard et les charges propres de la BNS, il reste un bénéfice distribuable maximal d'un peu plus de 1 milliard de francs. Une contribution à l'AVS est par conséquent des plus incertaines.

Si l'initiative venait à passer, des pressions politiques pèseraient sur la BNS afin qu'elle retire des bénéfices les plus élevés possible. Elle pourrait par exemple être tenue de placer ses actifs en prenant plus de risques. A l'heure actuelle, la BNS veille strictement à ce que la sécurité de ses placements passe avant tout, après quoi elle considère la liquidité des placements et ensuite seulement le rendement. Comme il est prévisible que le montant des contributions versées à l'AVS en provenance du bénéfice de la BNS viendrait tôt ou tard à manquer, la BNS pourrait être obligée de constituer moins de réserves monétaires. Or ces dernières jouent un rôle important pour notre monnaie et pour le pays. Exercer une pression politique accrue sur la BNS pour qu'elle augmente ses bénéfices compliquerait la politique monétaire et provoquerait une résurgence de l'inflation ainsi qu'une diminution des réserves monétaires. Cela accroîtrait le risque d'une perte de confiance dans le franc, dans l'économie et dans la place financière suisse. La réputation de stabilité dont jouit la BNS depuis des décennies serait menacée et son indépendance remise en question.

Le Conseil fédéral reconnaît certes que l'initiative du COSA a le mérite de chercher à assurer le financement de l'AVS en proposant une nouvelle clé de répartition des bénéfices. L'AVS est une assurance sociale importante dont les prestations et le financement doivent être assurés. Par conséquent, son financement repose aujourd'hui sur une large base. Vu l'évolution démographique, le Conseil fédéral est toutefois persuadé que les problèmes financiers de l'AVS ne peuvent être résolus en modifiant la clé de répartition des bénéfices de la Banque nationale. L'acceptation de l'initiative aboutirait uniquement à une redistribution des moyens dont la répartition est déjà

définie précisément, creusant un trou non négligeable dans le budget de la Confédération et des cantons.

Par le biais de la 5^e révision de l'AI comme de la 11^e révision de l'AVS, le Conseil fédéral entend prendre des mesures pour garantir le financement durable du fonds AVS. Un relèvement des taxes actuelles visant à consolider à long terme l'AVS ne devrait intervenir qu'ultérieurement.

Pour sa part, le Conseil national rejette l'initiative du COSA par 124 voix contre 62 sans abstention et le Conseil des Etats par 36 voix contre 7 avec 2 abstentions. Les deux conseils se sont prononcés lors de la session d'hiver 2005 pour un contre-projet indirect. Suivant celui-ci, la part de la Confédération au résultat de la vente des 1300 tonnes d'or sera versée au fonds de compensation de l'AVS si l'initiative est rejetée par le peuple ou les cantons. La situation financière du fonds AVS peut ainsi être renforcée pour faciliter les réformes nécessaires sans qu'il faille s'accommoder des retombées dommageables de l'initiative du COSA.

Loi sur la Banque nationale, art. 31

Répartition du bénéfice

- ¹ Sur le bénéfice porté au bilan, un dividende représentant au maximum 6 % du capital-actions est versé.
- ² La part du bénéfice qui dépasse le dividende revient pour un tiers à la Confédération et pour deux tiers aux cantons. Le département et la Banque nationale conviennent pour une période donnée du montant annuel du bénéfice versé à la Confédération et aux cantons, dans le but d'assurer une répartition constante à moyen terme. Les cantons sont informés préalablement.
- ³ La part revenant aux cantons est répartie à raison de 5/8 en fonction de leur population résidente ordinaire et à raison de 3/8 en fonction de leur capacité financière. Le Conseil fédéral règle les modalités après avoir entendu les cantons.

