

**Message
à l'appui du renouvellement du droit exclusif
de la Banque nationale suisse
d'émettre des billets de banque**

du 24 avril 1996

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur, par le présent message, de soumettre à votre approbation le projet d'arrêté fédéral renouvelant le droit exclusif de la Banque nationale suisse d'émettre des billets de banque.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

24 avril 1996

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Delamuraz
Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Conformément à l'article 39 de la constitution (cst.), le droit exclusif d'émettre des billets de banque appartient à la Confédération. Celle-ci peut exercer le monopole des billets de banque au moyen d'une banque d'Etat placée sous une administration spéciale, ou en concéder l'exercice, sous réserve du droit de rachat, à une banque centrale par actions, administrée avec le concours et sous le contrôle de la Confédération. La loi sur la Banque nationale a jusqu'ici conféré le privilège d'émission à la Banque nationale suisse (BNS) pour des durées de dix, puis de vingt ans, renouvelées par des décisions de l'Assemblée fédérale. Le dernier renouvellement a été opéré par décision de l'Assemblée fédérale du 15 septembre 1976 et a effet jusqu'au 20 juin 1997.

L'émission des billets de banque fait partie de la tâche consistant à réguler le marché de l'argent. Conformément à la constitution, cette tâche incombe à la banque investie du monopole, à savoir la BNS. Entre 1977, année du renouvellement du privilège d'émission, et 1995, les billets en circulation ont augmenté en moyenne de 2,8 pour cent par an. Aujourd'hui, ils constituent 90 pour cent de la monnaie centrale qui est formée, en outre, des avoirs que les banques en Suisse détiennent en comptes de virements à la BNS.

L'émission de billets de banque dépend uniquement de la demande de numéraire de l'économie. La BNS ne mène donc pas à proprement parler une politique d'émission. Mais, en influant sur le niveau des taux d'intérêt, elle peut indirectement contrôler la demande de billets. Une augmentation des taux d'intérêt, l'expérience le montre, modère la demande de billets, la détention de numéraire engendrant un manque à gagner, en d'autres termes une perte d'intérêts. Aujourd'hui toutefois, la BNS agit sur l'offre de monnaie en influant avant tout sur les avoirs que les banques détiennent en comptes de virements chez elle. Il n'en demeure pas moins que l'autorité chargée de conduire la politique monétaire doit aussi détenir le monopole des billets, étant donné que les avoirs en comptes de virements à la banque centrale peuvent être en tout temps convertis en moyens de paiements légaux et sont, par conséquent, d'étroits substituts des billets de banque.

En Suisse, un large consensus règne sur la primauté à donner à la stabilité des prix dans la conduite de la politique monétaire. La monnaie ne peut remplir ses fonctions de moyen de paiement, d'unité de compte et de réserve de valeur que si sa valeur reste stable. Il est empiriquement établi que plus une banque d'émission est indépendante sur les plans fonctionnel et institutionnel, mais aussi pour ce qui a trait aux membres de ses organes de décision, mieux elle atteint l'objectif de la stabilité du niveau des prix. En conférant le monopole des billets de banque à un institut d'émission jouissant de la personnalité civile et ayant la forme d'une société anonyme, le législateur a choisi la solution qui assure la plus large autonomie à la banque centrale. Une «banque d'Etat placée sous une administration spéciale», à savoir l'autre possibilité qui est prévue dans la constitution suisse, serait soumise à des influences politiques plus fortes. Elle n'offre par conséquent plus guère une solution valable aujourd'hui. Le régime en vigueur a fait ses preuves. Comme des arguments convaincants, tant sur le plan des

faits que du point de vue politique, plaident en faveur de sa prolongation, le renouvellement, pour une autre période de 20 ans, du privilège de la Banque nationale d'émettre des billets est une nécessité.

Message

1 Le point de la situation

11 Dispositions constitutionnelles et légales en vigueur

Conformément à l'article 39, 1^{er} alinéa, cst., le droit d'émettre des billets de banque et toute autre monnaie fiduciaire appartient exclusivement à la Confédération. Celle-ci peut exercer le monopole des billets de banque au moyen d'une banque d'Etat placée sous une administration spéciale, ou en concéder l'exercice, sous réserve du droit de rachat, à une banque centrale par actions, administrée avec le concours et sous le contrôle de la Confédération (art. 39, 2^e al., cst.). La banque investie du monopole des billets de banque a pour tâche principale de servir, en Suisse, de régulateur du marché de l'argent, de faciliter les opérations de paiement et de pratiquer, dans les limites de la législation fédérale, une politique de crédit et une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays (art. 39, 3^e al., cst.).

