Zeitschrift: Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales

Herausgeber: Société d'Etudes Economiques et Sociales

Band: 55 (1997)

Heft: 3: La Banque Nationale Suisse : sous la loupe

Artikel: La distribution des bénéfices de la Banque Nationale Suisse

Autor: Ungern-Sternberg, Thomas von

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-140639

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 17.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

LA DISTRIBUTION DES BÉNÉFICES DE LA BANQUE NATIONALE SUISSE

Thomas von UNGERN-STERNBERG*
Professeur, Ecole des HEC
Université de Lausanne

Résumé: Le degré d'indépendance qu'un Etat veut accorder à sa Banque centrale dépend entre autre de la volonté de cette dernière de suivre les désirs du législateur. Le cas de la Banque nationale suisse (BNS) et plus précisément de sa politique de distribution des bénéfices offre à ce sujet une illustration intéressante. Lors de l'élaboration de l'article 39 de la Constitution et de la première Loi sur la Banque nationale (LBN), entre 1891 et 1905, le législateur suisse cherchait entre autre à imposer à la (future) Banque centrale l'obligation de distribuer régulièrement ses bénéfices et d'en verser la majeure partie aux cantons. Néanmoins la BNS a réussi pendant près d'un demi-siècle,à limiter ses versements aux cantons au minimum légal absolu pour accumuler environ **25 milliards de Frs** de réserves latentes. Ce développement ne correspond manifestement pas à la volonté initiale du législateur. En exploitant pleinement les libertés accordées par le Code des obligations au sujet de l'établissement du bénéfice, la BNS a réussi à vider de leur contenu les articles correspondants de la Constitution et de la LBN. Cet exemple parle en faveur de limitations des libertés dont dispose la Banque centrale dans un état de droit démocratique.

* Je voudrais remercier mon collègue Jean-Jacques Schwartz pour son aide, son ouverture à la discussion et ses commentaires critiques sur la première version de cette étude. Ses connaissances profondes des institutions suisses m'ont été d'un grand secours. Je voudrais également remercier M. Perret et ses collaborateurs de la Bibliothèque universitaire de Lausanne qui m'ont considérablement facilité le travail de recherche. Je prends sur moi l'entière responsabilité pour les opinions exprimées dans ce texte.

I Introduction

Dans la recherche d'un cadre juridique optimal pour les banques centrales, deux points méritent une attention toute particulière. Premièrement, la question de la limitation du mandat économique de l'institut monétaire au seul maintien de la stabilité des prix et, deuxièmement, la question du **degré d'indépendance** qu'il faut accorder à une banque centrale.

Pour pouvoir s'exprimer de manière fondée sur ces deux sujets, il convient de tenir compte entre autre des leçons que nous enseigne la «Nouvelle Politique Economique». Dans cette approche on part de l'idée, que les directeurs d'une banque centrale, comme tout autre agent économique, poursuivent en premier lieu leurs propres interêts[1]. Il est par conséquent nécessaire de trouver un système équilibré de «checks and balances» pour garantir la priorité des intérêts généraux d'un pays sur les propres intérêts des fonctionnaires de la banque centrale.

La question de savoir si, dans la définition légale des tâches d'une banque centrale, un accent particulier doit être mis sur le maintien de la stabilité des prix, fut déjà discutée en Suisse à l'occasion de la révision de la LBN en 1953.

En particulier, M. Gitermann proposa alors de reformuler l'article 2 de la LBN de la manière suivante: «poursuivre une politique monétaire dans l'interêt du pays et qui maintient le pouvoir d'achat du franc.»[2] Sa proposition fut rejetée par une grande majorité.

M. Weber, Conseiller fédéral, s'est notamment exprimé contre cette modification: «.. nous refusons la proposition Gitermann surtout pour les raisons suivantes: elle est unilatérale, et elle n'est pas complète. On l'utilisera à toute occasion pour affirmer: La Banque nationale n'a que ce but à poursuivre, et aucun autre! On pourrait aussi bien proposer que la mission de la Banque nationale soit le maintien de taux de changes stables. Je refuserai tout aussi catégoriquement une telle proposition.»[3]

Etant donné qu'une politique monétaire trop restrictive peut, entre autres, avoir des influences fortement négatives sur le marché du travail et vu la très mauvaise situation actuelle sur le marché du travail suisse, ces propos méritaient d'être rappellés.

Dans ce travail, je voudrais me concentrer sur la deuxième question évoquée ci-dessus. J'essaierai de démontrer, à l'aide d'un exemple concret, qu'un institut d'émission habile peut, sur un laps de temps suffisamment long, donner une toute nouvelle interprétation à son mandat légal. L'exemple concret est celui de la Banque nationale suisse (BNS) et son comportement vis-à-vis des dispositions légales relatives à la distribution de ses bénéfices. Je commencerai par décrire, au moyen de citations tirées du Bulletin sténographique de l'Assemblée fédérale, quelles étaient les intentions initiales du législateur, pour les opposer ensuite à l'interprétation que la BNS donne aujourd'hui à ces textes. Je pense qu'on peut sans exagération affirmer que les pratiques actuelles n'ont plus aucun rapport avec les objectifs visés par le législateur lors de l'élaboration des dispositions légales. Si l'on pouvait généraliser cet exemple, on devrait alors arriver à la conclusion que les activités des banques centrales devraient être placées sous une surveillance plutôt sévère. Une banque centrale très indépendante, qui dispose en plus d'importantes libertés d'interprétation de son cadre juridique, s'intègre mal dans une société organisée d'après des principes démocratiques.

II L'exposé du problème

Avant de décider du degré d'indépendance à accorder à une Banque centrale, il faut évidemment se poser la question de la mesure dans laquelle celle-ci subordonnera ses propres interêts à ceux du pays. Mais on doit aussi s'interroger sur les réelles possibilités de formuler un cadre légal, qui ne donnerait que peu de marge d'interprétation à la Banque centrale. Un cadre légal bien défini réduit la marge de manoeuvre de la Banque nationale, diminue ses possibilités de poursuivre ses propres interêts (au détriment d'autres groupes), et permet donc de lui donner plus d'indépendence. En revanche, si l'on constate que même un texte légal relativement précis offre toujours des possibilités d'interprétation importantes, le législateur devra alors réagir en limitant l'indépendance de la banque centrale. Faute de quoi, le danger serait grand que cette dernière n'exécutât pas son mandat tel qu'il fut prévu. Autrement dit, une des questions primordiales réside dans la réelle volonté de la Banque centrale de respecter les décisions des instances politiques et en particulier de les respecter dans le cas où celles-ci vont à l'encontre de ses propres intérêts.

La législation relative à la distribution des bénéfices de la Banque nationale suisse offre à ce sujet une illustration intéressante. Les règles légales semblent claires et sans ambiguïtés.

La Constitution fédérale (article 39 alinéa 4) stipule que «le bénéfice net de la banque, déduction faite d'un intérêt ou d'un dividende équitable à servir au capital de dotation ou au capital-actions et après le prélèvement des versements à opérer au fonds de réserve, revient au moins pour les deux tiers aux cantons».

