

Les relations de la banque centrale avec les pouvoirs publics et avec l'économie privée

Autor(en): **Hay, Alexandre**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **30 (1972)**

Heft 4

PDF erstellt am: **16.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-136926>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Les relations de la banque centrale avec les pouvoirs publics et avec l'économie privée ¹

Alexandre Hay

vice-président de la direction générale
de la Banque Nationale Suisse, Berne

Le problème de l'indépendance des banques centrales se pose à l'égard du gouvernement, plus rarement du Parlement, parfois à l'égard des groupes d'intérêts privés.

Dans les relations avec le gouvernement, le degré d'indépendance dépend d'une multitude de facteurs. Le plus important est sans doute la possibilité octroyée à l'autorité politique de donner des directives à la banque, de lui faire des recommandations, d'opposer un droit de veto à ses décisions, de contrôler ou de surveiller son activité. Un autre facteur prépondérant est le droit de nomination des organes directeurs de la banque, la durée des nominations et la possibilité de leur renouvellement. Par ailleurs, l'attribution de certains pouvoirs à diverses institutions du secteur public ou semi-public chargées de mener une partie de la politique monétaire peut réduire l'indépendance de l'institut d'émission.

En raison de dispositions légales, les Chambres sont parfois amenées à se prononcer sur la politique de la banque centrale. Toutefois, la portée de ces dispositions reste assez limitée, si l'on excepte le cas de la Suède, où l'institut d'émission est responsable devant le Parlement. Il faut aussi souligner que certaines Chambres exercent des pressions sur la banque centrale sans disposer de compétences légales particulières.

Quant aux intérêts privés, ils peuvent, lorsque la banque centrale est une société anonyme se manifester à l'assemblée des actionnaires, ainsi que dans d'autres organes de la banque où ils sont représentés. Si la contribution de ces groupes d'intérêts est indéniable — et souvent bénéfique, quand elle permet à la banque centrale d'être mieux informée des préoccupations des différents secteurs économiques — elle est généralement moins importante et d'une autre nature que celle des pouvoirs publics.

Pour un grand nombre de pays, le principal problème concerne donc les relations entre l'institut d'émission et le gouvernement. C'est essentiellement à ces dernières que nous nous référons en parlant de l'indépendance — ou de la dépendance — des banques centrales.

Le degré d'indépendance varie selon que l'on s'inspire en premier lieu de l'une ou de l'autre des considérations suivantes :

a) Le gouvernement est responsable devant le Parlement et, par son intermédiaire, devant le peuple, de la politique générale du pays. Il ne saurait donc, pas plus en matière monétaire que dans un autre domaine, abandonner ses prérogatives à une autre autorité. Il le peut d'autant moins que la politique monétaire n'est pas un domaine isolé, mais

¹ Cet article a été rédigé au mois de juillet 1972. Il reprend en partie des considérations publiées dans *Le Monde* des 26 et 27 septembre 1971.

qu'elle est en interaction avec d'autres politiques. Or, la croissance régulière de l'économie nécessite la concordance des buts et moyens de toutes ces politiques. Une séparation de l'autorité politico-économique et de l'autorité monétaire serait une cause de perturbations.

b) L'Etat constitue la plus grande source de dépenses du pays. Le recours accéléré à ses services qu'implique presque fatalement notre type de civilisation ne fait qu'accroître son rôle et ses dépenses. On renforcerait encore cette tendance en lui assurant la mainmise sur la première source de monnaie qu'est la banque d'émission. La propension à la dépense que manifeste l'Etat ne provient d'ailleurs pas simplement de la tendance à réaliser tous les projets qui lui sont soumis, mais aussi d'un véritable choix de politique économique. S'il faut choisir entre l'équilibre des paiements extérieurs, la stabilité des prix et le plein-emploi des facteurs de production, les gouvernements inclinent souvent, surtout pour des raisons électorales, à sacrifier dans l'immédiat la réalisation des deux premiers objectifs au plein-emploi. Ce faisant, ils mettent en danger le plein-emploi à plus long terme. La politique des banques centrales doit servir de contrepoids aux préoccupations à court terme des Etats.

Comme ces considérations ont chacune leur valeur et qu'elles aboutissent à des résultats inverses, il ne faut pas s'étonner qu'aucun Etat n'ait — à ce qu'il nous semble — trouvé de solution parfaite, susceptible de faire école, et que le degré d'indépendance des banques centrales diffère fortement d'un pays à l'autre. Ainsi, alors que le droit anglais dispose que le Trésor, après consultation du gouverneur, peut donner à la Banque d'Angleterre toutes directives qu'il estime conformes à l'intérêt public, la loi allemande, tout en prévoyant que la banque centrale est tenue de soutenir la politique économique du gouvernement, ajoute qu'elle ne le doit que dans la mesure où cette politique est compatible avec l'exécution de sa mission de sauvegarde de la monnaie. En fait, chaque pays a sa législation originale qui détermine le degré d'indépendance de la banque centrale. Cette législation ne constitue d'ailleurs qu'un cadre dans lequel s'établissent des relations plus ou moins étroites, des rapports de subordination ou, au contraire, de coopération, entre gouvernement et banque centrale.