La loi sur la Banque nationale (LBN) a conféré le droit d'émettre des billets de banque à une banque centrale d'émission jouissant de la personnalité civile, ayant la forme d'une société anonyme et portant le nom de «Banque nationale suisse» (art. 1^{er} et 5 LBN). Le droit de rachat que la Confédération s'est réservé a été transposé, à l'article 66 LBN, dans une disposition qui prévoit que l'Assemblée fédérale accorde, pour une durée renouvelable de vingt ans, le privilège d'émission à la Banque nationale. Le dernier renouvellement a été opéré par décision de l'Assemblée fédérale du 15 septembre 1976 et a effet jusqu'au 20 juin 1997¹⁾.

Selon l'article 38, chiffre 6, LBN, l'Assemblée générale des actionnaires de la BNS doit, un an au moins avant l'expiration du privilège, prendre une décision sur le maintien de la société ou sur sa liquidation. L'Assemblée générale des actionnaires de la BNS a décidé, le 19 avril 1996, à Berne, de maintenir la société. Ainsi, la condition formelle est remplie pour que l'Assemblée fédérale puisse prolonger le régime actuel en renouvelant pour 20 ans le privilège d'émission.

12 La politique monétaire de 1976 à 1995

Dans ses rapports de gestion, la BNS rend compte en détail de son activité. En outre, sa politique a fait l'objet, au cours des deux dernières décennies, de maintes prises de position que le Conseil fédéral a adressées aux Chambres. C'est pourquoi nous nous bornerons à un résumé de la politique monétaire conduite entre 1976 et 1995.

121 L'environnement international

L'effondrement du système des changes fixes, en 1973, a marqué toute la période examinée de son empreinte. Chaque Etat a eu alors la possibilité, pour ce qui a

¹⁾ RS 951.121; FF 1976 III 584

trait à la politique de son institut d'émission, de donner la primauté soit à la stabilité des cours de change, soit à la stabilité du niveau des prix. Cela ne signifie évidemment pas que les économies petites ou moyennes, fortement intégrées dans l'économie mondiale, ont pu se mettre à l'abri des événements économiques et monétaires internationaux. En effet, l'évolution de la conjoncture dans les économies dominantes et les politiques monétaires et budgétaires menées dans ces pays-là ont toujours eu des répercussions sur les autres. En outre, l'endettement extérieur croissant de nombreux pays a provoqué à plusieurs reprises, à partir de 1982, de graves perturbations dans les relations monétaires internationales. Aussi, en matière de politique monétaire, l'autonomie acquise grâce aux changes flottants a-t-elle été pour nombre de pays non pas intégrale, mais partielle, ce qui est déjà appréciable. Le Fonds monétaire international (FMI) a modifié ses statuts, en 1978, pour tenir compte des changements intervenus; conformément au nouvel article IV des statuts du FMI, chaque Etat membre est maintenant libre de fixer la valeur de sa monnaie en termes de n'importe quel dénominateur autre que l'or.

L'abandon du système des changes fixes de Bretton Woods n'a pas conduit à un flottement universel des monnaies. Aujourd'hui, les pays appliquent en effet des régimes de change très divers. Des 181 Etats membres du FMI, plus de cent ont choisi de rattacher leur monnaie à une autre, au droit de tirage spécial ou à un autre panier de monnaies. La plupart des pays en développement figurent dans ce groupe. D'autres pays ont adopté un système de flottement plus ou moins limité. Parmi les grands pays industrialisés, trois - Etats-Unis, Japon et Canada - laissent leur monnaie fluctuer librement depuis des années. En revanche, l'Allemagne et la France - mais aussi l'Italie et le Royaume-Uni pendant un certain temps - sont liées au sein du mécanisme de change du Système monétaire européen (SME). Les monnaies participant à ce mécanisme flottent ensemble vis-à-vis des autres. Créé en 1979, le SME est un système de cours de change fixes, mais ajustables, des Etats membres de la CE. Après une période de parités inchangées entre 1987 et 1992, la livre sterling et la lire italienne ont dû, en septembre 1992, sortir du mécanisme de change du SME sous la pression des marchés des changes. En outre, la marge de fluctuation des monnaies participant à ce mécanisme a été portée de 4,5 à 30 pour cent en août 1993.