Un pas en direction d'une garantie de financement durable de l'AVS

Le Conseil fédéral a adopté à la mi-décembre 2005 les deux messages concernant la 11^e révision de l'AVS à l'attention du Parlement. Les dispositions proposées visent à préserver

à court terme l'équilibre financier de l'assurance. La garantie d'un financement durable de l'AVS figurera au centre de la future 12^e révision.

L'AVS est financée par plusieurs sources

L'AVS est en général considérée comme l'assurance sociale la plus importante, dont les prestations ainsi que le financement doivent être assurés. Par conséquent, son financement repose aujourd'hui déjà sur une large base. Le fonds AVS est alimenté par les sources suivantes:

- Cotisations des assurés
- Cotisations des employeurs
- Contributions de la Confédération (provenant de diverses ressources financières, des impôts sur le tabac et l'alcool)
- 1 point de TVA
- Contributions des cantons
- Contributions des casinos
- Revenus tirés de la fortune

Découvert du fonds AVS

Les circonstances et les motifs d'une révision n'ont pas fondamentalement changé depuis que le précédent projet de 11^e révision de l'AVS a été rejeté lors de la votation populaire de mai 2004. Les projections de l'époque se confirment aujourd'hui encore: en 2011 déjà, la dotation du fonds AVS (abstraction faite des dettes de l'AI couvertes par ce même fonds) sera inférieure à 70 % des dépenses annuelles – montant prescrit par la loi – à cause de l'augmentation du nombre de person-

nes touchant une rente. Cette dotation continuera de diminuer par la suite. La situation apparaît encore plus grave si l'on tient compte des dettes de l'AI: d'ici fin 2010, l'AVS disposera en réalité de liquidités ne se montant qu'à 15–20 % des dépenses d'une année (compte tenu de la 5^e révision de l'AI; abstraction faite tant des recettes supplémentaires provenant de la taxe sur la valeur ajoutée que de l'or de la Banque nationale).

Le Conseil fédéral veut établir une base solide pour l'AVS

La nécessité de conserver l'AVS est incontestée. Le financement au moyen des bénéfiques fluctuants de la Banque nationale ne serait cependant ni durable ni fiable et ne permettrait absolument pas de tenir compte de l'importance de l'AVS. La garantie du contrat entre les générations et du financement de l'AVS doit continuer de reposer sur des fondements durables et solides. Cette responsabilité ne doit pas être rejetée sur la Banque nationale. Grâce au contre-projet, le fonds AVS serait crédité à titre exceptionnel de 7 milliards de francs en cas de rejet de l'initiative du COSA. Cette mesure accroîtrait le volume du fonds, pour mieux absorber des réformes fondamentales, sans susciter de fausses attentes. A travers la 11^e révision de l'AVS, le Conseil fédéral entend faire un premier pas à court terme pour assurer l'AVS. L'introduction de nouvelles sources de financement pour consolider durablement les finances de l'AVS ou d'autres mesures fondamentales seront décidées ultérieurement (probablement en 2008) dans le cadre de la 12^e révision de l'AVS ou d'une autre révision législative. Selon les estimations actuelles, il pourrait être nécessaire dès 2009 de relever le taux de TVA d'un point au profit de l'AVS comme l'a prévu le Parlement. Accepter l'initiative «Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS» (initiative du COSA) pourrait tout au plus, en raison du caractère provisoire des effets d'une telle mesure, (voir pages 2–3) retarder de quelques années l'augmentation précitée de la taxe sur la valeur ajoutée.

Qu'est-ce que le fonds de compensation de l'assurance vieillesse et survivants (fonds AVS)?

Le fonds de compensation AVS/AI a été créé dans le but de compenser les variations au niveau des revenus. Les recettes et les dépenses de l'AVS, de l'AI et du régime des allocations pour perte de gain (APG) sont toutes enregistrées dans le fonds AVS. Les excédents annuels font augmenter le capital, lequel est utilisé à son tour pour compenser les pertes. Le fonds sert donc de réserve de compensation et de sécurité. Il tient trois comptes de résultats distincts mais un seul bilan commun à l'AVS, l'AI et l'APG.

