



**Rapport de la commission
"Référendum cantonal sur le Paquet fiscal et Or de la BNS"
à l'appui
d'un projet de décret soumettant une initiative cantonale
à l'Assemblée fédérale relative à l'affectation du produit
de la vente d'or excédentaire de la Banque nationale suisse**

(Du 8 août 2003)

Monsieur le président, Mesdames, Messieurs,

1. INTRODUCTION ET PROJET DE DECRET

Lors de sa séance du 25 juin 2003, le Grand Conseil a renvoyé à une commission spéciale de 9 membres les trois projets de décrets suivants:

- du groupe socialiste 03.132, du 24 juin 2003, pour un référendum contre la loi fédérale sur la modification d'actes concernant l'imposition du couple et de la famille, l'imposition du logement et les droits de timbre du 20 juin 2003;
- Raphaël Comte 03.108, du 28 janvier 2003, Initiative cantonale à l'intention de l'Assemblée fédérale;
- Raphaël Comte 03.109, du 28 janvier 2003, relatif à l'utilisation des revenus provenant de la vente d'or excédentaire de la Banque nationale suisse.

La commission s'est constituée comme suit:

Président:	M. Armand Blaser
Vice-président:	M. Roland Debély
Rapporteur:	M. Claude Zweiacker
Membres:	M ^{me} Françoise Jeanneret
	M. Daniel Schürch
	M. Michel Grossmann
	M. Michel Barben
	M. Roland Walter
	M. Nicolas de Pury

Concernant le projet de décret du groupe socialiste 03.132, un rapport a déjà été adressé au Grand Conseil.

La commission a traité le projet de décret Raphaël Comte 03.108, lors de ses séances des 2, 10 juillet, 4 et 8 août 2003; le présent rapport ne concerne que le projet 03.108. Un prochain rapport traitera de l'objet 03.109.

Projet de décret

03.108

28 janvier 2003

Projet de décret Raphaël Comte

Initiative cantonale à l'intention de l'Assemblée fédérale

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission...

décède:

Article premier ¹Le produit de la vente d'or excédentaire de la Banque nationale suisse est affecté pour deux tiers aux cantons.

²Les cantons se partagent leur part selon les dispositions qui régissent leur participation au bénéfice net de la Banque nationale suisse (article 99, alinéa 4, de la Constitution fédérale).

³Les cantons utilisent leur part librement.

Art. 2 ¹Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

²Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

Cosignataires: D. Cottier, R. Debély, C. Schallenberger, M. Grossmann, W. Geiser, B. Zumsteg, M.-L. Béguin, F. Rutti, J. Tschanz, J.-B. Wälti, M. Desaulles-Bovay, D.G. Rossier, G. Pavillon, A. Gerber, B. Keller, R. Tanner, Ph. Haeberli et F. Loeffel.

2. RAPPEL DES FAITS

Plutôt que de résumer l'historique et la situation actuelle s'agissant de l'utilisation des réserves d'or excédentaires de la BNS, la commission vous renvoie à une information récente émise par le Département fédéral des finances:

Utilisation des réserves d'or excédentaires

A la suite de la suppression de la parité-or du franc, la Banque nationale suisse (BNS) dispose de plus de réserves d'or qu'elle n'en a besoin pour mener sa politique monétaire. Un avoir équivalant à 1 300 tonnes d'or, soit à quelque 20 milliards de francs (les "actifs libres"), est ainsi disponible pour être employé à d'autres fins d'utilité publique. Le 22 septembre 2002, le peuple et les cantons se sont prononcés sur deux propositions d'utilisation et ont rejeté l'initiative de l'UDC, selon laquelle la totalité des actifs libres devait revenir à l'AVS. Ils ont également refusé le contre-projet du Conseil fédéral et du Parlement proposant de conserver la valeur réelle des actifs libres et de verser les revenus de ceux-ci à l'AVS, aux cantons et à la Fondation Suisse solidaire. Suite à cette votation, l'utilisation des actifs libres est restée indéterminée.

Conservation de l'avoir spécial à sa valeur réelle

Suite au double non de la votation de septembre dernier, les actifs libres pourraient en principe être considérés comme "réserves monétaires excédentaires". Sur la base de la Constitution en vigueur (art. 99, al. 4, Cst), ce capital pourrait alors être reversé à la Confédération pour un tiers et aux cantons pour deux tiers. Cela pourrait se faire par le biais d'une adaptation de la convention sur la distribution du bénéfice de la BNS ou, au besoin, d'une nouvelle disposition légale.