Le traité de Maastricht a été conclu, en décembre 1991, notamment pour supprimer les fluctuations des cours de change et les coûts de conversion des monnaies au sein du marché intérieur européen. Il prévoit la mise en place par étapes, jusqu'à fin 1999, d'une Union économique et monétaire. Lors de la troisième étape de l'Union monétaire, un Système européen de banques centrales sera créé et une monnaie européenne commune sera introduite. Pour participer à l'Union monétaire, les Etats membres devront satisfaire à des critères de convergence. La conduite d'une politique monétaire unique et d'une politique de change unique ayant pour objet la stabilité du niveau des prix sera la tâche de la Banque centrale européenne. Celle-ci sera une institution indépendante, jouissant de la personnalité juridique.

Durant la période examinée, un large consensus a régné en Suisse sur la primauté à donner, dans la conduite de la politique de l'institut d'émission, à la stabilité du niveau des prix. La BNS s'est efforcée, en accord avec le Conseil fédéral, de stabiliser à moyen terme le niveau des prix en augmentant la masse monétaire de façon aussi constante que possible et dans une mesure compatible avec la croissance réelle de l'économie. Ce faisant, elle a dû tenir compte du fait que la politique monétaire influe habituellement sur le niveau des prix avec un décalage de deux à trois ans. Pour informer l'économie de la marge de croissance monétaire, elle a fixé, en accord avec le Conseil fédéral, des objectifs monétaires.

De 1975 à 1978, la *masse monétaire* M_1 (numéraire détenu par le secteur non bancaire et dépôts à vue des résidents dans les banques) a été l'agrégat cible utilisé pour le contrôle de la croissance de la masse monétaire. A partir de 1980, la *politique monétaire suisse* a été conduite en fonction d'objectifs fixés en termes de *monnaie centrale* (billets en circulation et avoirs détenus par les banques en comptes de virements à la BNS). Jusqu'en 1990, la BNS a fixé des objectifs annuels, en décembre, pour l'année civile suivante. A partir de 1991, elle a choisi d'augmenter la monnaie centrale à moyen terme, soit en moyenne d'une période allant jusqu'à cinq ans, d'un certain pourcentage.

Les autorités monétaires ont toujours été conscientes que, dans un système de changes flottants, le franc suisse, à cause principalement de son rôle de monnaie internationale de placement, tend à enregistrer des fluctuations particulièrement fortes dans les phases d'instabilité monétaire. Aussi, en annonçant ses objectifs en termes d'agrégat monétaire, la BNS s'est toujours réservé la possibilité de s'écarter de son objectif monétaire en cas de mouvement excessif, à la hausse ou à la baisse, des cours de change. Comme l'expérience l'a montré, il convient toutefois de faire preuve d'une grande circonspection dans la modération de telles fluctuations des cours.

Bien que les autorités monétaires aient tenu compte de la situation conjoncturelle dans la fixation du cours de la politique monétaire, elles n'ont pas tenté d'influer activement sur les niveaux de la production et de l'emploi. Comme le niveau des prix, la production et l'emploi réagissent avec un décalage considérable à une modification de la politique monétaire. En outre, il est difficile d'estimer quelles seront les répercussions de la politique monétaire sur ces deux grandeurs macroéconomiques. De surcroît, l'expérience montre que l'emploi ne peut être augmenté, à moyen ou long terme en tout cas, par des mesures de politique monétaire. Celle-ci n'est donc pas un instrument approprié pour un réglage fin de la conjoncture. Mais, a-t-on pu observer, une *politique de la masse monétaire axée sur l'avenir à moyen terme* a des effets stabilisateurs sur la conjoncture. Dans une phase d'expansion, la demande de monnaie et les taux d'intérêt ont tendance à augmenter, d'où une fermeté de la monnaie nationale sur les marchés des changes et, partant, une modération de la demande étrangère, puis intérieure. Dans une phase d'affaiblissement de la conjoncture, la *tendance inverse* contribue à ce que l'économie retrouve plus facilement son équilibre.

