

165.**Message**

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale

à

l'appui d'un projet de modification des art. 15, 16, 20
et 21 de la loi du 6 octobre 1905 sur la Banque
nationale suisse.

(Du 1^{er} avril 1911.)

Monsieur le président et messieurs,

Nous avons le désir de différer encore de quelques années toute modification à la loi sur la Banque nationale suisse, jusqu'à ce que nous soyons suffisamment éclairés par une plus longue expérience sur les perfectionnements qui peuvent être apportés à l'institution. Mais nous avons dû reconnaître avec les autorités de la banque qu'il était cependant désirable de ne plus attendre, et tout en réservant une révision future qui devra porter sur des points plus importants, de supprimer dès maintenant certaines restrictions qui entravent ou empêchent des opérations qui rentrent dans le cadre naturel de son activité et de sa fonction et qui ont pour résultat de la priver de bénéfices qu'elle peut légitimement réaliser.

Nous profitons de l'occasion pour apporter plus de précision dans la rédaction du texte de l'article 15 qui manque sur certains points de netteté et pour en combler les lacunes. Disons de suite, pour écarter tout malentendu et toute fausse

interprétation, que les quelques modifications que nous proposons aujourd'hui comme celles que pourra suggérer plus tard une expérience plus complète du fonctionnement de la banque ne doivent pas toucher aux principes essentiels qui sont à la base de la loi et ne doivent pas altérer le caractère qu'il importe de maintenir à l'institution.

Elle doit rester en effet une banque d'émission dont le rôle principal doit être de régulariser le marché de l'argent, de régler selon les besoins la circulation métallique et la circulation fiduciaire du pays, de résoudre pratiquement la question du taux de l'escompte au niveau que comporte la situation générale des affaires et de faire pénétrer de saines notions financières dans notre vie économique et commerciale.

C'est ainsi que la Banque nationale a compris son rôle et qu'elle s'est jusqu'ici efforcée de le remplir au mieux des intérêts du pays. Elle a veillé en effet avec un soin attentif sur les besoins de la circulation et du crédit; elle nous a aidés à traverser une période de crise sans que nous ayons éprouvé les embarras et les perturbations qu'ont connus les pays voisins; elle a rendu à notre commerce et à notre industrie tous les services qu'elle pouvait rendre dans une première période de début; elle a été déjà un puissant régulateur dans le fonctionnement des opérations monétaires; elle a réussi à consolider sa situation et son crédit tant en Suisse qu'à l'étranger. On a de plus en plus confiance en elle, dans son allure, dans la sûreté de ses engagements, dans la prudence de ceux qui la dirigent et on reconnaît toujours plus son utilité et la force qu'elle a acquise et qui doit sans cesse grandir comme organe essentiel de notre crédit et de notre vie économique.

Mais sans la sortir du rôle pour lequel elle a été créée et qui doit passer avant toute autre préoccupation, avant celle de réaliser des profits et de gros excédents, sans la sortir du cercle limité des opérations dans lesquelles son activité doit demeurer concentrée, n'y a-t-il pas cependant possibilité d'améliorer sa situation, de donner un peu plus d'essor à ses affaires, de lui procurer de nouvelles ressources, d'alléger ses charges et de simplifier son mécanisme?

C'est la question qui a été soulevée au sein de la commission des finances des Chambres, que nous avons posée à la direction de la banque et qui a fait de sa part l'objet d'un examen attentif. Le résultat de cet examen est consigné dans un rapport détaillé que la direction a transmis

au département des finances et avec les conclusions duquel nous pouvons nous déclarer d'accord.

En ce qui concerne la simplification du mécanisme de la banque, nous avons aussi le sentiment que certaines économies peuvent être réalisées par la suppression ou la transformation de quelques rouages de l'administration. Des essais de simplification ont déjà commencé, mais nous sommes d'avis que les expériences de la banque n'ont pas duré assez longtemps pour qu'on puisse aujourd'hui se prononcer avec une sûreté suffisante et décider dès maintenant de supprimer ou de transformer quelques-uns de ses rouages. Il est donc prudent de ne pas anticiper et d'attendre pour faire cette réforme que l'expérience ait mûri les décisions à prendre. Cette réforme pourra être comprise avec d'autres dans une prochaine révision de la loi.

