

Session d'été des Chambres fédérales : 2e semaine

Différend sur les réserves d'or et les bénéfices de la Banque nationale

14 juin 2004

Numéro 24/1

dossierpolitique

Session d'été des Chambres fédérales : 2e semaine

Raccourcie par les excursions des partis, la deuxième semaine de la session a surtout été marquée par le débat autour de l'or et des bénéfices de la Banque nationale. Les autres thèmes abordés concernaient les aides financières à Suisse Tourisme, les différences subsistant dans la loi sur la surveillance des assurances et le travail dominical dans les grandes gares.

Réserves d'or et bénéfices de la Banque nationale : le Conseil national favorable à la solution de l'AVS

Le Conseil national souhaite verser deux tiers du produit des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale à l'AVS et un tiers aux cantons plutôt que d'appliquer la clé de répartition constitutionnelle des bénéfices de la BNS (deux tiers aux cantons, un tiers à la Confédération) comme l'avait proposé le Conseil fédéral. Parallèlement, le National s'est prononcé en faveur du contre-projet relatif à l'initiative du PS « Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS » selon laquelle les bénéfices nets de la BNS seraient versés pour moitié à l'AVS et pour moitié aux cantons. Les décisions remportées par l'alliance de la gauche avec l'UDC auraient une influence des plus négatives sur les finances de la Confédération et des cantons, puisqu'elles renforceraient la dépendance de la Banque nationale par rapport à la politique, ce qui n'est pas du tout souhaitable.

Situation de départ

Le Conseil national a traité deux projets distincts : l'introduction d'une disposition transitoire dans la Constitution fédérale (projet A) qui régleme l'utilisation de 1300 tonnes d'or de la Banque nationale (« actifs libres ») et l'initiative populaire « Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS » (projet B) qui propose d'attribuer la majeure partie des bénéfices de la BNS au fonds de compensation de l'AVS.

- Après le rejet, en septembre 2002, par le peuple et les cantons de l'initiative sur l'or de l'UDC (tout pour l'AVS) et du contre-projet (un tiers pour la fondation de solidarité, un tiers pour l'AVS et un tiers aux cantons), le Conseil fédéral souhaite distribuer le produit de la vente de l'or, soit 500 millions de francs environ, conformément à la clé de répartition des bénéfices de la Banque nationale (deux tiers aux cantons et un tiers à la Confédération). Le Conseil national a examiné sept variantes relatives à la répartition (notamment, l'AVS, la formation, la recherche, les allocations familiales), sachant que sa commission propose de distribuer deux tiers du produit des réserves d'or excédentaires à l'AVS et un tiers aux cantons.

- L'initiative du PS « Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS » que le Conseil fédéral a rejetée prévoyait que les bénéfices nets de la Banque nationale suisse bénéficieraient dorénavant au fonds AVS ; seul un milliard de francs serait réservé aux cantons. La Commission a présenté un contre-projet direct selon lequel les bénéfices nets de la BNS seraient répartis pour moitié entre l'AVS et les cantons.

Mauvaises décisions

- Au sujet de la répartition des réserves d'or excédentaires, le PDC, le PRD et le ministre des finances, M. Merz, ont plaidé pour l'application de la clé de répartition constitutionnelle (un tiers pour la Confédération, deux tiers pour les cantons) également en ce qui concerne le produit de la vente de l'or. Il est illusoire de croire que la proposition de la majorité pourrait sauver l'AVS. Une minorité a voulu obliger la Confédération à utiliser le rendement de l'or pour réduire sa dette. Lors du vote, cette proposition a été balayée par la proposition de la Commission (deux tiers à l'AVS, un tiers aux cantons) par 114 voix contre 71. L'article constitutionnel correspondant a été accepté au vote d'ensemble par 109 voix contre 77. Auparavant, les conseillers nationaux ont rejeté la proposition de l'UDC de verser la totalité du produit de l'or à l'AVS. Les propositions du PS (un tiers aux cantons, un tiers à l'AVS et un tiers à la formation), des Verts (tout pour les allocations familiales) et les propositions individuelles (consacrer la part de la Confédération à la réduction de la dette ou tout pour la construction de logements sociaux) n'ont pas passé la rampe.
- L'alliance PS/UDC s'est aussi imposée sur la question de l'utilisation des bénéfices de la BNS avec l'initiative populaire « Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS ». Après le retrait d'une proposition minoritaire visant à soutenir l'initiative, le contre-projet de la Commission préconisant la répartition des bénéfices entre l'AVS et les cantons (50-50) a été accepté par 95 voix contre 69. En vertu de cette proposition, la Confédération ne recevrait rien, c'est-à-dire qu'elle devrait renoncer à 830 millions de francs par an. En guise de conclusion, il a été dit qu'il fallait éviter de menacer

l'indépendance de la BNS et sa réputation de banque visant une stabilité maximale. Le conseiller fédéral Merz a déclaré que la modification du mode de répartition en vigueur aurait, en outre, un impact désastreux sur les caisses de la Confédération.