L'article 27 alinéa 1 de la LBN fixe quant à lui le montant que l'institut monétaire est en droit de verser dans ses réserves: «Sur le bénéfice net accusé par le compte de profits et pertes, il est fait un premier prélèvement en faveur du fonds de réserve; ce prélèvement ne doit pas dépasser 2 pour cent du capital social».

Comme le capital social de la BNS est actuellement de 50 millions de Frs, l'attribution aux réserves se trouve fortement limitée.

L'article 27 alinéa 3 de la LBN prévoit par ailleurs que les cantons reçoivent en tout cas une indemnité de 80 centimes par habitant et que les deux tiers des bénéfices restants leur reviennent.

Après lecture des dispositions citées ci-dessus, on est en droit de penser que la BNS verse régulièrement des montants relativement élevés à la Confédération et aux cantons. Cependant, la réalité est très différente. Jusqu'à 1990, la BNS ne distribuait aux cantons que le minimum légal absolu de 80 centimes par habitant. Mais cela ne signifie pas pour autant qu'elle n'engrangeait pas des bénéfices économiques importants. Le monopole d'émission des billets de banque est de nature tellement lucrative, que la BNS, malgré sa politique de placement peu rentable, ne peut qu'aboutir à des bénéfices considérables.[4] La BNS a toutefois développé des procédés comptables uniques parmi les banques centrales européennes, qui lui permettent de «cacher» ses bénéfices pour éviter leur répartition. Les particularités de la comptabilité de la BNS les plus marquantes sont les suivantes:

a) Les bâtiments et le mobilier de la BNS (valeur d'assurance incendie d'environ 470 millions de Frs) se trouvent amorties à 1 franc symbolique. Pour comparaison, la banque nationale des Pays-Bas évalue son immobilier aux prix du marché (env. 640 millions de Florins) et dans le cas de la Bundesbank allemande la valeur comptable de ces avoirs se monte à près de 3,6 mil-

liards de DM .

b) Les papiers-valeurs suisses sont régulièrement amortis (env. 50 millions de Frs par an), et cela même s'il s'agit de papiers ne représentant aucun risque de dépréciation (par exemple des obligations de la Confédération).

c) Finalement, on trouve du côté du passif du bilan de la BNS les comptes «provisions pour risques de change» (près de 24 milliards de Frs en 1994) et «ajustement de l'évaluation des devises» (env. 800 millions de Frs supplémentaires). En 1994, les 30 milliards de Frs environ d'avoirs en devises de la BNS et exposés aux fluctuations de change se trouvaient donc amorti à 20% de leur valeur de marché. Autrement dit, **les 30 milliards de Frs de devises (non assurées contre le risque de change) n'avaient une valeur comptable que d'environ 5 milliards de Frs.**

Les autres banques centrales dans le monde s'efforcent, tout comme la BNS également, d'appliquer des règles comptables plutôt prudentes. La Deutsche Bundesbank, par exemple, a toujours évalué ses avoirs en dollars à leur **valeur historique la plus basse,** ce qui, durant plusieurs années de la fin des années 70, lui a permis de n'effectuer aucun versement à l'Etat. Mais la BNS va encore beaucoup plus loin: Elle évalue ses avoirs en devises à **20% de leur valeur la plus basse.** Elle est encore plus «prudente» de 80% par rapport la banque centrale allemande. **Comme première approximation on peut donc dire que la BNS aurait dû verser au moins 25 milliards de francs supplémentaires à la Confédération et aux cantons si elle avait observé les mêmes règles comptables que la Deutsche Bundesbank.**

En formulant ses principes comptables, la BNS se base sans doute sur l'article 25 alinéa 2 de la LBN, stipulant: «Les bilans annuels (de la BNS) doivent être établis selon les règles du code des obligations».

Or, les articles importants du CO semblent être les suivants: L'article 959 établit notamment les principes de la clarté et de la sincérité:

«Le compte d'exploitation et le bilan annuel sont dressés conformément aux principes généralement admis dans le commerce; ils doivent être complets, clairs et faciles à consulter, afin que les intéressés puissent se rendre compte aussi exactement que possible de la situation économique de l'entreprise.»

La comptabilité de la BNS obéit sans aucun doute à ce principe. En effet, les comptes «provisions pour risques de change» et «autres provisions» (environ 25 milliards de Frs), ainsi que les renseignements sur la valeur incendie des actifs immobilisés (470 millions de Frs contre 2 Frs pour leur valeur comptable) nous permettent d'obtenir une première idée du montant des bénéfices nets non distribués dans le passé.

La plus grande inconnue dans le domaine de l'évaluation des actifs de la BNS réside dans la valeur des 2'600 tonnes d'or environ que cette dernière garde dans ses coffres depuis le début des années 70. Il est en effet très difficile de prévoir le prix auquel ce stock d'or pourrait être vendu un jour.[5] Il serait également intéressant de connaître la différence effective entre la valeur comptable et la valeur courante des papiers-valeurs de la BNS, amortis de près de 600 millions de Frs durant les 10 dernières années.

La question centrale qui se pose par rapport à l'article 959 du CO concerne les «principes généralement admis dans le commerce» sur lesquels la BNS se base, en créant, sur ses devises non assurées, des provisions jusqu'à la concurrence de **80%** de la valeur courante des devises. A l'exception de la Banque nationale, aucune autre banque en Suisse n'amortit ses avoirs libellés en devises par de telles provisions. **Les autorités fiscales n'admettraient jamais un tel procédé pour la détermination du bénéfice.**

Le deuxième article important du CO, l'article 669, prévoit les réserves que les entreprises doivent ou peuvent créer:

1) Des amortissements, corrections de valeur et provisions pour risques et charges sont effectués dans la mesure où ils sont nécessaires selon les principes généralement admis dans le commerce. Des provisions pour risques et charges sont notamment constituées pour couvrir les engagements incertains et les risques de pertes sur les affaires en cours.

2) Le conseil d'administration peut à des fins de remplacement procéder à des amortissements, à des corrections de valeur et à la constitution de provisions pour risques et charges supplémentaires; il peut également renoncer à dissoudre des provisions pour risques et charges devenues superflues.

3) Des réserves latentes supplémentaires sont admissibles dans la mesure où

elles sont justifiées pour assurer d'une manière durable la prospérité de l'entreprise ou la répartition d'un dividende aussi constant que possible compte tenu des intérêts des actionnaires.

4) La constitution et la dissolution des réserves de remplacement et de réserves latentes supplémentaires doivent être communiquées dans le détail à l'organe de révision.