Il en sera de même de la question de l'indemnité à payer aux cantons. On ne peut pas nier que cette indemnité est calculée sur des bases trop larges et qu'elle va au delà des bénéfices que les cantons réalisaient par le service de l'émission et par l'impôt établi sur les billets de banque. Il est facile aujourd'hui d'en faire la démonstration irréfutable. Il y a là en conséquence une erreur qu'il faudra corriger dans l'intérêt de la vérité et de la justice. Le tribut que la Banque nationale et la Confédération doivent acquitter aux cantons ne doit représenter que la rançon exacte des bénéfices récoltés antérieurement par les cantons ou la juste compensation des pertes qu'ils ont éprouvées par la création de la Banque nationale. Le droit des cantons à être indemnisé ne peut aller au delà. Ce qu'ils reçoivent de plus doit être considéré comme ayant le caractère d'une subvention spéciale qui peut être retranchée comme elle peut être maintenue ou réduite. Toute cette question aussi doit être réservée à un plus ample examen et à une future révision de la loi.

Nous estimons donc avec les autorités de la banque que, dans les circonstances actuelles, une révision devrait se borner à remédier à une limitation un peu trop étroite et injustifiée des opérations de la banque, à la dégager de certaines entraves qui nuisent au développement de ses affaires et à accorder un peu plus d'initiative et de liberté d'action à la prudence de ses administrateurs.

Nous référant à l'exposé qui précède, nous venons vous proposer d'introduire les modifications suivantes dans l'ar-

ticle 15 de la loi, afin de permettre à la banque de donner un peu plus d'extension aux opérations qu'elle est autorisée à faire, savoir:

- a. Escompte de chèques à ordre sur la Suisse.
- b. Escompte d'obligations sur la Suisse.
- c. Achat et vente de bons du trésor de pays étrangers à circulation monétaire métallique à l'échéance de trois mois au plus.
- d. Achat et vente de titres et souscriptions pour le compte de tiers.
- e. Rôle de la banque lors d'émission d'emprunts de la Confédération et des cantons.

D'après l'article 15, chiffre 3, de la loi, la banque peut escompter des chèques sur les pays étrangers. Comme il n'est rien dit à l'égard des chèques sur la Suisse, la modification proposée aura pour but de remédier à cette omission.

L'expérience a démontré que la banque, pour satisfaire à la demande de sa clientèle, devrait pouvoir faire l'achat d'obligations d'autres banques. Jusqu'à présent ce genre d'opération se faisait dans la forme exigée pour le nantissement, mais cela entraînait beaucoup de formalités et donnait souvent lieu à des difficultés. Pour simplifier ce procédé et pour préciser les obligations qui peuvent être escomptées, il y aurait lieu d'ajouter dans le chiffre 2 de ce même article « obligations sur la Suisse admises en nantissement ».

Dans quelques pays étrangers — Angleterre, France, Allemagne, etc. — il existe des bons du trésor au porteur qui, sous le rapport de la sûreté et de la liquidité, sont classés comme valeurs de premier ordre; ils peuvent donc être considérés comme couverture de billets, malgré qu'ils ne soient pas revêtus de la deuxième signature d'une banque. Comme l'achat de pareils titres peut exercer une certaine influence sur la politique d'escompte de la banque, il y aurait lieu de lui accorder l'autorisation nécessaire à cet effet et de modifier sous ce rapport le chiffre 3 de l'article 15 précité.

Le changement proposé au chiffre 10 a seulement pour but de préciser la situation de la banque dans l'achat et la vente de titres ainsi qu'à l'égard des souscriptions pour le compte de tiers.

Le chiffre 11 de l'article 15 n'étant pas bien précis au sujet du rôle attribué à la banque dans l'émission d'emprunts de la Confédération et des cantons, la modification proposée a pour objet de combler cette lacune.

Pour mettre le texte du chiffre 4 en harmonie avec la nouvelle rédaction du chiffre 2, les mots « titres et valeurs » ont été remplacés par obligations.

Il existe une petite différence entre les textes allemand et français du deuxième alinéa de l'article 16 et comme ce dernier est plus précis, nous proposons de l'adopter et de modifier le texte allemand en remplaçant le mot « ou » par « et ».

