

FEUILLE FÉDÉRALE

87^e année

Berne, le 14 août 1935

Volume II

Paraît une fois par semaine. Prix: 20 francs par an; 10 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco à l'imprimerie des hoirs K.-J. Wyss, société anonyme, à Berne.

3280

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi renouvelant le privilège d'émission de la banque nationale.

(Du 6 août 1935.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre ci-après, avec message à l'appui, un projet de loi renouvelant le privilège d'émission de la banque nationale.

I.

Sur la proposition du conseil de banque, l'assemblée générale extraordinaire des actionnaires de la banque nationale suisse, qui s'est tenue le 4 juillet 1935 et à laquelle étaient représentées 61,477 actions sur 100,000, a pris, à une forte majorité, la décision suivante:

« L'assemblée générale extraordinaire des actionnaires de la banque nationale suisse, du 4 juillet 1935, soumet au Conseil fédéral à l'intention de l'Assemblée fédérale, conformément à l'article 40, chiffre 5, de la loi sur la banque du 7 avril 1921, la proposition de renouveler par une loi fédérale, avant le 20 juin 1937, en application de l'article 76, alinéas 1 et 2, de ladite loi et pour une période allant du 21 juin 1937 au 20 juin 1947, le droit exclusif, conféré à la banque nationale, d'émettre des billets de banque, présomption faite que ce renouvellement ait lieu en substance conformément aux stipulations de la loi actuellement en vigueur. »

Nous avons l'honneur de vous transmettre, avec recommandation, la proposition des organes de la banque nationale, et de vous proposer un projet de loi réglant le point en question.

II.

A l'origine, le privilège d'émission avait été concédé à la banque nationale pour une période de 20 ans, qui a pris fin le 20 juin 1927. L'article 76, 2^e alinéa, de la loi du 7 avril 1921 sur la banque nationale suisse (dénommée ci-après « la loi ») dispose que la durée de chaque renouvellement du privilège d'émission sera de 10 ans; en vertu de cette disposition, la loi du 19 juin 1925 prolongea le privilège jusqu'au 20 juin 1937.

Suivant l'article 76, 1^{er} alinéa, de la loi, la décision relative au renouvellement ou au non-renouvellement du privilège d'émission doit avoir lieu par la voie de la législation fédérale, mais elle dépend des déclarations préalables de la Confédération et de la banque nationale à ce sujet. Ainsi, les deux parties peuvent mettre fin au privilège le 20 juin 1937 ou se prononcer en faveur de sa prolongation pour dix ans. L'article 77 dispose que la banque restera toutefois tenue de remplir ses obligations pendant trois années si la Confédération ne renouvelle pas le privilège en temps utile. Toute décision des organes de la banque contraire à cette prescription serait juridiquement nulle. La Confédération a donc la faculté de ne fixer le nouveau régime d'émission que le 20 juin 1940. Cependant, le Conseil fédéral et la banque nationale reconnaissent que l'ajournement de la décision à prendre et l'incertitude qui s'ensuivrait quant à la situation à venir gêneraient la banque d'émission dans l'accomplissement de ses tâches et seraient préjudiciables à notre monnaie nationale. L'intérêt du pays exige que la délibération du projet de loi qui vous est soumis intervienne assez tôt pour éviter qu'on ne doive s'arrêter à une solution provisoire.

En ce qui concerne le renouvellement ou le non-renouvellement du privilège d'émission, chaque partie doit notifier sa décision à l'autre une année avant que ce privilège expire (art. 40 et 76 de la loi). Dans le cadre normal de la procédure, il faut donc que la Confédération et la banque nationale se prononcent déjà avant le 20 juin 1936, l'une sur la prorogation du privilège d'émission, l'autre sur le maintien de la banque. En vertu de sa compétence législative, la Confédération peut lier le renouvellement du privilège à une modification de la loi; or une telle modification pourrait être assez profonde pour déterminer la banque à renoncer à l'exercice du droit d'émission et à dissoudre la société. Il est donc bien compréhensible que les organes de la banque tiennent à être informés de la teneur de la nouvelle loi avant le 20 juin 1936. Pour cette raison, l'assemblée générale des actionnaires, se fondant sur l'article 40, chiffre 5, de la loi, a décidé de proposer aux autorités fédérales d'édicter une loi renouvelant le privilège d'émission.