La comptabilité de la BNS respecte également cet article. L'amortissement annuel d'environ 50 millions de Frs sur des papiers-valeurs, qui sont en réalité sûrs, est en effet légal, et la non-dissolution des provisions devenues superflues est explicitement permise. Les questions qui se posent éventuellement concernent d'une part, la pertinence des attentes de la BNS fondées sur une perte catastrophique de **80% de la valeur courante** de ses devises, et d'autre part les raisons qui la poussent à garder ces devises, si elle craint ce scénario catastrophe. La nécessité de détenir 25 milliards de Frs de provisions «pour assurer d'une manière durable la prospérité de l'entreprise» est également discutable mais il est clair que cette prudence excessive ne peut guère nuire à l'entreprise. Ce sont en premier lieu les cantons qui se trouvent lésés mais non en tant qu'actionnaires. Ils ont en effet toujours reçu leur dividende. Seule la distribution de 2/3 des bénéfices se fait attendre depuis 60 ans et continue d'être très modeste de nos jours. **Mais la BNS n'a aucune obligation légale de calculer son bénéfice d'après les règles prescrites par les autorités fiscales.**

La comptabilité de la BNS est ainsi conforme au Code des obligations suisse. Mais les pratiques comptables appliqués par exemple par la Deutsche Bundesbank le sont tout autant. Il aurait donc été possible à la BNS de distribuer 25 milliards de Frs supplémentaires à la Confédération et aux cantons, tout en restant parfaitement conforme avec le Code des obligations. En effectuant cette distribution, elle serait toujours restée l'une des Banques centrales les plus prudentes d'Europe.[6] **La politique de distribution des bénéfices de la BNS n'est donc pas déterminée par les dispositions du Code des obligations mais par sa propre interprétation de la Loi sur la Banque Nationale et par une exploitation habile des lacunes du Code des obligations.**

En considérant l'article 669 du CO, on constate qu'une des particularités du droit commercial suisse, par rapport aux législations européennes, se trouve dans

le fait que l'on accorde aux entreprises une grande liberté dans la constitution d'amortissements, corrections de valeur et provisions pour risques et charges. En Suisse, le **bénéfice publié** peut n'avoir pratiquement aucun rapport avec le **bénéfice économique effectif.** Le cas de la BNS illustre bien ce phénomène. En effet, entre 1933 et 1990, les bénéfices qui ressortaient du compte des pertes et profits de cette dernière étaient déterminés à l'avance**: il s'agissait d'arriver au minimum légal absolu**. D'année en année, les montants considérables du bénéfice réel disparaissaient dans des amortissements et des provisions que les comptables de la BNS ajustaient pour arriver au résultat prédéterminé. Pendant 60 ans, la BNS interpréta la disposition concernant les bénéfices **minimaux** à verser, comme s'il s'agissait de prescriptions sur les bénéfices **maximaux**. De cette manière, la Banque centrale a pu conserver ce qu'elle aurait dû autrement distribuer (à l'instar des autres banques d'émission européennes) à la Confédération et aux cantons.

A priori, il est tout à fait possible que ce soit le but recherché par le législateur. Si les instances politiques demandent à la banque centrale de constituer des provisions importantes, alors il est légitime que celle-ci en réalise. Regardons donc de plus près les réflexions sur lesquelles le législateur se basait en édictant le cadre légal de la BNS. Quel était son but en fixant une limite supérieure aux attributions au fonds de réserve? Voulait-il assurer la distribution de la majeure partie des gains économiques réels de la future Banque nationale ou voulait-il qu'elle cache ses bénéfices sous forme d'amortissements, corrections de valeur et provisions au lieu de constituer un fonds de réserve transparent?

III.1 La genèse de l'article constitutionnel

Une revue des discussions au sein du Conseil national et du Conseil des Etats lors de l'élaboration du cadre législatif de la future Banque nationale peut nous aider à trouver une réponse à ces questions. Nous nous limiterons aux principales contributions et aux délibérations lors des consultations législatives, ce qui inclut les contributions du Président de la Confédération, des Conseillers fédéraux, et des Rapporteurs des Commissions du Conseil national et du Conseil des Etats. Ce sont les personnes les plus familières avec la matière, et leurs propos expriment probablement le mieux l'opinion de la majorité.

Rappelons que jusqu'au début du 20e siècle, il n'existait en Suisse aucun

monopole des billets de banque. C'étaient alors les banques cantonales qui jouissaient du droit d'émission des billets de banque dans leurs cantons respectifs. Comme les billets émis circulaient au delà des frontières cantonales, certaines de ces banques avaient, compte tenu de l'importance économique de leurs cantons, une émission relativement élevée (par exemple Bâle), d'autres aucune (comme le Valais). Il est connu que l'émission des billets de banque est en général une activité profitable (pour autant que la couverture or exigée soit moins de 100%). On pouvait donc prévoir que les cantons n'allaient pas abandonner sans contrepartie ce privilège à la Confédération. Le Conseil fédéral était conscient de ce fait: Déjà, dans le premier projet de l'article constitutionnel de 1891, on trouve la phrase: **«les cantons doivent donc participer de manière adéquate au bénéfice net».**

M. Isler, Rapporteur de la Commission du Conseil des Etats, avait clairement exprimé dans ses exposés que sa Commission était, elle aussi, favorable à l'idée que les cantons fussent parmi les principaux bénéficiaires des activités de la Banque centrale: «il faudra aussi constituer un fonds de réserve, et la Confédération doit y participer, car elle doit avoir la possibilité de rachat et donc accumuler des avoirs. Mais tout ce qui va au delà appartient aux cantons et non à la Confédération. Je crois que cela ne posera pas de problèmes, car une loi qui ne donnerait pas ces bénéfices aux cantons aurait peu de chance de passer. Les cantons ne doivent avoir aucune crainte. **Tout le monde manifeste la volonté de leur faire justice**[7].»

M. Herzog, alors Conseiller aux Etats, ne trouvait toutefois pas cette déclaration de bonne volonté suffisante. Il souhaitait un article constitutionnel qui eût garanti aux cantons l'entièreté du bénéfice réalisé:» (...) D'après M. Isler, les cantons devraient, selon lui, obtenir les bénéfices de la Banque nationale. (...) Il me semble cependant que la proposition de la majorité de la Commission remet en question ce point de vue. A la fin de l'alinéa 2, on y lit en effet: «et la Confédération participe à ces bénéfices» (...) Je souhaiterais que les cantons obtiennent tout le bénéfice.[8]»

Cette proposition de M. Herzog fut notamment soutenue par un autre Conseiller aux Etats, nommé Blumer, qui suggéra alors la formulation suivante concernant l'attribution des bénéfices: **«Le bénéfice net,** ***au delà d'un montant correspondant au taux d'intérêt normal et des versements nécessaires dans le fonds***

de réserve, revient aux cantons.»[9]