En revanche, la conservation de l'avoir spécial à sa valeur réelle nécessite une base constitutionnelle spécifique, indépendamment de la clé de répartition choisie et indépendamment de la question de savoir si l'avoir sera géré par la BNS ou dans un fonds externe. Une base constitutionnelle réglant la conservation des actifs libres à leur valeur

réelle est indispensable, car l'art. 99, al. 4, Cst, actuellement en vigueur, prévoit que les bénéfices de la Banque nationale sont versés aux cantons et à la Confédération. De par sa nature, un tel versement implique que les bénéficiaires puissent disposer sans restrictions des moyens en question. Cela n'est par contre plus possible si une disposition concernant la conservation du capital est, elle aussi, adoptée.

Le Conseil fédéral reste d'avis que les actifs libres, constitués sur plusieurs décennies, doivent être non pas dépensés maintenant, mais au contraire conservés dans leur substance. Selon l'analyse des résultats de la votation, la conservation de l'avoir spécial à sa valeur réelle est soutenue par une large part de la population. Parallèlement, il convient selon le gouvernement de transférer au plus vite l'avoir spécial hors de la BNS, car une gestion durable de cet avoir par la BNS risque de créer des conflits d'intérêts au regard de la mission de la banque centrale en matière de politique monétaire.

Deux tiers des revenus aux cantons, un tiers à la Confédération

Au terme d'une discussion qui a eu lieu en janvier 2003, le Conseil fédéral a décidé que deux tiers des revenus des actifs libres devraient aller aux cantons et un tiers à la Confédération. Bien que cette solution permette de conserver la clé de répartition actuelle du bénéfice de la BNS, le Conseil fédéral reste fidèle à l'opinion qu'il a exprimée avant la votation de septembre dernier, selon laquelle l'utilisation des actifs libres doit être déterminée démocratiquement par le biais d'une base légale séparée. Il souhaite régler dans un même article constitutionnel le transfert et la conservation de la substance des actifs libres ainsi que l'utilisation des revenus de ceux-ci.

La discussion a également porté sur d'autres possibilités d'affectation telles que l'AVS, des mesures de formation ou le financement d'études de médecine. Pour le Conseil fédéral, assurer le financement de l'AVS est un problème de première importance, qui ne pourra toutefois pas être résolu par l'utilisation d'une partie des actifs libres.

Quant aux mesures de formation, le Conseil fédéral les considère comme judicieuses et nécessaires. Toutefois, il se montre sceptique quant à une affectation des revenus des actifs libres à cet effet. Il estime en effet que la formation constitue une tâche importante de l'Etat, qui doit être financée à l'aide des moyens inscrits au budget ordinaire et non par le biais de financements spéciaux. Le financement de mesures de formation à l'aide des actifs libres se heurterait en outre à la difficulté de déterminer précisément l'emploi des ressources financières et d'harmoniser les mesures avec la politique menée actuellement par les pouvoirs publics dans le domaine de la formation.

Il en va de même en ce qui concerne le financement de la formation de médecins, qui constitue l'une des possibilités d'affectation envisagées: le Conseil fédéral reconnaît que les études de médecine comptent parmi les plus onéreuses, mais il estime que la Confédération ne peut pas privilégier un type d'études en particulier. De plus, la formation universitaire relève de la responsabilité des cantons et les cantons disposant d'une université bénéficient déjà d'un soutien financier.

Lors de la session de printemps 2003, le Conseil des Etats a adopté une motion de Hans-Rudolf Merz, selon laquelle la part revenant à la Confédération des revenus annuels générés par la vente d'or doit être utilisée pour rembourser la dette publique. Il a de plus accepté lors de la session d'été 2003 un postulat de la Commission des finances demandant au Conseil fédéral d'examiner de quelle façon affecter les actifs libres, en se basant sur la constitution et la législation en vigueur et dans un délai relativement bref, pour en attribuer au moins deux tiers aux cantons.

Convention complémentaire concernant la distribution du bénéfice

Après la pause estivale, le Conseil fédéral présentera au Parlement un projet d'article constitutionnel réglant la conservation du capital et l'utilisation des revenus des actifs libres. En attendant l'entrée en vigueur de cette base constitutionnelle, ces revenus seraient inscrits dans le compte de résultats de la BNS.

Etant donné qu'ils n'ont pas été pris en considération lors de l'établissement de la convention sur la distribution du bénéfice en avril 2002, ils contribuent - toutes les autres conditions restant par ailleurs identiques - à une hausse plus forte que prévu des provisions monétaires de la BNS.