Dans les dispositions relatives à la couverture, il est dit que les effets de change doivent toujours porter deux signatures indépendantes l'une de l'autre; cette prescription a été supprimée dans l'article 20 pour être ajoutée aux chiffres 2 et 3 de l'article 15.

La couverture des billets, par suite des modifications introduites dans l'article 15, comprendra donc à l'avenir les valeurs suivantes que la banque est autorisée à escompter, savoir:

1. les chèques et effets de change sur la Suisse à l'échéance de trois mois au plus portant chacun deux signatures notoirement solvables et indépendantes l'une de l'autre;
2. les obligations sur la Suisse à l'échéance de trois mois au plus;
3. les chèques et effets de change sur les pays étrangers à circulation monétaire métallique, à l'échéance de trois mois au plus et portant aussi deux signatures indépendantes l'une de l'autre et notoirement solvables;
4. les bons du trésor de pays étrangers à circulation monétaire métallique à l'échéance de trois mois au plus.

La valeur des lingots devant d'après l'article 20 être calculée au cours du jour, nous vous proposons, pour simplifier cette opération, de calculer cette valeur au taux monétaire légal, mais sous déduction des frais de monnayage, ainsi que cela se pratique dans plusieurs pays voisins.

Le point le plus important de la révision concerne la suppression de l'article 21 relatif à la couverture des engagements à courte échéance.

La nature des opérations de la Banque nationale et la durée de ses engagements étant très limitées, il n'existe pas de motifs pour maintenir des prescriptions aussi sévères sur la couverture des engagements à courte échéance. Pour atténuer l'effet de ces prescriptions, la banque a été, en son temps, autorisée à comprendre dans cette couverture les

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE
DE LA
CONFÉDÉRATION SUISSE,

Vu le message du Conseil fédéral du 1^{er} avril 1911,

décide:

de modifier comme suit les articles 15, 16 et 20 de la loi du 6 octobre 1905 et de supprimer l'article 21 de la même loi.

Ancien texte.

Art. 15. La Banque nationale étant une banque d'émission, de virement et d'escompte, elle n'est autorisée à faire que les opérations suivantes:

- 1^o Emission de billets de banque conformément aux dispositions de la présente loi.
- 2^o Escompte d'effets de change sur la Suisse à l'échéance de trois mois au plus et portant au moins deux signatures notoirement solvables. Les effets de change d'agriculteurs reposant sur une opération commerciale sont assimilés aux autres effets de change.
- 3^o Achat et vente d'effets de change et de chèques sur les pays étrangers à circulation monétaire métallique. Les effets devront être à l'échéance de trois mois au plus et porter au moins deux signatures notoirement solvables.
- 4^o Avances à intérêts sur dépôt de titres et valeurs (avances sur nantissement), à l'exclusion d'actions, pour un terme maximum de trois mois.

Nouveau texte.

Sans changement.

- 1^o Sans changement.
- 2^o Escompte d'effets de change et de chèques à ordre sur la Suisse portant au moins deux signatures notoirement solvables indépendantes l'une de l'autre ainsi qu'escompte d'obligations pouvant être admises en nantissement. L'échéance ne peut dépasser trois mois. Les effets de change et chèques à ordre d'agriculteurs reposant sur une opération commerciale sont assimilés aux autres effets de change.
- 3^o Achat et vente d'effets de change, chèques à ordre et bons du trésor sur les pays étrangers à circulation monétaire métallique. L'échéance ne peut dépasser trois mois. Les effets doivent porter au moins deux signatures notoirement solvables indépendantes l'une de l'autre.
- 4^o Avances à intérêts sur dépôts d'obligations (nantissement), à l'exclusion d'actions, pour un terme maximum de trois mois.

Ancien texte.

Nouveau texte.

- 5° Dépôts de fonds sans intérêts; dépôts en compte-courant, avec intérêts, de fonds de la Confédération et des administrations placées sous la surveillance de la Confédération.
- 6° Virements et compensations, mandats et recouvrements.
- 7° Achat, pour son propre compte, d'obligations de la Confédération ou des cantons et d'Etats étrangers, stipulées au porteur et facilement réalisables; ces opérations ne peuvent avoir lieu que pour un emploi temporaire des disponibilités de la banque.
- 8° Achat et vente, pour son propre compte et pour le compte de tiers, de matières d'or et d'argent (lingots ou monnaies étrangères) et avances sur ces matières.
- 9° Emission de certificats d'or et d'argent.
- 10° Garde et administration de titres et d'objets de valeur.
- 11° Souscription, en commission et pour compte de tiers, à des emprunts de la Confédération et des cantons, à l'exclusion toutefois de toute participation à la prise ferme de ces emprunts.