III.

Les organes de la banque nationale avaient d'abord l'intention de joindre à la proposition concernant la prorogation du privilège une demande

de revision de la loi. Mais elles ont abandonné ce dessein pour différentes raisons.

Trois groupes de questions devront être étudiés tout spécialement lors d'une revision de la loi, à savoir: le nouveau mode de répartition du bénéfice net, la simplification de l'organisation et l'extension du cercle des opérations; ce sont les questions relatives au partage du bénéfice net, ainsi que le problème connexe de l'indemnité aux cantons, qui ont demandé plus de temps qu'on ne l'avait prévu. Les pourparlers engagés entre la direction de la banque, le département des finances et des douanes et les directeurs des finances cantonales pour rechercher une solution qui satisfasse tous les intéressés se heurtent encore à des difficultés considérables.

D'autres circonstances encore expliquent l'interruption des travaux préparatoires concernant une revision de la loi: ce sont les événements survenus au cours de l'année dans le domaine monétaire, sur le marché de l'argent et dans la structure des banques suisses. Les déplacements extraordinaires de capitaux provoqués par les attaques déclanchées contre le franc suisse dans le courant des mois d'avril et de mai de cette année ont coûté à la banque nationale 700 millions de francs-or et l'ont obligée à engager une lutte défensive telle qu'elle n'en avait jamais connu de pareille. De ce fait, les organes dirigeants de la banque nationale ont dû résoudre des problèmes qui ont absorbé toute leur attention et toutes leurs forces.

Mais ce ne sont pas les organes de la banque nationale seuls qui sont débordés de travail; les autorités fédérales, exécutives et législatives, sont, de leur côté, trop occupées par les problèmes de l'heure pour pouvoir entreprendre une revision de la loi sur la banque nationale. Une époque où tout fermente, où tout se transforme profondément et où l'économie s'engage dans des voies en partie nouvelles, telle la période que nous traversons, n'est pas propice pour procéder à la revision envisagée, surtout si l'on veut faire œuvre qui dure. En tout cas, si l'on tempore, la situation s'éclaircira à plus d'un égard. Les organes de la banque poursuivront l'étude du problème et proposeront, le moment venu, aux autorités fédérales des modifications à apporter à la loi.

IV.

L'article 39 de la constitution, adopté par le peuple et par les cantons le 18 octobre 1891, conférait à la Confédération la faculté de créer soit une banque d'Etat soit une banque centrale par actions, administrée avec le concours et sous le contrôle de la Confédération. Le projet instituant une banque d'Etat fut repoussé dans la votation populaire le 28 février 1897; la banque centrale d'émission fut alors organisée suivant le second terme de l'alternative, c'est-à-dire sous la forme d'une banque centrale d'émission

par actions. Dans les temps critiques surtout, les faits prouvent sans cesse combien juste est le principe qui assure l'indépendance de la banque d'émission et de son crédit à l'égard de l'Etat et du crédit de l'Etat. Cette indépendance n'empêche pas du tout l'Etat et la banque nationale de collaborer, ainsi que le montrent les événements survenus au cours de ces dernières années et tout particulièrement durant les mois qui viennent de s'écouler. Aussi les autorités fédérales n'ont-elles aucune raison de modifier le régime en vigueur, puisqu'il a donné ce qu'on en attendait.