123 La mise en œuvre de la politique monétaire

Dans cet aperçu de la politique monétaire suisse, il convient de distinguer deux phases.

123.1 Les années 1975 à 1986

En Suisse, les premières expériences faites avec des objectifs monétaires ont été très encourageantes. Le taux annuel d'inflation, qui atteignait plus de 10 pour cent en 1973, a diminué assez rapidement, et la stabilité du niveau des prix – un taux annuel de renchérissement d'environ 1 pour cent est assimilé à la stabilité des prix – a été rétablie en 1976. Le franc a marqué une sensible tendance au raffermissement en 1977, tendance qui s'est encore accentuée l'année suivante. Le cours du franc menaçant d'augmenter bien au-delà de ce qui était économiquement justifié et de porter durablement atteinte à la capacité concurrentielle de l'industrie d'exportation, la BNS est intervenue sur les marchés des changes, en automne 1978, afin d'agir sur le cours du franc pour maintenir la relation de change avec le mark allemand à un niveau «nettement supérieur à 80 francs pour 100 marks». Ce retour temporaire et de facto aux changes fixes a engendré un gonflement de la monnaie centrale – l'agrégat s'est accru d'environ 30 pour cent en l'espace de trois mois – et, ensuite, une poussée inflationniste. En automne 1981, le taux annuel d'inflation s'élevait à 7,5 pour cent.

Comme la masse monétaire M_1 avait elle aussi enregistré une expansion extrêmement forte, aucun objectif monétaire n'a pu être fixé pour 1979. La BNS s'est efforcée, à partir de 1980, de résorber le surcroît de liquidités qui s'était accumulé. Elle a alors annoncé des objectifs monétaires en termes de monnaie centrale. La demande de monnaie centrale, a-t-elle estimé, réagit moins aux fluctuations des taux d'intérêt et est par conséquent plus stable que celle de M_1 . Ce facteur a joué un rôle déterminant dans le choix de la monnaie centrale comme agrégat cible. Une progression de la monnaie centrale de 2 pour cent par an a été jugée compatible, à moyen terme, avec l'objectif de la stabilité du niveau des prix. L'objectif monétaire annuel devait être ramené graduellement à ce rythme de 2 pour cent. Mais, au cours des années 1980 et 1981, la monnaie centrale a diminué au lieu d'augmenter au taux de 4 pour cent qui était visé. Son repli était lié à l'affaiblissement du franc suisse. Il est en outre possible que la suppression, en 1980, de l'interdiction de rémunérer les fonds étrangers ait elle aussi contribué à cette évolution. De 1982 à 1986, la BNS a atteint avec une assez grande précision ses objectifs monétaires annuels, à savoir une progression de la monnaie centrale de 3 pour cent, puis de 2 pour cent. Le renchérissement, qui avait reculé pour s'établir dès 1983 à 3 pour cent environ, est tombé à 0,8 pour cent en 1986, d'où un retour à la stabilité du niveau des prix.

123.2 Les années 1987 à 1995

A partir de 1987, le franc suisse s'est de nouveau raffermi sensiblement face au mark allemand. En outre, le krach boursier d'octobre 1987 a engendré la crainte, sur le plan mondial, d'une récession. Dans ces circonstances, la BNS a approuvé

sionné plus généreusement le marché monétaire en liquidités; pour 1988, elle a porté son objectif monétaire de 2 à 3 pour cent, afin de bien indiquer au public son intention de continuer à mener une politique plutôt expansionniste. En 1988, la demande de monnaie des banques a cependant diminué durablement, à la suite de la mise en service, à partir du milieu de 1987, du système électronique de paiements interbancaires SIC et de la modification, au début de 1988, des dispositions régissant les liquidités bancaires. La BNS s'est efforcée d'adapter sa politique à la modification du comportement des banques en matière de liquidités. Mais elle n'a durci sa politique monétaire qu'à partir du second semestre de 1988. Dans cette phase, les taux d'intérêt à court terme ont servi temporairement d'indicateurs. En 1989, la BNS a accentué le caractère restrictif de sa politique et s'est accommodée une nouvelle fois d'une évolution de la monnaie centrale bien inférieure à l'objectif qui portait sur une croissance de 2 pour cent. Néanmoins, le potentiel inflationniste constitué au cours des années 1987 et 1988 s'est rapidement manifesté du fait que, contrairement à ce qui était attendu, une vigoureuse poussée de croissance a été observée sur le plan mondial peu après le krach boursier. Le taux d'inflation a ainsi atteint 6 pour cent en 1990.

