

1 Votation populaire sur l'initiative sur l'or et le contre-projet de l'Assemblée fédérale

La votation populaire au sujet de l'utilisation des réserves dont la Banque nationale n'a plus besoin pour sa politique monétaire s'est déroulée le 22 septembre 2002. Le peuple et les cantons ont rejeté à la fois l'initiative populaire du 30 octobre 2000 «pour le versement au fonds de l'AVS des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale (initiative sur l'or)» et le contre-projet de l'Assemblée fédérale du 22 mars 2002 «L'or à l'AVS, aux cantons et à la Fondation». Par conséquent, la teneur de l'article constitutionnel sur la politique monétaire (art. 99 Cst.) est restée inchangée, et aucune disposition transitoire n'a été apportée à cet article. La question de l'utilisation des réserves monétaires dont la Banque nationale n'a plus besoin est ainsi de nouveau pendante. La disposition constitutionnelle selon laquelle les deux tiers au moins du bénéfice net de la Banque nationale sont à verser aux cantons (art. 99, 4^e al., Cst.) s'applique donc sans restriction.

Double rejet

L'absence d'une base juridique ad hoc réglant l'affectation des réserves monétaires dont la Banque nationale n'a plus besoin fait que celles-ci ne sont pour le moment pas disponibles pour d'autres fins publiques. Elles restent dans le bilan de la Banque nationale. Les revenus tirés des placements faits avec le produit des ventes d'or entrent dans le compte de résultat ordinaire. La Banque nationale considère cependant qu'il est souhaitable de sortir ces actifs de son bilan pour éviter des conflits d'intérêts entre la conduite de la politique monétaire et la gestion d'un patrimoine.

Conséquence pour la Banque nationale

2 Révision totale de la loi sur la Banque nationale

Résultats de la procédure de consultation

Le Conseil fédéral a pris connaissance, le 16 janvier 2002, des résultats de la procédure de consultation lancée, sur la base du projet d'un groupe d'experts, en vue de la révision totale de la loi sur la Banque nationale (voir 94^e rapport de gestion, page 47). Il a constaté que le projet de loi recueillait une large approbation et publié le rapport sur la procédure de consultation.

Fixation des grandes orientations par le Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a adopté également une série de décisions fondamentales pour les étapes ultérieures. Ainsi, il a décidé de proposer le maintien du statut juridique de la Banque nationale, soit celui d'une société anonyme fondée sur une loi spéciale, et s'est prononcé pour un double siège juridique, à savoir Berne et Zurich. Il a également confirmé la formulation, telle qu'elle est prévue dans le projet soumis à consultation, de la mission assignée à la banque centrale: «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.» En outre, le Conseil fédéral a proposé une obligation de rendre compte à lui-même, aux commissions compétentes de l'Assemblée fédérale et au public, obligation qui comporte ainsi trois volets et qui doit contrebalancer l'indépendance. Il a de plus tracé les grandes lignes de la réglementation afférente aux réserves minimales et à la surveillance de systèmes de paiement. Le Conseil fédéral s'en est tenu à la clé de répartition des bénéfices de la Banque nationale, à savoir un tiers à la Confédération et deux tiers aux cantons. Enfin, il a décidé d'attribuer au Conseil de banque la compétence d'approuver le niveau des provisions et de ramener de 40 à 11 le nombre des membres du Conseil de banque.