Art. 16. La Banque nationale est tenue:

- 1° d'accepter sans frais, dans toutes ses succursales, des paiements au compte de la Confédération et de ses services et d'effectuer aussi des paiements pour leur compte, également sans frais, mais seulement jusqu'à concurrence de l'avoir de la Confédération auprès de la banque;
- 2° de recevoir en dépôt, à la demande de la Confédération, et de gérer sans frais les valeurs lui appartenant ou placées sous son administration.

Art. 20. La contre-valeur totale des billets en circulation doit être représentée par des espèces légales ou par des lingots d'or, dont la valeur est calculée au cours du jour, ou par des monnaies d'or étrangères, ou enfin par des effets de change escomptés sur la Suisse ou sur l'étranger.

5° Sans changement.

6° Sans changement.

7° Sans changement.

8° Sans changement.

9° Sans changement.

10° Garde et administration de titres et d'objets de valeurs, achat et vente de titres et souscriptions pour compte de tiers.

11° Coopération lors d'émission d'emprunts de la Confédération et acceptation de souscriptions sur emprunts de la Confédération et des cantons, à l'exclusion de toute participation à la prise ferme de ces emprunts.

Art. 16.

1° Sans changement.

2° Sans changement (dans le texte français).

Art. 20.

La contre-valeur totale des billets en circulation doit être représentée par des espèces ou par des lingots d'or, dont la valeur est calculée au taux monétaire légal sous déduction des frais de monnayage, ou par des monnaies d'or étrangères, ou enfin par des effets de change, chèques, obligations et bons du trésor (art. 15, chiffres 2 et 3).

Ancien texte.

La réserve métallique doit s'élever à 40 % au moins des billets en circulation; les effets de change doivent toujours, porter deux signatures indépendantes l'une de l'autre.

Art. 21. La Banque nationale est en outre tenue de posséder en tout temps la contre-valeur de tous ses engagements à courte échéance; cette contre-valeur doit consister en effets de change escomptés sur la Suisse ou sur l'étranger, en espèces légales, en monnaies d'or étrangères ou en lingots d'or.

Sont considérés comme engagements à courte échéance les engagements échus ou exigibles dans les dix jours.

Nouveau texte.

La réserve métallique doit s'élever à 40 % au moins des billets en circulation.

Art. 21.

Suppression.

Le Conseil fédéral est chargé, conformément aux dispositions de la loi fédérale du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et les arrêtés fédéraux, de publier la présente loi et de fixer la date de son entrée en vigueur.

●

effets de change escomptés sur l'étranger, les billets de la Banque de France et ceux de la Banque d'Angleterre ainsi que l'avoir à vue sur l'étranger. Cette mesure a amélioré la situation, mais sans faire cesser le préjudice que la banque éprouve en étant obligée de conserver une pareille couverture.

La moyenne des engagements à courte échéance de la banque s'est élevée en 1908 à 22,^s, en 1909 à 28,^s et en 1910 à 22,¹ millions, de sorte que si cette couverture était supprimée, la banque pourrait disposer des valeurs la composant et augmenter ses bénéfices dans une mesure importante.

Une pareille couverture n'étant exigée ni en France, ni en Allemagne, nous estimons qu'il n'y a pas lieu de la maintenir et, dans l'intérêt du développement des opérations de la banque, nous vous en proposons la suppression.

Nous vous soumettons avec l'ancien texte le nouveau modifié dans le sens des propositions ci-dessus et saisissons cette occasion pour vous présenter, monsieur le président et messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 1^{er} avril 1911.

Au nom du Conseil fédéral suisse :
Le président de la Confédération,
RUCHET.

Le chancelier de la Confédération,
SCHATZMANN.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de modification des art. 15, 16, 20 et 21 de la loi du 6 octobre 1905 sur la Banque nationale suisse. (Du 1er avril 1911.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1911
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	15
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	165
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.04.1911
Date	
Data	
Seite	468-473
Page	
Pagina	
Ref. No	10 079 071

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.