En Suisse, nous avons connu plusieurs phases, qui ont modifié partiellement les rapports entre la banque centrale d'une part, le gouvernement et l'économie privée d'autre part.

Une première phase, qui va de 1905 à 1968, pourrait s'appeler le régime de la loi. En vertu de l'article 39 de la Constitution fédérale, « la Confédération peut exercer le monopole de l'émission des billets au moyen d'une banque d'Etat placée sous une administration spéciale, ou en concéder l'exercice à une banque centrale par actions, administrée avec le concours et sous le contrôle de la Confédération. 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 ». Les Chambres avaient d'abord voulu créer une banque d'Etat. Cependant, le peuple ayant refusé cette solution, la loi de 1905 sur la Banque Nationale Suisse a institué une banque centrale par actions. A la fin de 1971, 58 % du capital social appartenait aux cantons, aux banques cantonales, ainsi qu'à d'autres collectivités et établissements de droit public et 42 %, à des actionnaires particuliers. C'est dire

que le Gouvernement fédéral n'est pas représenté aux assemblées générales des actionnaires. Son influence sur les autres organes de la Banque n'est cependant pas négligeable.

En effet, le Conseil fédéral nomme 25 des 40 membres du conseil de banque — dont le président et le vice-président — et l'assemblée des actionnaires, les 15 autres membres. Les membres du conseil représentent les divers milieux économiques et les différentes régions de notre pays. Le conseil de banque choisit huit de ses membres, ainsi que son président et son vice-président, pour former le comité de banque, qui siège chaque mois en présence de la direction générale.

Le Conseil fédéral nomme également les trois membres de la direction générale pour une période de 6 ans, renouvelable. Soulignons que, malgré ce processus de nomination, la direction générale dispose de l'autorité nécessaire pour mener sa politique en toute indépendance.

Dans la pratique, gouvernement et direction générale sont en étroit contact et s'efforcent de faire concorder leur politique économique et monétaire. Le gouvernement est compétent pour fixer la parité-or du franc. Avant de prendre cette décision, il est tenu de prendre l'avis de la direction générale de la Banque Nationale¹. En revanche, la Banque Nationale décide de son taux d'escompte. Il appartient en effet à la direction générale de le déterminer; sa décision peut s'écarter du préavis que doit donner le comité de banque, si elle est prise à l'unanimité. Par ailleurs, la direction générale donne son avis — qui est en général respecté — lorsque les banques désirent majorer le taux d'intérêt de leurs obligations de caisse, qui jouent un rôle important dans le financement du crédit. Elle a également pleine compétence pour s'opposer aux exportations de fonds sous forme d'emprunts ou de crédits bancaires.

L'évolution de la situation monétaire, tant sur le plan international que sur le plan national, a prouvé que les moyens dont dispose la Banque Nationale pour assumer sa tâche constitutionnelle sont très insuffisants. Des efforts ont été tentés, en 1968 notamment, pour donner à l'institut d'émission la possibilité d'imposer aux banques la constitution d'avoirs minimaux à la Banque Nationale et la limitation de l'accroissement des crédits qu'elles accordent à l'économie. De nombreux députés se sont opposés à ce projet, qu'ils affirmaient contraire au principe constitutionnel de la liberté du commerce et de l'industrie. Par ailleurs, certains ont posé les questions suivantes: l'attribution de telles compétences à la banque centrale n'accroîtra-t-elle pas démesurément la puissance de cette institution? Le droit de décision dans ce domaine ne doit-il pas être confié en dernier ressort au gouvernement, lui-même soumis au contrôle parlementaire? Le débat est resté sans conclusion légale, car les Chambres ont renoncé à légiférer et ont invité la Banque Nationale et les banques à accroître les moyens d'action de la banque centrale par un accord de droit privé.

La Banque Nationale et les banques ont alors conclu, en 1969, une convention-cadre concernant les avoirs minimaux et l'expansion du crédit. Nous entrons ainsi dans une nouvelle phase, celle des conventions². Pour appliquer la convention-cadre, la direction générale doit obtenir l'agrément d'une délégation du conseil d'administration de l'Association suisse des banquiers. En cas de désaccord, l'affaire est soumise au comité de banque; la direction générale ne peut prendre une décision définitive que d'entente avec lui. Dans

¹ Lors du débat parlementaire qui, en 1970, a permis de modifier la loi sur la monnaie, plusieurs députés ont exprimé le désir que le gouvernement ne puisse modifier la parité du franc qu'avec l'accord de la direction générale de la Banque Nationale, mais la majorité donna sa préférence à l'autre formule.

² Cette dénomination sert à caractériser la phase, mais elle n'implique une absence totale de conventions, ni antérieurement, ni postérieurement.

ces questions très importantes, les compétences sont donc attribuées à la banque centrale, mais sur la base d'une convention de droit privé passée avec les banques.