L'évolution de la monnaie centrale pendant les années 1988 à 1990 étant restée inférieure aux objectifs fixés par la BNS, celle-ci a été amenée à réexaminer sa stratégie. A fin 1990, la BNS a annoncé, en accord avec le Conseil fédéral, son intention d'accroître la monnaie centrale d'environ 1 pour cent par an en moyenne, sur une période de trois à cinq ans. En adoptant un objectif monétaire pluriannuel, elle a tenu compte du fait qu'il était devenu plus difficile de prévoir l'évolution de la demande de monnaie à cause des innovations dans le trafic des paiements et des incertitudes sur le plan international. La réduction de 2 à 1 pour cent de la croissance de la monnaie centrale a été rendue nécessaire par les innovations dans le trafic des paiements sans numéraire, qui tendent à freiner quelque peu la progression des billets en circulation. Pour informer le public de ses intentions à court terme, la BNS a choisi en outre de publier chaque trimestre l'évolution prévisible de la monnaie centrale au cours des trois prochains mois. Toutefois, en dépit de la nouvelle stratégie, la lutte contre l'inflation s'est avérée difficile et douloureuse dans un environnement caractérisé par des signes de surchauffe, principalement dans le secteur immobilier, mais aussi par les nombreux mécanismes d'indexation existant en Suisse. Le renchérissement, qui était encore de plus de 5 pour cent en 1991, a pu être réduit par la suite. Il s'établissait à 0,9 pour cent en 1994. Le passage à la TVA, début 1995, n'a pas eu les répercussions qu'on pouvait craindre sur le niveau des prix. En effet, le renchérissement n'a été que de 1,8 pour cent en moyenne cette année-là. En revanche, le franc suisse s'est fortement raffermi, en 1995, à la suite notamment des incertitudes liées à l'introduction d'une monnaie européenne unique.

13 L'émission de billets de banque par la BNS

131 Introduction

L'émission de billets de banque fait partie de la tâche constitutionnelle de la BNS, qui consiste à réguler le marché de l'argent. Conformément à l'article 17 LBN, la BNS doit émettre des billets «suivant les besoins du commerce». Les billets étant

mis en circulation en fonction de la demande de numéraire de l'économie, il n'y a pas à proprement parler de politique d'émission. En effet, la politique monétaire se borne à influencer sur l'autre composante de la monnaie centrale, à savoir les avoirs que les banques détiennent en comptes de virements. Mais, en agissant sur les avoirs en comptes de virements, la BNS influe sur les taux d'intérêt et peut ainsi contrôler indirectement la demande de billets du public. La demande de billets varie, l'expérience l'a démontré, en fonction du manque à gagner – perte d'intérêts – qui découle de la détention de numéraire.

132 Volume des billets en circulation

Entre 1977, année du renouvellement du privilège d'émission, et 1995, les billets en circulation ont augmenté, passant de 18,6 milliards à 27,7 milliards de francs (moyenne des valeurs publiées dans les situations périodiques de la BNS). Ils ont donc progressé de 2,8 pour cent par an en moyenne. Cette évolution reflète la croissance de l'économie suisse et l'inflation particulièrement élevée dans les années 1980 et 1981 ainsi que 1990 et 1991, mais aussi les habitudes de paiement du public, lequel a tendance à recourir davantage aux paiements sans numéraire. Il faut s'attendre à ce que le processus de substitution de moyens de paiement sans numéraire – cartes de crédit et de débit notamment – aux billets de banque se poursuive.