En réunissant une assemblée générale extraordinaire pour lui proposer de demander le renouvellement du privilège, on a ouvert un débat public sur la question. Nulle part, ni du sein des organes de la banque, ni en dehors de la banque, une voix ne s'est élevée pour demander la transformation de la banque nationale en banque d'Etat. On est fondé à conclure de ce silence que le peuple suisse entend ne rien changer au système d'émission actuel.

V.

Dans chacun de ses rapports annuels, la banque nationale donne un compte rendu détaillé de sa gestion. C'est pourquoi les explications qui suivent sont limitées à quelques questions de principe.

Pendant la période du privilège d'émission actuel, la *politique de crédit* de la banque nationale a été profondément influencée par les mouvements internationaux de capitaux. Au cours de l'après-guerre, des fonds étrangers entrèrent en Suisse en quantités considérables pour s'y employer ou simplement s'y abriter. Grâce à l'afflux de ces disponibilités, les banques suisses furent en mesure de satisfaire aux demandes de crédits de notre économie sans beaucoup recourir à la banque d'émission. Ces fonds étrangers ne trouvèrent que partiellement un emploi rémunérateur en Suisse; aussi furent-ils également prêtés à l'étranger, pour concourir à la stabilisation de monnaies, faire face aux besoins financiers d'Etats et de communes ou être placés dans des entreprises industrielles et commerciales. En rejetant le papier étranger de crédit et de rembourser qui ne correspondait pas à une opération commerciale, ou en limitant l'acceptation à l'escompte du papier de ce genre, la banque nationale a cherché depuis 1924, à mettre le crédit d'émission, aux conditions les plus avantageuses, à la disposition de l'économie suisse. Entre le 22 octobre 1925 et le 22 janvier 1931, elle a réduit par trois fois son taux d'escompte, le ramenant de 3½ à 2 pour cent. Elle a pu le maintenir à ce niveau jusqu'au 3 mai 1935. Lorsqu'elle se vit obligée de le modifier afin de protéger notre change, elle se borna à le relever d'un ½ pour cent. Le taux des avances sur nantissement a subi quatre réductions qui l'ont fait passer de 4½ pour cent au niveau, inconnu jusqu'ici en Suisse, de 2½ pour cent; c'est seulement le 3 mai de cette année qu'il a été reporté à 3½ pour cent. La moyenne du taux de l'escompte pour les années comprises entre 1925 et 1934 s'établit à 2,88 pour cent. Dans la même période, aucune banque d'émission n'a pu

pratiquer un taux moyen si modique. En maintenant des taux avantageux, la banque nationale ne se propose pas seulement d'alléger les conditions de son crédit, elle entend aussi influencer le loyer de l'argent sur le marché monétaire et sur le marché des capitaux.

Au cours des années de crise, la banque nationale a continué de faire bénéficier de son crédit, sans restriction aucune, les affaires d'escompte et d'avances sur nantissement qui découlaient de transactions légitimes et dont les signatures offraient des garanties suffisantes de sécurité et de liquidité; néanmoins, elle n'a été mise à contribution que dans une faible mesure en raison de l'afflux considérable de capitaux étrangers et de l'aisance qu'il apporta au marché monétaire suisse. L'escompte d'effets de change, opération qui permet à la banque nationale de s'acquitter de ses tâches essentielles — régler le marché de l'argent et faciliter les opérations de paiement —, a été refoulé à l'arrière-plan. Par suite des changements survenus dans les modes de règlement et dans les conditions de l'économie, les avances sur nantissement ont revêtu, temporairement du moins, une importance plus grande que les affaires d'escompte. Le montant moyen le plus faible du recours au crédit de la banque nationale en matière d'escompte et d'avances sur nantissement, soit 72 millions de francs, a été noté en 1932; ce chiffre ne représente pas même 5 pour cent de la circulation fiduciaire à la même époque. Au cours de 1935, les opérations de crédit se sont quelque peu ranimées, non, il est vrai, parce que la situation s'est améliorée, mais parce que les disponibilités du marché ont diminué.