Selon la loi, le fonds doit pouvoir couvrir une année de dépenses AVS.

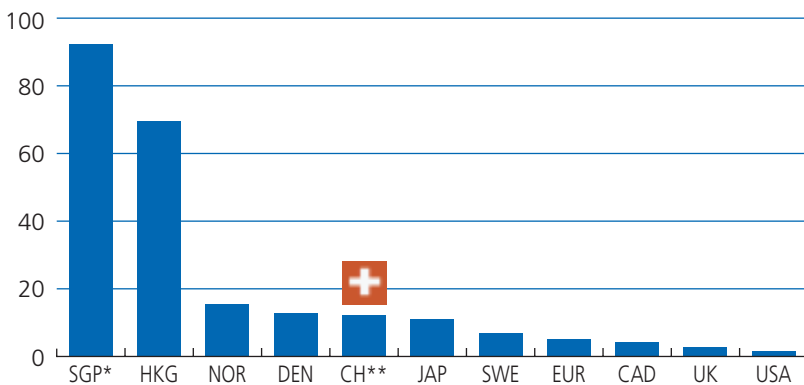
Le mandat de la Banque nationale suisse

Constituée en société anonyme régie par une loi fédérale ad hoc, la Banque nationale suisse (BNS) a commencé son activité en 1907. Ses tâches sont énumérées dans l'article 99

de la Constitution (voir page 2), qui spécifie également que les deux tiers au moins de son bénéfice net sont versés aux cantons.

Réserves monétaires en proportion du PIB

(Moyenne des années 2000 à 2004)



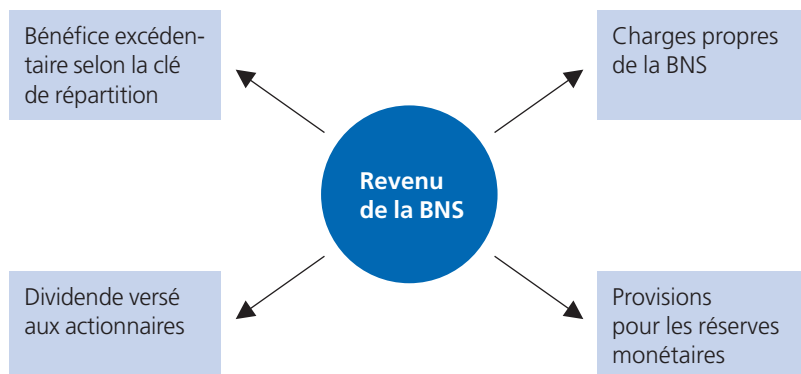
*) sans compter l'or; **) sans compter la réserve destinée à la distribution
Canada (CAD), Danemark (DEN), zone euro (EUR), Hong-Kong (HKG), Japon (JAP), Norvège (NOR), Singapour (SGP), Suède (SWE), Suisse (CH), Royaume-Uni (UK), USA (USA)

Dès la création de la BNS, la Confédération a confié à cette dernière le monopole d'émission des billets de banque suisses, le retirant aux cantons. A titre de dédommagement pour la cession de leur monopole, les cantons reçurent la majorité du capital-actions de la BNS. Le bénéfice de la BNS qui reste après le versement d'un dividende s'élevant au maximum à 6 % du capital-actions revient 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.

Le mandat de la BNS

La BNS approvisionne l'économie en numéraire. Elle s'emploie à assurer la stabilité des prix en tenant compte de l'évolution de la conjoncture à moyen terme, de sorte que l'économie puisse exploiter son potentiel de production. 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.

Répartition des bénéfices de la BNS



Les réserves monétaires

En cas d'affaiblissement du franc ou de crise monétaire, la BNS doit intervenir sur le marché des devises et soutenir le franc. 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. Dans ces deux cas, la BNS doit recourir à ses réserves monétaires, c'est-à-dire les actifs qui peuvent être utilisés pour des paiements internationaux (or, devises).

