

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :****Postulat Didier Lohri et consorts - Règlement fonds de redistribution de la BNS et précisions****1. PREAMBULE**

La commission s'est réunie le jeudi 3 avril 2025 à la salle du Bicentenaire, pl. du Château 6, dans le bâtiment du Parlement cantonal à Lausanne. Présidée par Mme la députée F. Gross, également rapporteuse, elle était composée de Mmes les députées A. Cherbuin et G. Schaller ainsi que de MM. les députés A. Berthoud, H. Buclin, J.-D. Carrard, K. Duggan, D. Dumartheray, J. Eggenberger, J.-C. Favre, Ph. Jobin, Ph. Miauton J.-F. Paillard et T. Schenker. Le député A. Démétriadès était excusé.

Ont participé à cette séance, M. le député D. Lohri (postulant), M. le conseiller d'Etat F. Borloz, chef a.i. du Département des finances cantonales, M. P. Rattaz, chef du Service d'analyse et de gestion financières (SAGEFI). M. F. Mascello, secrétaire de la commission, s'est chargé de la prise des notes de séance.

2. POSITION DU POSTULANT

Il n'existe pas de base légale régissant le traitement des fonds en provenance de la Banque nationale suisse (BNS), mais la répartition de cette manne repose sur une convention entre cette institution bancaire et les cantons, revue ponctuellement¹. Selon le postulant, les versements de la BNS devraient dès lors être versés dans un fonds cantonal dédié, dûment réglementé, afin d'en garantir un usage optimal, à l'instar des fonds forestiers qui bénéficient d'un règlement clair pour anticiper les défis environnementaux au mieux, comme les catastrophes naturelles. La BNS ne fait pas différemment puisque, selon son site, elle identifie notamment les thématiques liées au logement et aux approches climatiques. Certains cantons ont une loi et un règlement sur le fonds de distribution de la BNS qui fixent les priorités dans la gestion de cette manne. Le Canton doit dès lors agir sur trois axes : trouver une solution réglementaire ou légale constituant un fonds cantonal, étudier la définition de l'affectation de ces redistributions, selon la durée de la convention fédérale, et plancher sur la définition de règles de dissolution de ce fonds au terme de la convention. La rigueur financière demandée fait d'autant plus sens, dans la période de tensions que le Canton de Vaud traverse actuellement.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseiller d'Etat prend note de l'intérêt du postulant pour les fonds et rappelle à la commission qu'aucun règlement, aucune loi n'indique que les versements de la BNS sont censés être alloués à une utilisation particulière. Les objectifs de la BNS ne peuvent être confondus avec l'utilisation faite par les Cantons des

¹ Extrait du site de la Confédération : « Conformément à la loi sur la Banque nationale (LBN), la Banque nationale suisse (BNS) est tenue de constituer des provisions pour maintenir les réserves monétaires au niveau requis par la politique monétaire. Elle s'acquitte de cette obligation en exécutant des prélèvements sur le résultat de son exercice. Le bénéfice restant après constitution des provisions est en principe mis à disposition pour être distribué à la Confédération et aux cantons. En vue d'assurer à moyen terme la constance des versements, le Département fédéral des finances et la BNS définissent les modalités de la distribution du bénéfice dans une convention pluriannuelle qui facilite la planification budgétaire de la Confédération et des cantons ».

dividendes. La recherche de rigueur du postulant est saluée et il lui est confirmé que, de manière tout aussi rigoureuse, cette manne financière est versée dans la caisse de l'Etat, au titre de recettes exceptionnelles, qui peut en disposer comme bon lui semble. Il n'existe pas de lien entre la création d'un fonds et l'argent de la BNS. Le Conseil d'Etat est dès lors opposé à ce projet de création de fonds, surtout dans une période financière complexe où ces recettes incertaines seront fortement utiles.

4. DISCUSSION GENERALE

Constitution d'un fonds cantonal BNS (puce no 1) et exemple bernois

Le conseiller d'Etat craint que cette obligation d'alimentation de ce fonds ne minimise la marge de manœuvre du Conseil d'Etat dans sa bonne marche des affaires courantes. Ces règles vont alourdir le fonctionnement de gouvernement, alors qu'un versement dans la caisse de l'Etat est le plus logique et facile à traiter.

Plusieurs députés partagent la vision du postulant dans le constat qu'une inscription légale de ces recettes de la BNS fait défaut. A titre d'exemple, le Canton de Berne possède une base légale depuis 2015 instituant un fonds qui régule l'utilisation des bénéfices reçus par la BNS ; le problème n'est toutefois pas son allocation, mais plutôt son inconstance. Le fonds bernois prévoit un versement au budget de l'équivalent de trois tranches ; le solde du versement étant attribué au fonds de régulation. Ce dernier n'est activé que lors des exercices où les trois tranches ne sont pas versées ou que partiellement. Dit autrement, en cas d'excédent supérieur à trois tranches, les trois premières seraient affectées au ménage courant de l'Etat et le solde dans ce fonds, alors qu'en cas d'un excédent inférieur à trois tranches, l'entier serait versé dans la caisse de l'Etat et le solde manquant serait ponctionné dans le fonds. Cette opération garantit une certaine stabilité et une meilleure prévisibilité des recettes financières de l'Etat. Depuis quelques années, il faut admettre que l'intégration des versements de la BNS participe pleinement au bouclage des budgets cantonaux, ce qui n'était pas le cas auparavant.