Le Conseil national, à son tour, refusa de sacrifier trop facilement, en faveur des cantons, les intérêts de la Confédération. Une véritable bataille fut livrée pour la distribution des bénéfices de la (future) Banque nationale et le projet de l'article constitutionnel s'est vu plusieurs fois renvoyé entre le Conseil national et le Conseil des Etats. Le principe même d'accorder aux cantons la majeure partie des surplus de la Banque ne fut jamais remis en cause. La question ne consistait qu'à déterminer la proportion du bénéfice promis à ces derniers, et ceci au niveau déjà de l'article constitutionnel. M. Schwander, Conseiller national, évoquait à ce sujet: «Je crois pouvoir affirmer que les cantons ont beaucoup plus besoin d'argent versé maintenant que la Confédération. Il faut le leur laisser et l'on devrait pouvoir exprimer cela dans la Constitution. **On retient d'abord les intérêts ou le dividende du capital, ainsi que les versements nécessaires au fonds de réserve. Ce n'est que le montant restant qui est alors distribué. Je crois que c'est dans l'intérêt de l'acceptation de l'article constitutionnel d'énoncer ouvertement que le bénéfice net incombe aux cantons.**»[10]

Les longues discussions parlementaires que l'on vient de résumer ont abouti à l'article constitutionnel actuel qui promet aux cantons au minimum les 2/3 du bénéfice obtenu. Du résumé des débats (ainsi que de la discussion intégrale) on peut nettement conclure que le législateur n'avait **aucune** intention d'établir une banque centrale dont les fonds propres augmenteraient considérablement d'année en année. A notre connaissance, il n'a jamais été question de donner la possibilité à l'institut d'émission de créer d'importantes réserves latentes. Le peuple suisse n'aurait que difficilement approuvé un texte constitutionnel visant à créer une banque centrale trop riche, qui ne procéderait pas régulièrement à la distribution de ses bénéfices aux cantons.

III.2 La genèse de la première LBN

Après l'approbation de l'article constitutionnel, un long chemin restait encore à faire pour mettre sur pied la législation correspondante. Le premier texte de la LBN ne fut adopté qu'en 1905, c'est-à-dire 14 ans plus tard. Lors de son élaboration, il paraissait évident que la proposition de loi ne pouvait avoir une chance que si elle garantissait aux cantons une participation équitable aux bénéfices.

M. Scherb, alors Rapporteur de la Commission du Conseil des Etats, l'avait exprimé ainsi: «**Une des parties les plus importantes de cette loi, dont dépendra son acceptation ultime, est la question de la distribution des bénéfices.**[11]»

Une manière de protéger les intérêts des cantons dans leur participation aux bénéfices pouvait consister en une limitation des possibilités pour la Banque centrale de créer des réserves. C'est exactement ce qui fut entrepris. Le Rapporteur de la Commission du Conseil national, M. Heller, constata à l'époque: «En ce qui concerne le lemma 1, il faut souligner que, par rapport aux versions précédentes, la dotation au fonds de réserve est limitée à 10% du bénéfice net et que la somme, pouvant être versée annuellement à ce fonds de réserve, ne peut excéder 500'000 Fr. Il s'agit là d'une innovation que l'on ne retrouve pas dans les versions précédentes. La solution d'alors autorisait des versements, non pas de 10%, mais de 15% du bénéfice au fonds de réserve, et de surcroît ce montant n'était pas plafonné. Cette modification n'est évidemment pas dans l'intérêt de la Banque nationale, qui souhaiterait disposer dès que possible d'un fonds de réserve bien doté, car ce sont bien ces derniers qui permettent à la Banque de résorber les crises. Nous observons par ailleurs que toutes les grandes Banques nationales sont dotées de réserves importantes. Par rapport aux versions précédentes, une telle limitation de la dotation de la réserve constitue un pas en arrière. **Cependant, les intérêts fiscaux des cantons ont ici pris le dessus, comme sur d'autres points, où la commission n'était pas toujours d'accord. La commission ne vous propose pas ici de modification.**»[12]

Cette bonne interprétation des contraintes imposées à la création des réserves fut confirmée par M. Meyer, Rapporteur de la Commission du Conseil national, à l'occasion de la première révision de la loi en 1921: «Le premier paragraphe contient les règles sur la dotation du fonds de réserve. L'idée de renforcer ce fonds a déjà été exprimée dans un article précédent sur le versement des résultats de la banque, et réapparaît ici. Jusqu'à maintenant, la règle établissait que 10% des bénéfices pouvaient être versés au fonds de réserve. Le montant maximal était fixé à 500'000 Frs, soit un montant absolu. **En agissant de la sorte, on voulait manifestement empêcher une trop grande réduction des rendements des cantons, en autorisant une dotation trop élevée au fonds de réserve.**»[13]

Au Conseil des Etats, les changements législatifs furent également perçus

comme allant principalement dans l'intérêt des cantons, c'est ainsi que M. von Arx déclara: **«Pour revenir à la compensation des cantons, il me semble que ceux-ci peuvent être contents.»**[14]

Le président de la Confédération, M. Comtesse, s'était également exprimé dans ce sens: «Les cantons peuvent se déclarer satisfaits. On nous dit: vous encourez des risques avec cette répartition, vous garantissez aux cantons le paiement d'une redevance jusqu'à concurrence du chiffre maximal de 3'163'000 Frs sans être sûrs que la banque réalisera un bénéfice équivalent ou supérieur. Nous ne pouvons évidemment que nous baser sur des prévisions; nous avons fait nos calculs aussi bien que possible en prenant des comparaisons avec d'autres établissements analogues dans d'autres pays, en restant très pessimistes, mais nous croyons pouvoir dire qu'aussitôt que nous aurons la circulation totale des billets de banque, et que les billets des banques actuelles d'émission auront été remplacés par ceux de la banque centrale, nous arriverons à réaliser un bénéfice minimum de 4'000'000 Frs, ce qui permettra de faire face au paiement des indemnités que nous garantissons aux cantons. Après quelque nombre d'années ce bénéfice s'élèvera à 6 à 7 millions, **que nous pourrons alors répartir.»**[15]

Les déclarations évoquées montrent, que le principe de garantir aux cantons le versement de la majeure partie du bénéfice de la Banque nationale était généralement admis lors de la votation sur la Loi sur la Banque Nationale. Le législateur s'est efforcé d'ancrer solidement ce principe dans le texte de la loi. Si l'on compare le débat, lors du passage de la loi en vigueur, avec le comportement actuel de la BNS, on ne peut s'empêcher de constater une divergence **fondamentale** entre les promesses faites dans le temps aux cantons et la réalité d'aujourd'hui. Personne n'affirmera sérieusement que les maigres 7 millions de frs distribués aux cantons jusqu'à 1990 constituent une compensation adéquate pour le fait d'avoir cédé le droit d'émission à la Banque nationale. D'autant plus qu'entre le début du siècle et 1990, le niveau de prix a grosso modo octuplé en Suisse ce qui signifie que le pouvoir d'achat des 80 centimes en 1990 équivaut à celui de 10 centimes à la veille de ce siècle.

Il serait également absurde de vouloir affirmer que le montant de 7 millions de Frs a un rapport quelconque avec le profit économique réel de la BNS. La BNS gère des actifs de 50 mia. de Frs (sans l'or). En considérant un taux de rendement

de 4 %, la Banque centrale devrait pouvoir atteindre sans difficultés un bénéfice d'environ **2 milliards** de Frs par an. Ceci est considérablement plus que les 7,6 millions de Frs qui étaient le maximum distribué avant 1990 et toujours sensiblement plus que les 608 millions de Frs maximum que la BNS consent à verser depuis 1990. **On a fait beaucoup de promesses aux cantons pour qu'ils abandonnent leur droit d'émission au profit de la Banque nationale. Une fois la législation correspondante adoptée, la BNS en a graduellement changé l'interprétation à sa manière**.