En observant le principe qui commande de réserver le crédit d'émission à des opérations conformes à sa nature, soit les opérations de crédit à court terme, la banque nationale a conservé sa pleine liberté d'action. Elle s'est gardée d'utiliser le crédit d'émission pour dégager des avoirs «gelés» ou d'immobiliser son encaisse-or en accordant des crédits «illiquides»; c'est pourquoi il lui a été possible de défendre le franc suisse en cédant à l'étranger, dans le courant des mois d'avril et de mai de cette année, une quantité d'or équivalant à 3 milliards de francs français.

C'est dans la période actuelle du privilège que le régime de l'étalon-or a été instauré. En fait, la politique monétaire de la banque nationale tendait à maintenir le franc suisse à la parité de l'or depuis le mois de juin 1925. Mais c'est le 1^{er} avril 1930 seulement, lorsque la loi du 20 décembre 1929 est entrée en vigueur, que le monométallisme-or a été consacré par la loi. Avant de pouvoir nationaliser entièrement notre circulation monétaire, il a fallu attendre que la dissolution de l'Union monétaire latine, consommée le 1^{er} janvier 1927, eût rendu toute liberté d'action à la Suisse.

Aux termes de la loi actuelle, la banque nationale est tenue d'observer les règles de l'étalon-or et de maintenir le franc suisse à la parité. Dans ces

dix dernières années, la politique des changes de la banque nationale fut conditionnée moins par la situation de la Suisse que par les conjonctures internationales. Dans les temps où des capitaux étrangers venaient se placer dans notre pays, ou tout au moins y chercher un refuge, ou lorsque les banques suisses réduisaient leurs placements à l'étranger ou les rappelaient, il fallut que la banque nationale acceptât des quantités de devises considérables pour empêcher le franc suisse de faire prime. Les valeurs-or détenues par la banque nationale atteignirent en 1932 leur montant le plus élevé en moyenne annuelle, soit 2,6 milliards de francs. En revanche, il y eut des moments où l'étranger rapatria les fonds qu'il avait déposés chez nous, vendit des titres suisses, et où des Suisses eux-mêmes cherchèrent à mettre leur fortune en sûreté en la transformant en devises ou en or. A ces moments-là, la banque nationale, en cédant des valeurs-or, devait empêcher le franc suisse de tomber au-dessous du point de sortie de l'or. La plus violente attaque à laquelle elle ait dû faire face dans des circonstances semblables fut celle du printemps 1935. A vrai dire, la réserve d'or de la banque nationale a commencé à diminuer par étapes depuis 1932, pour descendre à 1289 millions de francs à la fin de juillet 1935. Mais la couverture-or des billets dépasse encore 100 pour cent, proportion qu'à ce jour aucune banque d'émission ne dépasse et que bien peu atteignent.

Il reste encore un troisième point à considérer : les *relations de la banque nationale avec la Confédération*. La loi de 1905 avait déjà imposé à la banque un certain nombre d'obligations envers la Confédération ; mais il appartenait aux autorités administratives de la Confédération de fixer dans quelle mesure la banque devait se charger d'effectuer certaines opérations. Or, au cours de la dernière période décennale, la tâche de la banque nationale dans ce domaine s'est considérablement étendue. Entre les années 1926 et 1928, des conventions séparées ont été passées à l'effet de régler les relations réciproques de la banque nationale avec la Confédération, les chemins de fer fédéraux et l'administration des postes, télégraphes et téléphones.

Tout en réservant sa liberté d'action, la banque nationale voit grandir son rôle de caissier d'Etat et de conseiller financier de la Confédération. Par l'entremise du réseau étendu de ses correspondants, elle accepte les paiements et effectue les versements pour le compte de la Confédération et de ses administrations ; elle participe au service des monnaies ; elle gère gratuitement non seulement les titres appartenant à la Confédération et aux administrations fédérales, mais aussi les obligations de la Confédération et des chemins de fer fédéraux déposées, contre certificats nominatifs, auprès de la caisse d'Etat fédérale et de la caisse principale des chemins de fer fédéraux. De plus, par ses avis et ses conseils, la banque nationale prête à la Confédération un concours qui s'est transformé en une collaboration étroite et constante par suite des difficultés économiques et financières croissantes.