C'est pourquoi le DFF a conclu une convention supplémentaire avec la BNS selon laquelle les revenus des actifs libres doivent être versés dès le printemps 2004 pour un tiers à la Confédération et pour deux tiers aux cantons. Avec la poursuite des ventes d'or, le montant distribué annuellement passera de 300 millions en 2004 à 500 millions dès 2006. La convention supplémentaire représente une solution transitoire et s'appliquera jusqu'à l'entrée en vigueur d'une base constitutionnelle réglant l'utilisation des actifs libres.

3. AVIS DE LA COMMISSION

Rappelons qu'une part des bénéfices usuels de la Banque nationale suisse est, d'ores et déjà, versée aux cantons. Elle est partagée selon des critères qui tiennent compte de leur population et de leur capacité financière. Notre canton a ainsi reçu, chaque année, en 2000, 2001 et 2002, un montant d'un peu plus de 31 millions de francs.

Dans l'hypothèse de l'attribution des deux tiers du capital d'or excédentaire de la Banque nationale suisse, le canton de Neuchâtel serait bénéficiaire d'une somme de l'ordre de 250 millions de francs.

Unanime, la commission estime que le Grand Conseil doit donner un signe clair à l'Assemblée fédérale, par le vote d'une initiative cantonale, pour que les deux tiers du capital, et non seulement les intérêts, résultant de la vente d'or excédentaire soient attribués aux cantons.

Lors de la création de la Banque nationale suisse, en 1905, les cantons ont cédé leur monopole d'émission à la Confédération. Les 1300 tonnes d'or constituant les réserves d'or dont la Banque nationale suisse n'a plus besoin en raison de la suppression de la parité-or du franc peuvent être considérés comme des bénéfices retenus par la banque centrale.

Or, l'alinéa 4 de l'article 99 de la Constitution fédérale précise que "La Banque nationale doit verser au moins deux tiers de son bénéfice aux cantons".

Il est donc légitime que les deux tiers du capital reviennent aussi aux cantons et qu'ils en assument la gestion en utilisant leur part librement. Cette part d'or excédentaire doit, au regard, de la commission, être répartie aux cantons selon les critères appliqués pour l'attribution du bénéfice annuel de la Banque nationale suisse.

La commission poursuit, en outre, ses réflexions quant à l'utilisation par notre canton du capital réalisé par la vente d'or excédentaire de la Banque nationale et elle présentera des propositions dans le prochain rapport relatif au projet de décret Raphaël Comte 03.109 "Décret relatif à l'utilisation des revenus provenant de la vente d'or excédentaire de la Banque nationale suisse".

4. CONCLUSION ET DECRET

Après avoir pris l'avis de M. André Simon-Vermot, chef du service juridique de l'Etat, la commission vous propose d'approuver le décret suivant qui modifie dans sa forme le projet de décret du député Raphaël Comte et non pas dans son fond.

La commission "Référendum cantonal sur le Paquet fiscal et Or de la BNS" a adopté le présent rapport à l'unanimité lors de sa séance du 8 août 2003.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 8 août 2003

Au nom de la commission "Référendum cantonal
sur le Paquet fiscal et Or de la BNS":

Le président,
A. BLASER

Le rapporteur,
C. ZWEIACKER

Décret soumettant une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale relative à l'affectation des réserves d'or excédentaire de la Banque nationale

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu les articles 45, alinéa 1, 99 alinéa 4, et 160 alinéa 1, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999;

vu les articles 42, alinéa 1, lettre c, et 61, alinéa 1, lettre a, de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 24 septembre 2000;

vu les articles 31 et 32, alinéa 1, lettre c, de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 22 mars 1993:

sur la proposition de la commission "Référéndum cantonal sur la Paquet fiscal et Or de la BNS", du 8 août 2003,

décète:

Article premier Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel, exerçant son droit d'initiative en matière fédérale, adresse à l'Assemblée fédérale, en termes généraux, la proposition suivante d'élaboration d'un projet de loi:

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse arrête les dispositions législatives nécessaires pour que:

- a) le capital résultant de la vente d'or excédentaire de la Banque nationale soit affecté pour les deux tiers aux cantons;*
- b) la part qui revient aux cantons soit répartie selon les principes prévus à l'article 27 de la loi sur la Banque nationale (LBN, du 23 décembre 1953);*
- c) les cantons puissent utiliser leur part librement.*

Art. 2 Le Grand Conseil charge le Conseil d'Etat de transmettre le présent décret à l'Assemblée fédérale, à l'échéance du délai référendaire.

Art 3 ¹Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

²Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,