Au Conseil des Etats de procéder aux corrections indispensables

Les deux décisions du Conseil national vont dans la mauvaise direction. L'AVS ne recevrait pas d'aide substantielle et rien ne serait fait pour remédier à un endettement préoccupant. Il n'est possible d'ajourner le traitement de la question de la garantie financière future de l'AVS que de manière insignifiante. De plus, cette décision menace le mandat constitutionnel de la Banque nationale. Cette dernière subirait une pression politique quant à la réalisation de bénéfices alors que ce n'est pas une des tâches de la Banque centrale. C'est maintenant au Conseil des Etats de corriger les décisions du Conseil national.

Plus de ressources pour le tourisme

Au cours des cinq prochaines années, Suisse Tourisme recevra une aide de la Confédération s'élevant à 230 millions de francs, au lieu des 200 millions de francs proposés le Conseil fédéral. Le Conseil des Etats a accepté sans opposition un crédit correspondant lors du vote d'ensemble.

Conseil des Etats généreux

Une minorité de la Commission ainsi que le ministre de l'économie, Joseph Deiss, souhaitent accorder un soutien de 200 millions de francs, conformément à la proposition du Conseil fédéral, à cette organisation en charge du marketing en raison de la situation tendue des finances fédérales. Si cette somme se révélait insuffisante, ce serait avant tout au secteur du tourisme d'intervenir. Ce secteur profite déjà d'un taux de TVA inférieur pour les prestations d'hébergement. Une majorité de la Commission a fait valoir que cette aide financière n'est pas une subvention, mais une tâche de l'Etat et s'est imposée par 18 voix contre 17. Le projet est maintenant soumis au Conseil national.

Divergences dans la loi sur la surveillance des assurances

Lors de l'élimination des divergences dans la loi sur la surveillance des assurances (LSA), le Conseil des Etats a malheureusement maintenu une formulation restrictive sur la question des interfaces avec les assurances obligatoires, en particulier la LPP.

Grâce à la voix de son président, le Conseil des Etats a maintenu sa version par 18 voix contre 18. Celle-ci prévoit que les instituts de prévoyance ne peuvent faire exception à la surveillance exigée dans la LSA qu'à condition de disposer d'un dispositif de surveillance particulier et équivalent aussi poussé que celui prévu par la LSA. La surveillance définie dans la version du Conseil des Etats va plus loin que ce qui est exigé d'une institution de prévoyance pure. En effet, l'établissement doit également garantir que les fonds de prévoyance ne servent pas à subventionner d'autres activités et que les droits des actionnaires ne sont pas abusés. Bien que la version de la loi présentée par le Conseil des Etats ne mentionne pas non plus les fondations collectives autonomes, il faut privilégier la formulation plus large du Conseil national qui a emporté l'adhésion d'une minorité seulement. Cette dernière permettrait de mieux préserver la concurrence et la diversité des formes des institutions de prévoyance : autonomes, semi-autonomes, propres à une entreprise ou interentreprises.

En outre, le Conseil des Etats a supprimé par 31 voix contre 8 la formulation exhaustive du Conseil national pour l'article 68, alinéa 2 LPP (suppression et modification du droit actuel). Le Conseil des Etats part de l'hypothèse risquée selon laquelle il a pris en considération l'ensemble des exigences de la LPP dans la LSA. Compte tenu du débat en cours et de l'évolution de la prévoyance professionnelle, en particulier dans le droit bilatéral et dans la manière dont il est appliqué, il convient clairement de privilégier le maintien de la fonction de pont de l'article 68, alinéa 2. Le projet retourne maintenant au Conseil national.

Le travail du dimanche dans les centres de transport en commun

La Chambre des cantons doit examiner la base légale du travail le dimanche dans les centres de transport en commun (grandes gares, aéroports). Deuxième chambre à traiter la question, le Conseil des Etats l'a renvoyée à sa commission afin qu'elle prépare une modification correspondante de la loi sur le travail.

Conformément à une décision du Tribunal fédéral, certaines entreprises installées dans des gares et des aéroports peuvent ouvrir leurs magasins le dimanche, mais ne peuvent faire travailler leur personnel en raison de l'interdiction du travail dominical. La majorité des conseillers nationaux estiment qu'il faut remédier à cette situation contradictoire et inacceptable. Il faut réviser la politique des transports et la politique sociale. Ouvrir les magasins situés dans les gares et les aéroports aussi le diman-

che répond à une demande des commerces, des CFF, des cantons et surtout des consommateurs. Aussi convient-il d'adapter la loi sur le travail dans le sens du Conseil national. La majorité du Conseil a soutenu une proposition de renvoi au motif qu'un nombre excessif de questions restent en suspens. En agissant ainsi, le Conseil des Etats ne refuse pas de reconnaître légalement l'ouverture des magasins dans les gares, mais souhaite donner la possibilité aux cantons de se prononcer sur la question.