Au cours de la période examinée, la part des billets en circulation au total de la monnaie centrale s'est en outre modifiée sensiblement. En moyenne annuelle, les billets en circulation constituaient environ 72 pour cent de la monnaie centrale en 1977 (avoirs en comptes de virements: 28%). En 1995, cette part atteignait 90 pour cent (avoirs en comptes de virements: 10%). Le poids sensiblement accru des billets dans la composition de la monnaie centrale est dû aux déplacements structurels que la demande d'avoirs en comptes de virements a enregistrés dans les années 1987 et 1988.

133 La couverture-or des billets en circulation

Conformément à l'article 39, 7^e alinéa, cst., les billets de banque émis doivent être couverts par de l'or et des avoirs à court terme. Cette disposition, qui remonte à l'époque où le régime monétaire reposait sur l'or, est concrétisée à l'article 19, 2^e alinéa, LBN, qui précise que la couverture-or doit s'élever à 40 pour cent au moins des billets en circulation. Etant donné que les billets en circulation se sont accrus, alors que l'encaisse-or, d'un montant de 11,9 milliards de francs, restait inchangée, la couverture-or a diminué, passant en moyenne annuelle d'environ 64 pour cent en 1977 à 43 pour cent en 1995. Durant toute cette période, l'encaisse-or de la BNS a été évaluée à la parité-or officielle du franc, selon l'article 1^{er} de l'arrêté du Conseil fédéral du 9 mai 1971 (1 kg d'or fin équivalait à 4595 ³/₄₇ fr.).

On peut prévoir que la couverture-or des billets en circulation continuera à diminuer ces prochaines années. En soi, un tel repli ne tire pas à conséquence pour la politique monétaire, compte tenu des conditions-cadres régnant au-

jourd'hui. Dans un régime monétaire reposant sur l'or, la couverture-or minimale devait garantir le remboursement des billets de banque en or, remboursement qui pouvait être demandé en tout temps à la BNS. Comme, depuis longtemps, les billets de banque suisses ont cours légal et que la BNS est déliée de son obligation de rembourser les billets en or, les réserves monétaires (or et devises) servent avant tout à établir la confiance. En tant qu'élément des réserves monétaires, l'or remplit pour l'essentiel deux fonctions aujourd'hui. Dans les phases de crise grave ou de guerre, il peut servir au financement d'importations vitales, notamment de matières premières et d'énergie. Mais les stocks officiels d'or renforcent également la confiance dans la capacité de paiement du pays et, partant, dans la résistance du système financier face aux crises. Il faudra, dans la nouvelle période de privilège d'émission, tenir compte des changements intervenus dans le rôle de l'or. Deux solutions sont possibles. Dans le cadre de la réforme prévue de la constitution, les vestiges de l'époque de la monnaie métallique pourraient être éliminés de la constitution, et le franc ne serait plus rattaché légalement à l'or (telle est la proposition qui a été retenue à l'article 79 du projet de nouvelle constitution). La démonétisation de l'or dans le droit national concrétiserait les engagements de droit international qui découlent de l'article IV, section 2, lettre b, des statuts du FMI, statuts que la Suisse a acceptés en adhérant au printemps de 1992 aux institutions de Bretton Woods (RO 1992 2567). Une nouvelle norme légale pourrait alors exiger la couverture de l'ensemble de la monnaie centrale (billets et avoirs en comptes de virements) par des réserves monétaires.

Si la voie de la réforme constitutionnelle ne devait pas s'avérer praticable, on pourrait, pour résoudre le problème posé par la diminution de la couverture-or, réduire par la voie législative la couverture métallique minimale, qui est aujourd'hui de 40 pour cent. Une réduction du taux de couverture (passage à 25% p. ex.) permettrait de gagner quelque quinze à vingt ans, selon la croissance annuelle des billets en circulation. Un tel taux resterait substantiel et serait conforme à l'article 39, 7^e alinéa, cst. Aucune des deux possibilités ci-dessus ne porterait atteinte à la politique des autorités fédérales qui consiste à garantir, par des réserves monétaires suffisantes, la capacité de paiement du pays dans les situations de grave crise.