Pour la rédaction de son texte, le postulant s'est effectivement inspiré du modèle bernois dont la base légale, revue 2023, prévoit, comme d'autres cantons, un article évoquant la dissolution du fonds en question, avec une échéance fixée au 31 décembre 2030, sous réserve que le fonds n'ait pas été dissous auparavant. Il insiste sur le fait que son postulat vise uniquement à étudier la possibilité de la mise en place d'un règlement ou d'une loi permettant la constitution d'un fonds cantonal, afin de garantir une plus grande constance et éviter les fluctuations. L'idée n'est pas d'imposer le modèle bernois, avec sa gestion par tranches de versements. Ce fonds BNS doit pouvoir garantir une gestion optimale de ces versements qui sont dorénavant et malheureusement intégrés au budget, contrairement à la pratique passée plus avantageuse qui ne les y intégrait pas et traduisait une plus grande sincérité budgétaire.

Un député se souvient qu'auparavant cette thématique n'avait pas lieu d'être dans la mesure où une régularité du versement des dividendes de la BNS était assurée. A sa satisfaction, ces versements n'apparaissent d'ailleurs pas, durant ces années, au budget ce qui permettait de les utiliser de manière souple et intelligente (p.ex. diminution de l'endettement des EMS ou encore des hôpitaux). La création d'un fonds de régulation pour contenir cette stabilité est un réel sujet, mais cette gestion des tranches BNS en fonction d'un certain seuil ne semble pas être en phase avec la demande du postulat Lohri. Il change toutefois de position dans le cours de la discussion pour autant qu'une notion de régulation y soit intégrée.

Affectation des redistributions (puce no 2) et définition des règles de dissolution du fonds (puce no 3)

Un député annonce d'abord ne pas soutenir la puce no 2, car partisan d'un budget global de l'Etat, avec le moins d'affectation possible, mais revoit par la suite sa position à la lumière des arguments du postulant qui précise que ces deux puces sont incluses dans bon nombre de bases légales cantonales. D'autres commissaires ne sont toutefois pas convaincus par ces deux puces que le postulant accepte de supprimer ; l'objectif principal du postulat étant d'étudier la possibilité de la mise en place d'un règlement ou d'une loi permettant la constitution d'un fonds cantonal, afin de garantir une plus grande constance et éviter les fluctuations la création du fonds. Ce fonds BNS doit pouvoir garantir une gestion optimale de ces versements qui sont dorénavant souvent intégrés au budget.

Proposition de prise en considération partielle

Compte tenu des échanges et à l'unanimité, la commission propose au postulant de modifier son texte en reprenant la version bernoise du texte qui stipule : « ... un fonds de distribution des bénéfices de la BNS ». Le

Conseil d'Etat choisira si la solution doit reposer sur un règlement ou une loi, pourra en définir le mécanisme de lissage et fixer les seuils ou plafonds qu'il jugera utiles. Le texte serait le suivant :

« Les signataires demandent que le Conseil d'Etat étudie

- ~~une solution de règlement ou de loi constituant un fonds cantonal de distribution des bénéfices de la BNS.~~
- ~~la définition de l'affectation des redistributions de la BNS en fonction de la durée de la convention signée avec la Confédération~~
- ~~ainsi que la définition des règles de dissolution de ce fonds cantonal BNS au terme de la convention. »~~

Conclusions

Le conseiller d'Etat estime que cette solution complique singulièrement la pratique, dans un moment où les défis sont déjà d'assumer les charges courantes de l'Etat, de faire fonctionner le Canton avec un personnel motivé et de garantir un niveau de vie le plus élevé possible à la population. Le fait de créer des fonds n'est d'aucune utilité, car tous les revenus disponibles sont utilisés et ne suffisent pas à couvrir les charges.

En conclusion, le postulant prend acte du positionnement du conseiller d'Etat, mais veut penser aux générations futures. Il rappelle en outre que son ancienne motion avait été considérée comme trop contraignante et estime dès lors que ce postulat offre la marge de manœuvre suffisante au Conseil d'Etat pour ouvrir la réflexion sur la création de ce fonds. Quelle que soit la forme de l'intervention parlementaire, son message est identique : faire en sorte que les Vaudoises et les Vaudois vivent bien et puissent bénéficier de manière plus prévisible des fonds de la BNS, par le biais d'un mécanisme rigoureux et nécessaire. Il valide la modification de son texte.

5. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil la prise en considération partielle de ce postulat par 9 oui, 3 non et 2 abstentions

Epesses, le 2 mai 2025.

*La rapporteuse :
(Signé) Florence Gross*