

FEUILLE FÉDÉRALE

102^e année

Berne, le 27 avril 1950

Volume I

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 28 francs par an;
15 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement
Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco
à l'imprimerie des hoirs C.-J. Wyss, société anonyme, à Berne

5823

RAPPORT

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire
concernant la révision de l'article 39 de la constitution

(Initiative pour la monnaie franche)

(Du 21 avril 1950)

Monsieur le Président et Messieurs,

Par lettre du 28 octobre 1949, vous nous avez invités à vous remettre un rapport et des propositions sur l'initiative populaire du 1^{er} septembre 1949 concernant la révision de l'article 39 de la constitution (initiative pour la monnaie franche). Nous avons l'honneur de vous exposer ce qui suit.

L'initiative populaire, qui a recueilli 89 553 signatures valables, demande que les alinéas 3 et 6 de l'article 39 de la constitution (billets de banque) soient remplacés par les dispositions ci-après:

Alinéa 3: La banque investie du monopole des billets de banque a pour tâche principale de régler la circulation de la monnaie en Suisse de telle façon que le pouvoir d'achat du franc suisse reste constant ou autrement dit que l'indice des prix des marchandises de première nécessité reste constant, afin de garantir le plein emploi des travailleurs.

Alinéa 6: La Confédération décrète l'acceptation obligatoire des billets de banque et de toute autre monnaie fiduciaire.

I. L'INITIATIVE POPULAIRE

L'initiative constitue une nouvelle tentative des adeptes de la monnaie franche (actuellement parti libéral socialiste, anciennement « ligue pour le sol franc et la monnaie franche ») d'appliquer leurs théories dans notre pays. Du point de vue monétaire, cette application représenterait l'abandon de l'étalon-or et son remplacement par une monnaie de papier entièrement détachée du métal jaune. La parité de la monnaie serait liée à un indice

qui, selon l'initiative, serait celui du coût de la vie. Comparativement à l'étalon-or, cette monnaie présenterait, d'après les partisans de la monnaie franche, l'avantage de stabiliser une fois pour toutes le pouvoir d'achat dans le pays, ce qui permettrait — disent-ils — de garantir de façon durable le plein emploi des travailleurs. Ce maintien du pouvoir d'achat nous obligerait automatiquement, il est vrai, de renoncer à stabiliser la valeur internationale de notre monnaie, c'est-à-dire de sacrifier la stabilité du cours du change. On considère toutefois cet inconvénient comme un moindre mal, pour la raison en particulier qu'il ne constituerait pas un obstacle au plein emploi.

Les partisans de la monnaie franche voient dans cette monnaie un moyen de combattre les crises économiques. Ils se fondent sur la thèse que les *crises sont provoquées exclusivement par la monnaie*, du fait qu'elle est thésaurisée, c'est-à-dire arbitrairement soustraite au marché de l'argent et des capitaux selon les intérêts des possesseurs, de sorte qu'il n'est plus fait l'usage nécessaire au maintien du plein emploi. La thésaurisation est possible, disent-ils, étant donné que la monnaie n'est pas susceptible de détérioration comme les marchandises. Cet avantage de la monnaie trouve son expression dans l'intérêt, considéré comme une indemnité pour la cession de l'argent à des fins de placement. La thésaurisation temporaire résulte de l'intention d'obtenir un intérêt plus élevé. Afin d'enlever à l'argent son avantage sur les marchandises, il importe de *supprimer l'intérêt* ou de le réduire à un minimum; il est nécessaire en outre de faire *circuler l'argent le plus rapidement possible* (circulation forcée). De cette manière, les crises seraient éliminées automatiquement et l'on assurerait la prospérité économique d'une manière durable.

Selon Silvio Gesell, promoteur du mouvement de l'économie franche, la monnaie franche ne peut, en outre, fonctionner normalement que si — aux fins d'empêcher toute spéculation — l'ensemble de la propriété foncière est transférée à l'Etat. Ainsi, le paysan qui cultive son propre sol deviendrait fermier de l'Etat!