Une limitation de l'accroissement des crédits bancaires est appliquée depuis septembre 1969. Comme l'on pouvait s'y attendre, lorsque cette mesure a commencé à produire ses effets, les emprunteurs directement touchés n'ont pas manqué d'élever la voix. Ils ont en particulier demandé que, dans un secteur clé — celui de la construction de logements à loyer modéré — le crédit ne soit pas limité. Ils ont réclamé également une dérogation pour les crédits accordés aux cantons et aux communes. Les autorités, tant fédérales que cantonales, n'ont pas caché leur sympathie pour ces revendications; il est probable que, si elles avaient été compétentes en la matière, elles auraient cédé, en partie tout au moins, à ces pressions, d'autant plus que des élections devaient avoir lieu dans le courant de l'année 1971. La direction générale de la Banque Nationale qui, elle, n'a pas de préoccupations électorales, est mieux à même de résister et de freiner ainsi les poussées inflationnistes. Elle a pu faire valoir en l'occurrence que la construction de logements à loyer modéré était entravée, non par la limitation de l'accroissement du crédit, mais par l'insuffisance de la capacité de production, résultant surtout de la pénurie de main-d'œuvre. Dans ces conditions, un accroissement supplémentaire d'un crédit déjà suffisamment abondant n'aurait pas entraîné une augmentation des logements, mais une hausse des prix. Il convient plutôt de fixer un ordre de priorité dans la construction afin d'assurer l'exécution des travaux les plus nécessaires.

En 1971, la Banque Nationale a obtenu des banques qu'elles constituent des avoirs minimaux conformément à la convention-cadre. En outre, les parties ont conclu une convention concernant les avoirs minimaux extraordinaires et la rémunération des fonds étrangers, qui a été appliquée immédiatement.

Le régime des conventions ne modifie pas la position de la banque centrale par rapport au gouvernement. En revanche, les relations avec l'économie privée — en l'occurrence les banques — deviennent plus délicates. Il est certain que la nécessité dans laquelle se trouve la Banque Nationale d'obtenir l'accord des représentants des banques avant de pouvoir soumettre ces dernières à des restrictions de crédit ou de leur imposer le versement d'avoirs minimaux donne aux banques un pouvoir appréciable. Nous tenons toutefois à relever que celles-ci se sont montrées dans l'ensemble coopératives. Il n'en demeure pas moins que le système de la convention ne peut donner pleine satisfaction puisque, d'après la Constitution, c'est bien la banque centrale — et elle seule — qui porte la responsabilité de la politique monétaire. Une convention est toutefois préférable à l'absence de toutes dispositions. Elle permet en outre de faire des expériences qui pourront être très utiles lors de l'éventuelle élaboration d'un régime légal. Il reste cependant que ce système donne au secteur privé une influence sur la Banque Nationale plus grande que ne le prévoient la Constitution et la loi.

Les troubles monétaires de l'an passé ont amené les Chambres à adopter, le 8 octobre, un arrêté fédéral sur la sauvegarde de la monnaie, qui donne temporairement au Conseil fédéral, en liaison avec la Banque Nationale, les pleins pouvoirs en matière monétaire. A la suite de la récente décision britannique de laisser flotter la livre et des afflux de fonds qui en ont résulté, le Conseil fédéral a dû faire usage de cet arrêté fédéral et édicter une série d'ordonnances pour empêcher un afflux massif de fonds étrangers dans nos banques et leur placement en valeurs mobilières et immobilières suisses. A cette occasion, la convention

concernant les avoirs minimaux extraordinaires et la rémunération des fonds étrangers du 20 août 1971 a été remplacée par des dispositions légales. Ces différentes mesures, qu'il a fallu élaborer très rapidement, ont été prises en pleine harmonie entre le Conseil fédéral et la Banque Nationale.

Le régime des ordonnances constitue un nouveau type de relations entre la Banque Nationale d'une part, le gouvernement et l'économie privée d'autre part. Il a cependant un caractère passager, puisqu'il prendra nécessairement fin au plus tard à l'échéance de l'arrêté fédéral susmentionné, le 7 octobre 1974.

Le problème de l'attribution à la Banque Nationale de moyens pour assumer sa tâche constitutionnelle n'est donc pas encore résolu. Dans les discussions futures, il faudra trouver une formule qui, tout en permettant à la Banque Nationale d'exercer ses fonctions de manière adéquate, assure la coordination nécessaire avec les autorités fédérales. De même, la Banque Nationale veillera à maintenir un contact aussi étroit que possible avec le système bancaire. Il conviendra en particulier que le nouveau régime donne à la banque centrale des moyens permanents lui permettant de mener une politique efficace. Ainsi pourra-t-on éviter, par exemple, qu'il faille mettre fin à la limitation du crédit au moment où l'inflation est plus forte que jamais.

Le Crédit Foncier Vaudois

AU SERVICE DU **CANTON** A VOTRE SERVICE

Son épargne est plus sûre
(garantie 100 % par l'Etat)

Ses services compétents et accueillants

Le Crédit Foncier Vaudois, gérant de la
Caisse d'Epargne Cantonale Vaudoise
c'est votre **banque**

LAUSANNE

44 agences dans le canton