Dans la période de 1925 à 1934, le mouvement annuel enregistré par le service des versements et paiements entre la banque nationale et les administrations fédérales a varié entre 9,9 et 13,6 milliards de francs. A la fin de 1934, la valeur nominale des titres que la banque nationale gérait pour le compte de la Confédération et des chemins de fer fédéraux dépassait 900 millions de francs.

VI.

Comme elle l'a fait lors du dernier renouvellement du privilège d'émission, l'assemblée générale extraordinaire des actionnaires demande qu'en prolongeant ce privilège de 1937 à 1947 on n'apporte aucun changement essentiel aux dispositions de la loi actuelle.

Cette condition vise tout d'abord les dispositions qui revêtent un caractère contractuel. Ce sont notamment celles qui fixent les droits de l'assemblée générale des actionnaires et celles qui se rapportent au capital social, au fonds de réserve, à la répartition des bénéfices et à la liquidation de la société. La banque nationale compte ces dispositions parmi celles que la Confédération ne pourrait modifier en sa défaveur sans son consentement. Elle motive sa manière de voir par le fait que son capital social ne lui a pas été fourni par la Confédération, mais qu'elle a dû le constituer elle-même et que, en échange de ce soin et pour le risque commercial qu'elle encourt, l'article 39 de la constitution lui confère le droit de faire sur ses bénéfices, avant de payer l'indemnité aux cantons, un prélèvement qui permette de servir un dividende équitable au capital-actions et d'effectuer les versements nécessaires au fonds de réserve.

La réserve faite par l'assemblée générale s'étend aussi à toute autre modification de la loi, qui, bien que sans rapport avec le privilège, serait envisagée à l'occasion du renouvellement. Il importe en effet de ne pas oublier que la banque nationale, contrairement à d'autres banques d'émission, ne possède pas de statuts. Toutes les questions relatives à son organisation et à son activité sont entièrement réglées par la loi. Dans ce domaine, la banque nationale n'a donc pas la possibilité d'agir de son propre chef; autrement dit, elle ne peut prendre les mesures nécessaires sans y être autorisée par une disposition légale; toutefois elle a un intérêt matériel à posséder une organisation assurant à son capital la sécurité requise et un rendement qui permette la constitution de réserves et le paiement des dividendes.

Pour le cas où les autorités fédérales se proposeraient de reviser la loi, l'assemblée générale des actionnaires s'est réservé la faculté de prendre position à l'égard des modifications envisagées et de s'adresser aux autorités compétentes pour sauvegarder ses droits légaux et défendre sa manière de voir.

En vous recommandant de donner suite à la proposition des organes de la banque nationale et d'adopter le projet de loi ci-annexé, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 6 août 1935.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le vice-président,
MEYER.

Le vice-chancelier,
LEIMGRUBER.

(Projet.)

Loi fédérale

renouvelant

pour 1937 à 1947 le privilège d'émission de la banque nationale.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu l'article 76 de la loi du 7 avril 1921 sur la banque nationale;
vu le message du Conseil fédéral du 6 août 1935,

arrête :

Article unique.

Le privilège de la banque nationale pour l'émission de billets de banque, venant à échéance le 20 juin 1937 aux termes de la loi fédérale du 19 juin 1925 renouvelant le privilège d'émission de la banque nationale, est prorogé pour une période de dix ans, soit jusqu'au 20 juin 1947.

**MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi
renouvelant le privilège d'émission de la banque nationale. (Du 6 août 1935.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1935
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	33
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	3280
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.08.1935
Date	
Data	
Seite	189-196
Page	
Pagina	
Ref. No	10 087 653

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.