

1 Révision totale de la loi sur la Banque nationale

Les Chambres fédérales ont bien accueilli la proposition du Conseil fédéral en vue de la révision totale de la loi sur la Banque nationale (voir 95^e rapport de gestion, page 48). Le projet de révision a été examiné par le Conseil des Etats, en mars, puis par le Conseil national, en septembre. Une question avant tout a soulevé une controverse: dans la formulation de la mission que la loi attribue à la banque centrale, faut-il retenir la stabilité des prix comme seul objectif ou faut-il assigner à la politique monétaire d'autres objectifs également, tels que la stabilisation de la conjoncture et le plein-emploi? Les deux Chambres ont constaté, dans la formulation de la mission de la banque centrale, une légère divergence entre les versions allemande et française de la proposition du Conseil fédéral et se sont prononcées finalement pour une teneur conforme à la version française, à savoir: «La Banque nationale conduit la politique monétaire dans l'intérêt général du pays. Elle assure la stabilité des prix. Ce faisant, elle tient compte de l'évolution de la conjoncture.»

Stabilité des prix dans la mission assignée à la banque centrale

En outre, l'aménagement de l'autonomie sous la forme d'une norme prévoyant que la Banque nationale est libre de toute instruction et l'obligation de rendre compte en trois volets au Conseil fédéral, au Parlement et au public ont été largement approuvés par les Chambres fédérales. Celles-ci ont cependant décidé de formaliser davantage l'obligation de rendre compte en demandant à la Banque nationale de remettre chaque année un rapport écrit au Parlement sur l'accomplissement de ses tâches légales. Il s'agit de la seule modification matérielle que les Chambres fédérales ont apportée à la proposition du Conseil fédéral. La définition des instruments de politique monétaire et des opérations que la banque centrale peut conclure a été maintenue telle qu'elle était prévue dans la proposition. Ainsi, dans l'élimination des divergences, les deux Chambres se sont finalement rangées à ce que proposait le Conseil fédéral, à savoir l'exclusion, dans la définition des réserves minimales que doivent détenir les banques, des avoirs en comptes postaux. De même, les Chambres ont maintenu inchangées la simplification des organes de la Banque et les règles régissant la détermination du bénéfice. Le 3 octobre 2003, le projet de loi, ainsi mis au point, a été adopté par les deux Chambres, à une forte majorité, lors des votations finales.

Obligation plus formelle de rendre compte

Le délai référendaire ayant expiré le 22 janvier 2004 sans avoir été utilisé, la nouvelle loi sur la Banque nationale pourrait entrer en vigueur le 1^{er} mai 2004. Ainsi, la Suisse aura prochainement une loi moderne et élaguée sur la banque centrale, mais aussi une loi compatible avec les normes internationales et axée sur les exigences actuelles en matière de gouvernement d'entreprise.

Résultat global positif

La nouvelle loi sur la Banque nationale prévoit que cette dernière arrête, dans une ordonnance, des dispositions d'exécution dans les domaines des statistiques, des réserves minimales et de la surveillance des systèmes de paiement et des systèmes de règlement des opérations sur titres. A fin octobre 2003, la Banque nationale a soumis le projet d'une telle ordonnance à consultation auprès des milieux intéressés. Les prises de position qu'elle a reçues jusqu'à fin décembre l'ont amenée à apporter de légères adaptations au projet. Après son adoption, l'ordonnance de la Banque nationale (OBN) sera publiée dans le Recueil officiel des lois fédérales.

Ordonnance de la Banque nationale soumise à consultation

2 Message afférent à la loi fédérale sur l'aide monétaire internationale

Message du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a adopté, le 21 mai 2003, le message relatif à une loi fédérale sur l'aide monétaire internationale (LAMO) et à un arrêté fédéral sur le même sujet (AAM). Grâce à une nouvelle loi qui doit prendre le relais de l'arrêté fédéral sur la collaboration de la Suisse à des mesures monétaires internationales, le Conseil fédéral propose de créer une base légale claire et exhaustive régissant les aides financières que la Suisse accorde au titre de la coopération monétaire internationale.

Trois catégories d'aide financière

Ces opérations peuvent être réparties en trois catégories: la participation à des aides financières visant à prévenir ou à corriger de graves perturbations du système monétaire international (aides systémiques), la participation à des fonds spéciaux mis sur pied par le Fonds monétaire international (FMI), en particulier pour financer des crédits à taux d'intérêt réduits en faveur de pays à faible revenu, et l'octroi de crédits à des pays avec lesquels la Suisse collabore très étroitement (notamment les membres du groupe de vote suisse au sein du FMI). Il est prévu que la Banque nationale finance les crédits entrant dans les aides systémiques et que la Confédération lui en garantisse le remboursement. Les crédits à court ou moyen terme en faveur de pays avec lesquels la Suisse collabore étroitement seront quant à eux financés par la Confédération. Enfin, la participation à des fonds spéciaux du FMI pourra être prise en charge par la Banque nationale, à la demande du Conseil fédéral, et la Confédération lui garantira, dans ce cas également, le remboursement de tels crédits.

Crédit-cadre et plafond

Le financement de cautionnements ou crédits accordés dans le cadre de la coopération monétaire bilatérale ou multilatérale fera l'objet d'un crédit-cadre. Dans le projet d'arrêté fédéral sur l'aide monétaire internationale (AAM), un plafond de 2500 millions de francs est prévu à cet effet. Comme précédemment, la participation de la Suisse à des fonds spéciaux et à d'autres mécanismes du FMI (prêts et contributions à fonds perdu) reposera sur des crédits d'engagement qui seront soumis individuellement à l'approbation des Chambres fédérales.