Message et projet de loi transmis aux Chambres fédérales

Compte tenu de ces paramètres, le Département fédéral des finances a élaboré, avec le concours de la Banque nationale, le message concernant la révision de la loi. Le 26 juin 2002, le Conseil fédéral a approuvé le message à l'intention des Chambres fédérales. Par rapport à l'avant-projet du groupe d'experts, le projet de révision, tel qu'il a été soumis au Parlement, est sensiblement plus étendu dans plusieurs domaines. En effet, la contribution de la Banque nationale à la stabilité du système financier entre, elle aussi, dans les tâches de l'institut d'émission; ainsi, le rôle de prêteur ultime («lender of last resort») est ancré dans la loi. En outre, la surveillance exercée par la Banque nationale porte non seulement sur les systèmes de paiement importants sous l'angle des risques, mais aussi sur les systèmes de règlement des opérations sur titres; la collaboration entre la surveillance systémique (par la Banque nationale) et la surveillance des établissements proprement dits (par la Commission fédérale des banques ou par une autorité étrangère) fait l'objet d'une réglementation explicite dans la loi sur la Banque nationale. Il est prévu aussi d'apporter diverses modifications à la loi sur les banques et à la loi sur les bourses pour que le cadre légal régissant la surveillance tienne mieux compte des particularités des exploitants de systèmes. Dans le domaine des réserves minimales, la Banque nationale reçoit la compétence d'inclure, par voie d'ordonnance, les émetteurs de monnaie électronique et d'autres émetteurs de moyens de paiement dans le cercle des établissements soumis à l'obligation de constituer de telles réserves; la loi concrétise également sur divers points les fondements du calcul des réserves minimales.

3 Nouvelle convention concernant la distribution des bénéfices

Le 5 avril 2002, le Département fédéral des finances et la Banque nationale ont conclu une nouvelle convention concernant la distribution des bénéfices de l'institut d'émission. Ce texte remplace la convention du 24 avril 1998, convention qui fixait à 1,5 milliard de francs la distribution annuelle des bénéfices à la Confédération et aux cantons jusqu'à l'exercice 2002. La nouvelle convention a été passée pour une période de dix ans, soit pour les exercices 2003 à 2012 de la Banque nationale.

A fin 2001, la Banque nationale détenait des provisions pour risques de marché, de crédit, de liquidité et d'exploitation, qui dépassaient de 13,4 milliards de francs le montant visé. Ce surplus doit être résorbé en dix ans. Cela permet de porter à 2,5 milliards de francs la distribution annuelle à partir du printemps de 2004. En outre, la distribution de 1,5 milliard de francs, prévue pour le printemps de 2003 selon la convention en vigueur, passe déjà à 2,5 milliards grâce à une distribution extraordinaire de 1 milliard. Après la résorption du surplus disponible, la distribution de bénéfices ne dépassera pas la capacité bénéficiaire qu'aura alors la Banque nationale, capacité qu'on peut estimer aujourd'hui à environ 900 millions de francs par an.

La convention concernant la distribution des bénéfices a été affinée sur le fond également. La règle qui veut que les provisions de la Banque nationale augmentent au rythme de la croissance économique se réfère au produit intérieur brut nominal et non plus au produit national brut. Dans le calcul du niveau visé des réserves monétaires, on tient compte non seulement des réserves de devises, mais aussi, et cela est nouveau, des réserves d'or (1290 tonnes). Les actifs libres de la Banque nationale (le solde des 1300 tonnes d'or à vendre et le produit des ventes d'or déjà effectuées) restent exclus du calcul. Comme l'ancienne, la nouvelle convention fixe une limite inférieure aux provisions pour que, en cas de baisse inattendue des revenus de la Banque nationale, la conduite de la politique monétaire ne soit pas mise en jeu. Ainsi, les provisions ne doivent pas passer à un montant inférieur de plus de 10 milliards de francs au niveau visé. D'un autre côté, une limite supérieure a été introduite dans la convention pour que, si les revenus de la Banque nationale dépassent ce qui est attendu, la réduction prévue des provisions excédentaires ne soit pas inutilement ralentie. Selon la nouvelle convention, les provisions ne doivent en effet pas excéder de plus de 10 milliards de francs le sentier prévu pour la résorption du surplus disponible. Quelle que soit l'évolution, le montant distribué fera l'objet d'un réexamen après cinq ans.

Nouveau texte prenant le relais de la convention de 1998

Distribution accrue de bénéfices

Améliorations apportées sur le fond