Sans doute l'a-t-elle fait parce qu'elle croit agir dans l'intérêt du pays. Il se trouve pourtant qu'au début du siècle, du moins, il existait des opinions fort différentes sur la définition à attribuer à l'intérêt réel du peuple. Ainsi M. von Arx, Conseiller aux Etats, faisait remarquer: «Je signale, qu'une des critiques principales qu'on adresse au système actuel est le fait, que le bénéfice résultant de l'émission de la monnaie - qu'il soit grand ou petit - revient aux actionnaires et pas au peuple. Je vous demande donc: Pouvons nous dans un tel climat sacrifier les intérêts de nos banques cantonales, dont les bénéfices reviennent en tout ou en partie à l'Etat ou à des activités d'intérêt commun, à une société d'actions sans demander une compensation. **Je dis non, car 19/20 de la population ont un intérêt plus grand dans la prospérité de nos banques cantonales que dans la future banque nationale**.»[16]

Un Conseiller aux Etats, M. Wirz, est intervenu dans le même sens avec des déclarations quelque peu imagées «Avec l'indépendance financière, les cantons perdent aussi la conscience et la capacité de la liberté politique. Les 25 peuplades cantonales sont le peuple suisse, et le peuple suisse doit être accoutumé à l'utilisation de ses libertés politiques dans les communes et les cantons. **Notre Suisse ne doit pas ressembler à cette statue des légendes orientales avec une tête en or et des pieds en bois, qui est finalement détruite par un caillou devenu avalanche. Nous ne voulons pas que le coeur s'arrête de battre par excédent de sang, alors que les membres sont paralysés par manque de sang**.»[17] Dans une période où beaucoup de cantons doivent faire des économies à gauche et à droite pendant que la BNS continue à accumuler des réserves de dollars par milliards, il n'est pas inutile de rappeler de telles réflexions.

III.3 La politique de distribution de bénéfice et l'évolution de la législation

Les politiciens ont fait la grande erreur de croire que l'article constitutionnel impose à la Banque nationale un cadre légal étroit en matière de la distribution des bénéfices. Ceci ressort entre autre d'une citation de M. Heller, Rapporteur de la Commission du Conseil national: «**La Constitution spécifie clairement ce qu'est le bénéfice, à savoir tout ce qui reste après le versement des intérêts ou du dividende**. D'après la Constitution les deux tiers en reviennent aux cantons et un tiers à la Confédération.»[18]

Il est aussi intéressant d'examiner si les autorités avaient conscience qu'un renvoi, dans la LBN, au Code des obligations en matière de comptabilité, offrait à la BNS de grandes possibilités d'interprétation. Ni les messages du Conseil fédéral, ni les discussions des deux Chambres, ne contiennent des passages indiquant qu'ils voulaient permettre à la Banque nationale de constituer librement d'importantes réserves latentes. Ceci prouve que la LBN comporte des lacunes, que le législateur n'avait pas souhaité, et que la BNS n'a pas manqué d'exploiter.

L'obligation de distribuer ses bénéfices a toujours déplu à la BNS. Pour s'en débarrasser, la Banque nationale tenta tout d'abord la voie législative. M. Torche, Rapporteur francophone du Conseil national, résuma comme suit la situation en 1921: «Le Conseil fédéral, dans le cours de son message, rappelle brièvement le postulat déposé lors de l'élaboration de la nouvelle Loi de 1911, dont le but était de reporter sur la Confédération le paiement aux cantons des indemnités que la loi leur accorde en compensation du préjudice que leur a causé la suppression des banques d'émission. Ce postulat était né du fait que les résultats accusés ne permettaient pas à la Banque nationale de se libérer des engagements que la loi lui avait imposée. Les Chambres fédérales, se conformant du reste au préavis du Conseil fédéral, ne donnèrent aucune suite à ce postulat. Peu à peu la situation de la Banque nationale s'améliora suffisamment, pour qu'elle pût satisfaire aux exigences de la loi et verser les indemnités aux cantons, sans recourir aux prestations de la caisse fédérale. Si le postulat devint ainsi sans objet, la Banque nationale n'en retint pas moins l'idée et dans un rapport du 31 décembre 1918 elle émit le voeu que les dispositions des article 28 et 29 relatives aux indemnités à payer aux cantons et à la garantie de celles-ci par la Confédération fussent éliminés de la loi. Il fut aisé au conseil de la Banque nationale de se convaincre que semblables

propositions rencontreraient de la résistance, et échoueraient certainement devant l'opposition des cantons. Poursuivant toujours dans le même but, elle suggéra plus tard l'idée d'une convention financière à passer entre la Confédération et les cantons, convention qui réglerait définitivement la question et qui accorderait une compensation aux cantons en échange des indemnités annuelles qui leur seraient supprimés. Les experts se prononçaient pour le maintien du système actuel.»[19]

Faute d'avoir réussi à se libérer de ses fâcheux engagements par la voie légale, la BNS a recouru à d'autres moyens, en modifiant en particulier ses procédés comptables. Le choix de l'année, où le **minimum** à verser aux cantons s'est transformé en un **maximum,** n'est probablement pas venu par hasard. En analysant l'évolution des bénéfices distribués, on observe une courte période de «générosité» dans les années 20. En effet, en 1920 déjà, la BNS se trouva en mesure d'augmenter ses versements à 11,4 millions de Frs, mais 3 ans plus tard, ces derniers retombèrent à nouveau à 7 millions de Frs et restèrent au minimum légal absolu jusqu'à 1990. Comment peut-on expliquer ce phénomène?

D'une part, nous constatons que les années 1918 - 1921 tombent dans une période de taux d'intérêts élevés ce qui a effectivement permis à la Banque centrale de réaliser des bénéfices plus importants. D'autre part, il faut aussi rappeler qu'une révision complète de la LBN était prévue pour 1921. La BNS espérait qu'à cette occasion on lui permettrait entre autre de mieux doter son fonds de réserves: «Le deuxième groupe de propositions concerne la distribution des bénéfices de la banque. Nous proposons un renforcement des dotations de la réserve, et une augmentation du dividende pour tenir compte du taux d'intérêt actuel.»[20] Compte tenu de cette situation politique, la BNS n'avait aucun intérêt à se montrer particulièrement économe. Le Conseiller national, M. Musy, a ainsi pu constater: «**La Confédération et les cantons ont fait une excellente affaire à l'occasion de la constitution de la Banque nationale**.»[21]

Les tentatives de la Banque nationale, de pousser vers le haut la limite d'attribution aux réserves, ont échoué; le maximum est resté à 500'000 Frs par an. Ceci indique clairement que les cantons continuaient à insister sur l'obtention régulière de leur part du bénéfice net. La BNS dut attendre jusqu'à la révision de la loi de 1953 pour voir la limite maximale d'attribution aux réserves augmenter à 1 million de Frs par an.