134 Ventilation des billets en circulation

Entre 1977 et 1995, la ventilation des billets en circulation a enregistré des modifications qui ont porté principalement sur les plus grosses coupures. En valeur, la proportion des coupures de 1000 francs a passé de 35,4 à 45,7 pour cent, alors que celle des coupures de 500 francs a régressé de 22,5 à 12,9 pour cent. La part des coupures de 100 francs n'a diminué que légèrement, passant de 31,4 à 30,5 pour cent. Pour chacun des autres billets, la proportion est restée approximativement stable, à environ 5 pour cent pour les coupures de 50 francs, 3,7 pour cent pour celles de 20 francs et 2,1 pour cent pour celles de 10 francs.

Il est en outre intéressant de noter que la durée de vie des billets de la VI^e émission – ils ont été introduits entre 1976 et 1980 – varie sensiblement d'une coupure à l'autre. Selon la statistique dressée par la BNS en 1995, la durée moyenne de vie de ces billets est de près de trois ans pour la coupure de 10 francs

et d'environ six ans pour celle de 1000 francs. Sur une période de deux ans, chaque billet revient en moyenne trois fois à la BNS.

135 La nouvelle série de billets de banque

Entre octobre 1995 et octobre 1998, une nouvelle série de billets doit être mise en circulation (VIII^e émission). Elle est formée de six coupures, comme la précédente, mais la coupure de 500 francs, de moins en moins utilisée, est remplacée par un billet de 200 francs. Grâce à l'utilisation de nouvelles techniques, les billets de la VIII^e émission sont mieux protégés contre les contrefaçons. Les coupures sont également plus pratiques pour les utilisateurs.

14 Renouvellement du privilège d'émission

141 Privilège d'émission des billets et politique monétaire

Les billets de banque sont la principale composante de la monnaie centrale, vue sous l'angle de l'utilisation (v. ch. 132 ci-dessus). Quand bien même la BNS assure aujourd'hui la gestion de la monnaie centrale en agissant avant tout sur les avoirs que les banques détiennent chez elles en comptes de virements, il est absolument indispensable que l'autorité chargée de mener la politique monétaire détienne aussi le monopole des billets. Les avoirs en comptes de virements à la banque centrale du pays (la monnaie scripturale créée par la banque centrale) et les billets de banque sont d'étroits substitués. Les avoirs à vue à la banque centrale se caractérisent par le fait qu'ils peuvent être convertis en tout temps, sans difficulté, en billets de banque, donc en moyens de paiement légaux, et ne présentent aucun risque d'insolvabilité de la débitrice. L'émission de billets de banque et la gestion de l'offre de monnaie sont par conséquent indissociables. Aussi la Banque nationale ne pourrait-elle plus remplir la tâche que lui attribue la constitution – réguler le marché de l'argent et pratiquer une politique de crédit et une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays – si le droit d'émettre des billets ne lui était pas renouvelé.

Tel était également l'avis du législateur. En effet, si la Confédération avait l'intention de ne pas renouveler le privilège d'émission des billets, elle serait tenue, en vertu de l'article 66, 2^e alinéa, LBN, d'édicter une loi fédérale sur la reprise de la Banque nationale, avec actifs et passifs. Mais, comme le soulignent les développements ci-dessous, rien n'incite à un tel changement de système.

142 Transfert du monopole des billets de banque à une banque centrale indépendante

En conférant le monopole des billets de banque à un institut d'émission jouissant de la personnalité civile et ayant la forme d'une société anonyme, le législateur a choisi, parmi les possibilités prévues dans la constitution, celle qui assure la plus large autonomie à la banque centrale. Comme le Système de Réserve fédérale des Etats-Unis et la Banque fédérale d'Allemagne, qui bénéficient eux aussi d'un degré relativement élevé d'indépendance à l'égard du gouvernement, la BNS

figure au nombre des banques centrales ayant obtenu, sur une assez longue période, de bons résultats dans la lutte contre l'inflation. Entre 1976 et 1995, le taux annuel moyen de renchérissement se montait à 5,4 pour cent aux Etats-Unis, à 3,2 pour cent en Allemagne et à 3,1 pour cent en Suisse. Aujourd'hui, il est empiriquement établi que plus une banque d'émission est indépendante sur les plans fonctionnel et institutionnel, mais aussi pour ce qui a trait aux membres de ses organes de décision, mieux elle atteint l'objectif de la stabilité du niveau des prix.