La Constitution impose à la BNS de constituer des réserves monétaires suffisantes à partir de ses bénéfices. La loi, quant à elle, prescrit plus concrètement à la BNS de se fonder à cet effet sur l'évolution de l'économie suisse. En ce qui concerne la répartition des bénéfices, le potentiel disponible est limité par la dotation annuelle des provisions en fonction de la croissance de l'économie. Au regard de la loi en vigueur, seuls les produits excédant la dotation des provisions peuvent être considérés comme des bénéfices distribuables.

Des bénéfices considérés comme un produit accessoire

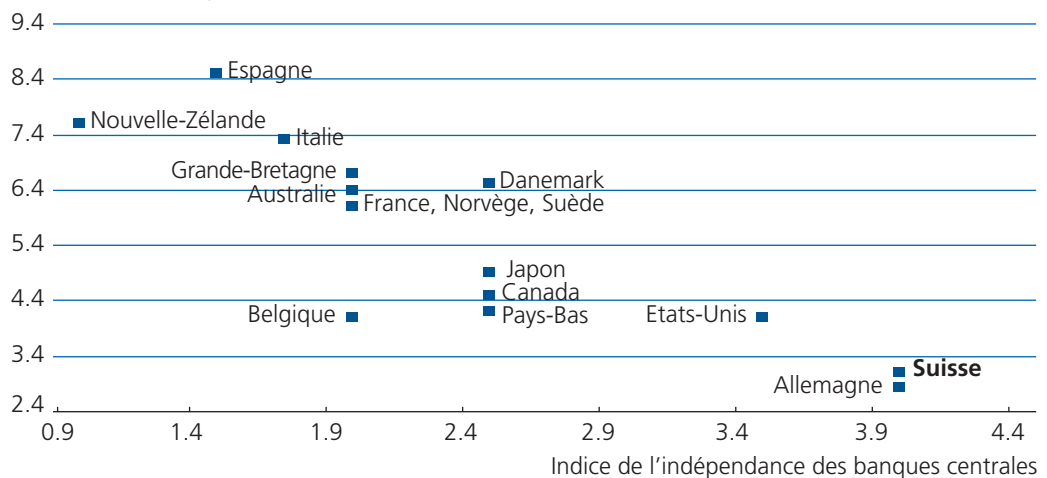
La réalisation de bénéfices n'est pas une priorité pour la BNS. Les bénéfices de celle-ci constituent plutôt un produit accessoire de la politique monétaire. Ils proviennent du fait que la BNS réalise des revenus sur ses actifs (sous la forme d'intérêts, de gains sur le cours de l'or ou des devises et de rendements de titres). En revanche, la BNS ne doit pas rémunérer la majorité de ses passifs, en particulier les billets en circulation et les avoirs en comptes de virement.

Il a fallu attendre les années 70 pour que la BNS puisse enregistrer des recettes substantielles. Depuis l'exercice 1991, elle a pu, en plus, répartir des bénéfices entre la Confédération et les cantons.

Indépendance des banques centrales et inflation

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.

Taux d'inflation moyen 1955–1988 en %



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)

Impressum

Paraît de 2 à 6 fois par an, en français, allemand et italien.

Editeur

Département fédéral des finances DFF
Bundsgasse 3, 3003 Berne
Tél. 031 322 60 65,
doc@gs-efd.admin.ch
www.dff.admin.ch

Rédaction

DFF Communication avec la participation de collaboratrices et de collaborateurs du DFF.

Graphisme basé sur

l'identité visuelle «Confédération/DFF»: Scarton + Stingelin SGD, Liebefeld

Impression

Rub Graf-Lehmann AG, Berne

© DFF Communication
05.2006, 5800 f