D'un point de vue purement financier, «l'excellente affaire» dont parlait M. Musy n'a duré que 2 ans pour les cantons. Depuis lors, on assiste à une situation où les cantons s'endettent tandis que la Banque centrale accumule des réserves latentes par milliards, et ceci sous la même législation que celle qui, jusqu'en 1933, l'obligea à répartir tous ses bénéfices.

En 1953, lors de la révision de la LBN, les cantons s'étaient manifestement habitués au fait qu'ils ne verraient jamais rien des bénéfices de la BNS. Dans les débats au sein des Conseils, on trouve juste un commentaire résigné de M. Speiser, Rapporteur de la Commission du Conseil des Etats: «**En ce qui concerne le reste des bénéfices, on peut dire que depuis 20 ans il y a juste eu les 80 ct. par habitant. Confédération et cantons n'ont rien obtenu**. Je n'ai rien d'autre à ajouter sur cet article.»[22]

III.4 La nouvelle politique de la BNS

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la politique de distribution des bénéfices de la BNS a changé depuis 1991. D'après la formule convenue avec le Conseil fédéral, la Banque nationale distribue depuis cette l'année là un montant supplémentaire d'au maximum 600 millions de Frs par an. Les motifs de ce changement sont exposés dans le Rapport de gestion de la BNS de 1991. L'exposé montre remarquablement bien à quel point l'interprétation de la LBN et de l'article constitutionnel s'est fondamentalement modifiée entre 1891 et 1991. La BNS continue certes à appliquer la clé de répartition des bénéfices originellement prévue par la constitution et par la LBN (au minimum les 2/3 du bénéfice distribué reviennent aux cantons). Dans d'autres dispositions importantes, elle a pourtant fortement changé d'accent.

En 1905, M. Heller, alors Conseiller aux Etats, pensait encore**: «La Constitution dit clairement ce qu'est le bénéfice**.... et d'après la Constitution les cantons en obtiennent les deux tiers....»[23].

En 1991, la BNS écrit déjà: **«Aucune disposition ne précise toutefois comment la Banque Nationale doit établir son bénéfice»**.[24]

Il est difficile de ne pas voir là une première contradiction.

En 1905, le même Conseiller aux Etats remarquait encore: **«Vous connais-**

sez la règle constitutionnelle qui dit, qu'après la dotation du fonds de réserve et les intérêts ou le dividende des actionnaires, les cantons obtiennent les deux tiers et la Confédération un tiers du reste.»[25]

En 1991, la BNS écrit: «**L'institut d'émission, personne ne le conteste, doit être en mesure de remplir ses tâches constitutionnelles ....et de constituer les provisions qui sont nécessaires sur le plan de l'exploitation ou pour des raisons macro-économiques.**»[26]

Cela mérite d'être commenté: Il est vrai que le législateur a effectivement donné à la banque centrale la possibilité de constituer des réserves au delà de ce qui est indispensable pour des raisons de gestion. Mais il a fixé un maximum à cette attribution aux réserves, qui se monte actuellement à 1 millions de Frs par an.

Le législateur n'a **jamais** dans aucun texte de loi demandé à la BNS de créer des réserves, parce qu'elle les considérait nécessaires d'un point de vue macro-économique. Il a tout au contraire limité les réserves qu'elle pouvait créer, et l'oblige explicitement à distribuer ses bénéfices. Pour contourner ces restrictions légales de façon permanente, la BNS a dû utiliser pleinement les énormes marges d'interprétation que laisse le Code des obligations.

Les autres banques centrales européennes se trouvent, tout comme la BNS, obligées de répartir leurs surplus. Elles y procèdent régulièrement. A titre d'exemple, la Deutsche Bundesbank distribue annuellement environ 14 milliards de marks allemands (moyenne sur les derniers 10 ans). **A ma connaissance, aucune banque centrale européenne n'a le droit de constituer des réserves latentes «pour des raisons macro-économiques». La Deutsche Bundesbank en tous les cas n'a manifestement <u>pas</u> de compétences dans ce domaine.** Un pareil mandat serait d'ailleurs difficile à justifier d'un point de vue économique.

La BNS écrit: «**... la question qui se pose est de savoir dans quelle mesure la Banque nationale peut conserver ses surplus et, partant, constituer des provisions en plus du fonds de réserve légal.**» A ce que je sais, le législateur a clairement réglé cette question. En prévoyant que le bénéfice net doit être distribué au moins pour les 2/3 aux cantons, la Constitution et la LBN disent clairement que la BNS à ne peut retenir **<u>aucun surplus</u>** au delà du prélèvement en faveur du

fonds de réserve. Ce n'est qu'à cette condition que les cantons (et le Conseil des Etats) ont finalement consenti à la création de la Banque nationale. Après tous les efforts déployés par le Conseil des Etats et le Conseil national pour obliger la BNS à distribuer ses bénéfices et pour plafonner la dotation de la réserve, la BNS pose aujourd'hui la question de savoir dans quelle mesure il faudrait **«conserver ses surplus» et «constituer des provisions en plus du fonds de réserve légal».** Il suffit de remplacer l'expression «provisions» par l'expression «réserves» pour voir clairement que la BNS essaye de contourner ses obligations légales en jouant sur les mots.

III.5 Le problème des réserves de devises

La BNS semble convaincue qu'elle a besoin d'énormément de réserves de devises. Cette idée ne peut malheureusement pas être appuyée par de solides arguments économiques[27]. Si la Banque centrale souhaite néanmoins poursuivre ce but, rien ne l'autorise à le faire en contournant purement et simplement l'obligation légale de distribuer ses bénéfices à la Confédération et aux cantons. Elle a par contre la possibilité d'**emprunter** les montants correspondants (en francs suisses) sur le marché des capitaux pour les échanger contre les devises à ses propres risques. **La Banque centrale ne peut pas simplement supprimer unilatéralement et sans le consentement préalable du peuple et du Conseil des Etats (en tant que représentant des intérêts des cantons), l'obligation constitutionnelle de verser ses bénéfices en prétendant devoir alimenter ses réserves d'un montant considérablement plus élevé que le <u>maximum</u> légal fixé.** Le remplacement du mot «réserves» par le mot «provisions» ne change rien à ce fait. Je présume que même la BNS ne voudra pas nier que ses «provisions pour risques des change» ne sont rien d'autre que des «réserves» (légèrement déguisées).

La Banque nationale a affirmé elle-même: «**Le besoin de provisions de la Banque nationale résulte de la croissance à donner aux réserves de devises sans garantie de change.**»[28] Nous voyons donc que **la nécessité de constituer des provisions ne découle nullement de l'existence de «risques de pertes sur les affaires en cours»** dont parle le Code des obligations.[29] En posant la question de savoir «dans quelle mesure la Banque nationale devrait retenir ses surplus **«pour constituer des provisions en plus du fonds de réserve légal»**, la BNS reconnaît clairement que les attributions aux provisions ne représentent rien d'autre que des

bénéfices retenus.