La monnaie ne peut remplir ses fonctions de moyen de paiement, d'unité de compte et de réserve de valeur que si sa valeur reste stable. C'est pourquoi la plupart des pays tendent, grâce à des mécanismes appropriés, à protéger davantage de l'influence du gouvernement l'institution jouissant du monopole des billets de banque. Ainsi, l'article 107 du Traité sur l'Union européenne (Traité de Maastricht) établit – en relation avec l'article 7 du protocole n° 3 du Traité de Maastricht – l'indépendance de la Banque centrale européenne et des banques centrales nationales vis-à-vis des institutions ou organes communautaires, des gouvernements des Etats membres et d'autres organismes. Le Système européen de banques centrales doit ainsi pouvoir remplir sa mission sans que des intérêts extérieurs à la politique monétaire, d'ordre national ou d'une autre nature, influent sur lui. Ces dernières années, plusieurs Etats membres de l'UE ont, pour devenir eurocompatibles, modifié leur législation pour libérer la banque centrale des instructions du gouvernement dans le domaine de la politique monétaire.

Dans ces circonstances, la possibilité de créer une banque d'Etat, telle qu'elle est prévue à l'article 39, 2° alinéa, cst., n'est plus guère envisageable. Une «banque d'Etat placée sous une administration spéciale» serait sans doute soumise à des influences politiques bien plus fortes qu'une banque centrale organisée sous la forme d'une société par actions et administrée sous le contrôle et avec le concours de la Confédération.

La réglementation en vigueur a fait ses preuves. Des arguments convaincants, tant sur le plan des faits que du point de vue politique, plaident en faveur du renouvellement du droit de la Banque nationale suisse d'émettre des billets de banque pour une nouvelle durée de vingt ans.

2 Répercussions sur les finances et le personnel

Ce projet, de par sa nature, n'entraînera pour la Confédération ni conséquences financières ni répercussions sur l'effectif du personnel. En outre, le renouvellement du monopole d'émission de la Banque nationale n'engendrera aucune charge pour les cantons.

3 Programme de la législature

Le projet est inscrit au programme de la législature 1995–1999.

4 Relation avec le droit international

Lorsque l'Union monétaire européenne aura été mise en place, l'émission de billets de banque dans les Etats membres se fera dans la nouvelle monnaie unique et sera soumise à une réglementation uniforme. L'article 105a du Traité de Maastricht et l'article 16 du Protocole N° 3 confèrent le droit exclusif d'émettre des billets de banque dans la monnaie unique à la Banque centrale européenne et aux banques centrales nationales. L'attribution du monopole suisse des billets de banque à la BNS, qui revêt la forme d'une société anonyme et jouit de la personnalité civile, est en harmonie avec le droit européen en la matière.

5 Bases juridiques

51 Constitutionnalité

Le projet qui vous est soumis repose sur l'article 39 de la constitution.

52 Base légale

L'attribution du droit d'émettre des billets de banque se fonde sur l'article 66 LBN.

N38493

**Arrêté fédéral
renouvelant le privilège d'émission
de la Banque nationale suisse**

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 66 de la loi du 23 décembre 1953¹⁾ sur la Banque nationale suisse;
vu le message du Conseil fédéral du 24 avril 1996²⁾,
arrête:

Article premier

Le droit exclusif de la Banque nationale d'émettre des billets de banque est renouvelé pour une période de 20 ans à dater du 21 juin 1997.

Art. 2

¹ Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas sujet au référendum.

² Il entre en vigueur le 21 juin 1997 et a effet jusqu'au 20 juin 2017.

N38493

¹⁾ RS 951.11

²⁾ FF 1996 III 24

Message à l'appui du renouvellement du droit exclusif de la Banque nationale suisse d'émettre des billets de banque du 24 avril 1996

| | |
|---------------------|------------------|
| In | Bundesblatt |
| Dans | Feuille fédérale |
| In | Foglio federale |
| Jahr | 1996 |
| Année | |
| Anno | |
| Band | 3 |
| Volume | |
| Volume | |
| Heft | 26 |
| Cahier | |
| Numero | |
| Geschäftsnummer | 96.031 |
| Numéro d'affaire | |
| Numero dell'oggetto | |
| Datum | 02.07.1996 |
| Date | |
| Data | |
| Seite | 24-37 |
| Page | |
| Pagina | |
| Ref. No | 10 108 655 |

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.