Délibérations

Le Conseil des Etats a examiné la proposition à la session d'automne, et le Conseil national, à la session d'hiver. Une divergence est apparue entre les deux Chambres au sujet d'une éventuelle limitation dans le temps de l'arrêté fédéral et de son plafond de 2500 millions de francs. Aussi la loi fédérale sur l'aide monétaire internationale et l'arrêté fédéral y relatif ne seront-ils pas adoptés avant le printemps de 2004 par le Parlement.

3 Utilisation de 1300 tonnes d'or de la Banque nationale – Nouvelle base constitutionnelle

Après le rejet, lors de la votation populaire du 22 septembre 2002, tant de l'initiative sur l'or que du contre-projet de l'Assemblée fédérale, la question de l'utilisation des actifs dont la Banque nationale n'a plus besoin pour mener sa politique monétaire était de nouveau pendante (voir 95^e rapport de gestion, page 47). Par la suite, de nombreuses interventions parlementaires ont porté sur l'utilisation de ce patrimoine. Le 20 août 2003, le Conseil fédéral a adopté, à l'intention des Chambres fédérales, le message concernant l'utilisation de 1300 tonnes d'or de la Banque nationale et l'initiative populaire «Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS».

Selon la proposition du Conseil fédéral, les avoirs dont la Banque nationale n'a plus besoin pour mener sa politique monétaire doivent être conservés à leur valeur réelle et gérés dans un fonds extérieur à l'institut d'émission. Durant 30 ans, les revenus réels tirés de ces actifs seront distribués à raison d'un tiers à la Confédération et de deux tiers aux cantons. Sauf décision de reconduction du fonds, le capital sera à cette échéance distribué à raison d'un tiers à la Confédération et de deux tiers aux cantons. Une disposition transitoire dans la constitution fédérale (art. 197, ch. 2 [nouveau], Cst.) doit servir de fondement juridique à cette affectation.

Dans une seconde proposition, le Conseil fédéral recommande le rejet de l'initiative populaire «Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS». L'initiative prévoit que ces bénéfices soient versés au fonds AVS, sauf une part annuelle d'un milliard de francs devant être attribuée aux cantons. Elle ne permettrait pas, selon le Conseil fédéral, d'assainir à long terme l'AVS. Le Conseil fédéral estime en outre que l'ancrage d'un objectif de financement de l'AVS dans l'article constitutionnel sur la politique monétaire (art. 99, al. 4, Cst.) pourrait remettre en question la crédibilité de la Banque nationale et exposer cette dernière à des pressions politiques plus fortes.

Les deux propositions sont assorties d'arrêtés fédéraux distincts. Ceux-ci peuvent être acceptés ou rejetés séparément. Le Parlement examinera probablement en 2004 ces projets d'arrêtés fédéraux qui, tous deux, portent au sens large sur l'utilisation d'actifs de la Banque nationale. Aujourd'hui déjà, on présente des divergences entre les deux Chambres au sujet de ce message du Conseil fédéral.

Message du Conseil fédéral

Conservation du capital à sa valeur réelle dans un fonds spécial

Bénéfices de la Banque nationale: abandon d'une attribution à l'AVS

Arrêtés fédéraux distincts

4 Convention additionnelle concernant la distribution de revenus tirés des actifs libres

Revenus tirés des placements faits avec le produit des ventes d'or

Le 12 juin 2003, le Département fédéral des finances et la Banque nationale ont conclu une convention additionnelle concernant la distribution de revenus tirés des actifs libres. Elle prévoit que la BNS verse, à partir du printemps de 2004, les revenus tirés de ses actifs libres (voir pages 108s) à raison d'un tiers à la Confédération et de deux tiers aux cantons. Le montant distribué annuellement augmentera avec l'avancement des ventes d'or et, par conséquent, des placements. De 300 millions de francs au printemps de 2004, il passera à 500 millions à partir du printemps de 2006. La convention additionnelle offre une solution transitoire; elle sera appliquée jusqu'à l'entrée en vigueur d'une base juridique régissant l'affectation des 1300 tonnes d'or dont la BNS n'a plus besoin pour la conduite de la politique monétaire.

Relations avec la convention principale et la capacité bénéficiaire à long terme

La convention additionnelle complète la convention concernant la distribution des bénéfices que le Département fédéral des finances et la Banque nationale ont conclue le 5 avril 2002 et qui fixe à 2,5 milliards de francs la distribution annuelle à la Confédération et aux cantons au titre des exercices 2003 à 2012 (voir 95^e rapport des gestion, page 49). La convention d'avril 2002 ne tient pas compte des revenus tirés des placements faits avec le produit des ventes d'or. Elle porte sur les bénéfices courants de la BNS, mais aussi sur la réduction des provisions excédentaires, alors que la convention additionnelle concerne exclusivement les revenus tirés des actifs libres que détient la BNS. La prévision de revenus sur laquelle repose la convention additionnelle et la prévision qui est à la base de la convention d'avril 2002 seront soumises toutes deux à un réexamen, en 2007. Une adaptation des montants distribués pourra en résulter. En vertu de ces deux conventions, la Banque nationale distribuera des montants dépassant nettement sa capacité bénéficiaire à long terme. Il faut donc s'attendre à ce que la distribution de bénéfices soit fortement réduite dans les années qui suivront.