Même si un jour on octroyait à la BNS le mandat légal de détenir de gros volumes de réserves de devises non couvertes, cela ne signifie nullement qu'elle doive les financer par l'augmentation de ses fonds propres. La BNS a toujours la possibilité de se les procurer par emprunt.

Pour le moment on n'en est pas là. Jusqu'à présent, le législateur suisse s'est tout au contraire donné beaucoup de peine pour empêcher la BNS de retenir ses surplus au lieu de les distribuer. La BNS peut demander un changement du texte législatif si elle veut accumuler des réserves de devises sans s'endetter. La Confédération et les cantons auront alors la possibilité de décider librement si, oui ou non, ils sont prêts à sacrifier les garanties ancrées dans la constitution et dans la LBN au profit de ce projet plutôt ésotérique. Vu les rendements pour le moins modestes que la BNS a obtenu sur ses réserves de devises par le passé[30], on peut s'attendre à une forte résistance face à une pareille proposition.

En février 1992, la Banque nationale a établi un accord avec le Conseil fédéral, qui dit que ses «provisions» devraient progresser «au même rythme que le produit national brut nominal» calculée sur les cinq ans antérieurs[31]. Cela soulève la question suivante: Pourquoi le Conseil national et le Conseil des Etats se sont ils donné la peine de limiter strictement la création de «réserves», si la Banque nationale peut ensuite décider (avec ou sans l'accord du Conseil fédéral) de dépasser les limites imposées en créant un compte qu'elle nomme «provisions». Si le législateur avait vraiment voulu permettre un tel développement, les deux Chambres auraient pu s'épargner l'effort de mener de longues discussions à ce sujet.

La constitution prévoit: **«Le bénéfice net de la banque ... revient au moins pour les deux tiers aux cantons».** La BNS et le Conseil fédéral ont conclu dans leur accord: **«Le surplus disponible est égal à la différence entre le surplus global et l'accroissement à donner à la somme des provisions** (...) et du compte «ajustement de l'évaluation des devises.» Comme l'augmentation des «provisions» n'est rien d'autre qu'une augmentation des fonds propres de la BNS, cet accord équivaut de fait à une modification des règles constitutionnelles en défaveur des cantons sans qu'une modification correspondante de la loi établisse un nouveau mode de distribution des bénéfices. L'accord en question a été conclu pour permettre à la Banque nationale de retenir ses profits économiques en vue d'accumu-

ler les réserves de devises au lieu de les verser aux cantons. Il est donc en contradiction directe avec les textes législatifs actuellement en vigueur.

IV Interprétation

En 1915, M. Jöhr, alors Secrétaire général de la Banque nationale suisse, publia au nom de la Direction un livre sur l'histoire de la BNS. Il se plaignait que les indemnités à payer aux cantons imposées par l'article 28 de la loi chargeaient trop le bilan de la BNS, et il émit le voeu que ces indemnités fussent abaissées à 750'000 Frs par an. Dans la publication, on trouve à ce sujet le passage suivant: «La possibilité d'un tel abaissement doit être décidée au niveau politique. Un bon connaisseur des cantons a caractérisé le comportement de ces derniers par la phrase: **Toujours prendre, jamais rendre...»**[32].

La BNS semble avoir très vite appris la leçon. Elle a entre-temps accumulé nettement plus que 25 milliards de Frs de réserves latentes. Il est intéressant de noter que les deux tiers de ce montant, qui auraient de droit dû être versés aux Cantons correspondent à peu près à 25 % des déficits de tous les cantons.

Jöhr écrit dans la publication: «Le bon renom de l'institut d'émission devrait importer au pays entier. L'obligation de paiement des indemnités aux cantons devrait donc être entièrement éliminée de la loi pour n'imposer à la Banque centrale que la distribution des bénéfices qui restent après la déduction d'un dividende de 4 % et après le prélèvement des versements à opérer au fonds de réserves.»[33] Du point de vue économique, cette proposition semble tout à fait raisonnable. Toutefois, étant donné l'interprétation très particulière du concept de bénéfice net imaginée par la BNS, on peut de bon droit se demander si un tel arrangement n'aurait pas totalement exclu les cantons de la répartition du bénéfice. **M. Jöhr ne pouvait probablement pas s'imaginer à quel point la BNS serait capable de vider un concept économique de tout sens**.

Le processus consistant à vider les dispositions constitutionnelles et légales de leur contenu a duré près d'un siècle. Il était donc plutôt lent. Il n'en reste pas moins que le résultat final est désastreux pour la situation financière des cantons. Pour comprendre cette lente «érosion» de la situation, il convient en premier lieu de constater que les cantons, qui devraient en vertu de la Constitution être les

premiers bénéficiaires des profits engrangés par la banque centrale, ne disposent, lors de la prise des décisions importantes, d'aucun droit de participation. En élaborant le (de facto) nouveau règlement sur la distribution des bénéfices, autorisant la BNS à accumuler de gros volumes de réserves (quoique sous le nom de provisions), la Banque centrale n'a discuté qu'avec le Conseil fédéral. Le Conseil des Etats ou les directeurs cantonaux des finances ne furent même pas consultés.

Deuxièmement, il convient de noter que le législateur créa, lui-même, sans le savoir, des libertés d'appréciation énormes en renvoyant au Code des obligations. Pendant plus de 60 ans, la BNS a pleinement exploité les lacunes existantes de la loi. Une banque centrale moins indépendante n'aurait certainement pas été en mesure de le faire. La BNS va sûrement essayer de justifier son comportement avec l'argument d'agir dans l'intérêt du pays. Une telle affirmation est pourtant fortement contestable. Si la BNS avait utilisé les 25 milliards de Frs pour réduire les charges fiscales de la population ou le déficit de la Confédération, le pays n'en aurait pas souffert. Bien au contraire! Le bilan de la BNS n'aurait en tout cas pas été, pendant les derniers 25 ans, régulièrement grevé par des pertes importantes sur ses placements libellés en dollars.[34]

Même si la rétention des bénéfices par la BNS était vraiment dans l'intérêt de la Suisse (ce que personnellement, je remets en question), la situation n'en est pas moins problématique. La BNS porte un jugement de valeur sans que la Constitution lui octroie le mandat de le faire. Ni la constitution, ni la loi n'accordent à la BNS les compétences de décider si les dépenses de l'Etat ou la charge fiscale sont trop importantes ou non. Le mandat constitutionnel de la Banque nationale consiste à verser ses bénéfices et cela même dans le cas où cela mènerait à une augmentation des dépenses cantonales ou à une réduction des impôts indésirable au niveau national.

Finalement, il convient de souligner que les collaborateurs de la Banque nationale vivent dans une véritable tour d'ivoire. Le danger que leurs idées et celles des autorités politiques du pays divergent considérablement est réel. Le fait qu'aucun membre du PS, depuis longtemps le parti politique le plus important du pays, n'ait jamais été appelé à la Direction de la BNS illustre bien la situation. Il est bien possible que le PS désire une politique monétaire différente de celle pratiquée par la présente Direction de la Banque nationale. Vu qu'une grande partie

de la population partage manifestement les idées du parti en question, la politique de la banque centrale devrait en tenir compte. Si une institution nationale se ferme obstinément à de nouvelles idées, elle court le danger de ne pas se mettre suffisamment en cause. Dans un monde qui change rapidement, ceci constitue un danger grave. Le fait d'exclure systématiquement un représentant du plus grand parti politique du pays d'un lieu de décision aussi important que la Direction de la Banque nationale, pourrait d'ailleurs être interprété comme un manque de sens démocratique.

V Conclusion

Nous avons démontré par un exemple concret que les banques centrales indépendantes sont en mesure de modifier considérablement le contenu de leur mandat légal, et qu'elles n'hésitent pas à le faire. L'exemple utilisé était celui de la Banque nationale suisse, et plus précisément de sa politique de distribution des bénéfices. En citant les discussions au sein du Conseil national et du Conseil des Etats, nous avons montré que le législateur suisse voulait à l'origine limiter strictement la création des réserves de la BNS et l'obliger à régulièrement distribuer ses bénéfices. C'était sous ces conditions que le peuple et le législateur suisses avaient approuvé la création d'une banque centrale qui reprendrait les privilèges des banques cantonales. La BNS a pleinement profité de la carte blanche offerte par le Code des obligations dans le domaine comptable pour changer le sens des dispositions légales à sa manière. Pendant plus d'un demi siècle, elle n'a versé aux cantons que le minimum permis par la loi, ce qui lui a permis d'accumuler plus de 25 milliards de Frs de réserves latentes.

La convention passée entre la BNS et le Conseil fédéral en 1991 pour fixer une nouvelle clé de répartition des bénéfices, marque pour le moment la dernière étape du processus de remaniement du cadre juridique, et représente une tentative de donner au comportement de la BNS un minimum de légitimation politique. Les droits financiers des cantons, pour lesquels le Conseil des Etats s'est battu au début du siècle, ne sont aujourd'hui pratiquement plus respectés. La BNS ne cache pas son désir de continuer à retenir la plus grande partie de ses bénéfices pour accumuler des montagnes de dette de l'Etat américain (jusqu'à présent peu rentables). Pour le moment, elle jouit d'un accord provisoire du Conseil fédéral. Il sera

intéressant de voir si le Conseil des Etats et la Conférence des directeurs des finances cantonaux vont vraiment lâcher sans autre les droits pour lesquels leurs prédécesseurs ont tellement lutté.

Cet exemple semble indiquer, que le législateur devrait bien réfléchir avant d'accorder trop d'indépendance à la banque centrale. Il est en effet très difficile de concevoir un texte légal qui ne comporterait pas de lacunes, dont une banque nationale indépendante n'hésitera pas à se servir pour arriver à ses propres fins. Le fait de violer de façon manifeste la volonté du législateur ne constitue manifestement pas un obstacle insurmontable.

Je me permets de conclure par une dernière citation tirée des débats lors de la création de la Banque nationale suisse: **«La monopolisation de *ce* pouvoir dans *une* main pour *toute* la Suisse est une idée des démocrates sociaux et pas des républicains. Les capacités intellectuelles et morales de cet homme seront d'une importance capitale pour le pays! Nos ancêtres ne voulaient pas de général par temps de paix, nous voulons un généralissime du marché de la monnaie. Est-ce que la Suisse est toujours infaillible en ce qui concerne ses «grands?»**[35]

Notes :

1 Kirchgässner (1995) donne des développements intéressants à ce sujet. On trouve une première présentation de ce concept dans Frey et Schneider (1981).

2 Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale suisse (1953), pages 706.

3 Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale suisse (1953), pages 709.

4 On trouve une analyse critique de la politique d'investissement de la BNS dans von Ungern-Sternberg (1996) (publié dans ce même numéro de la RES).

5 von Ungern-Sternberg (1996) amène quelques réflexions quant à la question de savoir s'il est judicieux pour un pays comme la Suisse de détenir un volume tellement important de réserves d'or (publié dans ce même numéro de la RES).

6 Les réserves d'or de la BNS sont évaluées à un très bas cours historique.

7 Bulletin sténographique officiel (1891), page 153.

8 Bulletin sténographique officiel (1891), page 158.

9 Bulletin sténographique officiel (1891), page 158.

10 Bulletin sténographique officiel (1891), page 283.

11 Bulletin sténographique officiel (1904), page 565.

12 Bulletin sténographique officiel (1905), page 562.

[13] Bulletin sténographique officiel (1921), page 38
[14] Bulletin sténographique officiel (1905), page 536
[15] Bulletin sténographique officiel (1904), page 571
[16] Bulletin sténographique officiel (1891), page121
[17] Bulletin sténographique officiel (1891), pages 144-45
[18] Bulletin sténographique officiel (1905), page 564
[19] Bulletin sténographique officiel (1921), page 12
[20] Bulletin sténographique officiel (1921), page 9
[21] Bulletin sténographique officiel (1921), page 57
[22] Bulletin sténographique officiel (1953), page 434
[23] Bulletin sténographique officiel (1905), page 564
[24] Rapport de gestion de la Banque nationale suisse, 1991, page 64
[25] Bulletin sténographique officiel (1905), pages 563-564
[26] Rapport de gestion de la Banque nationale suisse, 1991, page 64
[27] C.f. von Ungern-Sternberg (1996)
[28] Rapport de gestion de la Banque nationale suisse, 1991, page 66
[29] Code des obligations, art. 669, al. 1
[30] Voir à ce sujet von Ungern-Sternberg, 1996
[31] Voir Rapport de gestion de la Banque nationale suisse, 1991, page 66
[32] Jöhr (1915), page 388
[33] Jöhr (1915), page 388
[34] Voir à ce sujet von Ungern-Sternberg, 1996
[35] Conseiller des Etats Wirz, dans Bulletin sténographique officiel (1891), page 144

Bibliographie

Banque Nationale Suisse (1991) «84. Rapport de gestion 1991»

Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale Suisse (différentes années)

Frey, B.S. und Schneider, F. (1981) «Central Bank Behavior: A Positive Empirical Analysis» Journal of Monetary Economics, Vol. 7, pp. 291-315.

Kirchgässner, G. (1995) «Geldpolitik und Zentralbankverhalten aus der Sicht der Neuen Politischen Ökonomie» dans «Neuere Entwicklungen in der Geldtheorie und Geldpolitik: Festschrift für Norbert Kloten», P. Bofinger et K.-H. Ketterer Ed., J.C.B. Mohr Verlag, Tübingen.

Jöhr, A. (1915) «Die Schweizerischen Notenbanken 1826-1913» Orell Füssli Verlag, Zürich

von Ungern-Sternberg, T. (1996) «The Swiss National Bank and Seignorage» Cahiers de recherches économiques No. 9601, DEEP, Université de Lausanne