Sur les conceptions que nous venons d'exposer, les partisans de la monnaie franche ont construit un système monétaire créant les notions de la « *monnaie attachée à un indice* » et de la « *monnaie fondante* ». La valeur de l'unité monétaire serait non plus liée à un métal (l'or), mais à un indice, soit à « un kilogramme de l'ensemble des marchandises », pour reprendre une expression employée par le D^r Christen, l'un des principaux défenseurs des théories sur le sol franc et la monnaie franche après Silvio Gesell. La parité monétaire ne devrait donc plus être déterminée par les moyens internationaux de paiement et par l'or, en tant que mesure des valeurs, mais par un kilogramme de l'ensemble des marchandises, étalon purement imaginaire. Comme pour l'or, cette relation devrait rester immuable. La conséquence logique de ces théories est que le but serait atteint si, à un rythme égal de circulation, le volume monétaire restait dans des limites correspondant à celles de la quantité de marchandises, c'est-à-dire s'ac-

croissait de façon adéquate lorsque la production des biens augmente et diminuait lorsqu'elle baisse. Les partisans de la monnaie franche reconnaissent toutefois, eux aussi, que les prix peuvent varier. C'est, par exemple, le cas pour ceux des produits agricoles (qui dépendent des récoltes) et des marchandises importées. Il suffit de se rappeler les hausses considérables qui se sont produites pendant la guerre. Les adeptes de la monnaie franche ne l'ignorent pas, mais ils croient qu'on pourrait, par des manipulations affectant le volume monétaire, maintenir la moyenne des prix à un niveau convenable.

La doctrine de la monnaie franche est donc fondée sur l'hypothèse qu'il y a *entre le volume monétaire et le rythme de la circulation, d'une part, et la quantité de marchandises et le niveau général des prix, d'autre part, une interdépendance* qui peut être exprimée par l'équation:

$$\text{Prix} = \frac{\text{volume monétaire} \times \text{rythme de la circulation}}{\text{quantité de marchandises}}$$

Selon les partisans de la monnaie franche, cette équation peut s'établir mathématiquement. Ils en concluent qu'en faisant subir des manipulations appropriées au volume monétaire, on pourrait amener facilement un équilibre durable des prix. Il serait dès lors possible, disent-ils d'établir ou de maintenir cet équilibre avec autant d'aisance que celui d'une balance, du fait que l'un des plateaux serait soumis à des variations de poids (quantité de marchandises) et que la charge pesant sur l'autre (volume monétaire) serait simultanément modifiée en conséquence.

Il est certain, et personne ne le conteste d'ailleurs, que diverses relations peuvent exister entre le volume monétaire et le niveau des prix. Si la banque d'émission impose, par exemple, des conditions de crédit plus rigoureuses, il peut en résulter une réduction du volume monétaire et des baisses de prix. Inversement, une forte augmentation de la circulation monétaire peut, dans certaines conditions, notamment si l'offre des marchandises diminue en même temps, causer une hausse des prix. La politique monétaire a déjà tenu compte de ces faits. C'est ainsi que, pendant et après la dernière guerre, la Confédération et la banque nationale ont combattu la hausse des prix par une série de mesures, en particulier par le contingentement de l'exportation (en vue de restreindre l'afflux des dollars), par la stérilisation de l'or, par la vente de l'or au public, par l'émission de rescriptions en vue de réduire la circulation monétaire, par des mesures concernant le dollar, par le blocage partiel du produit des exportations, etc. S'il s'est produit néanmoins une hausse générale des prix, c'est qu'elle était inévitable par suite de la pénurie de marchandises, du renchérissement des importations, de l'accroissement des frais de production et de l'augmentation des dépenses publiques en raison de la défense nationale (lesquelles dépenses sont improductives du point de vue strictement économique). Les années de guerre montrent de la façon la plus nette qu'une modification des prix peut être provoquée aussi par les marchandises, et

même dans une très forte mesure. Ce serait donc une erreur de croire qu'il est toujours possible, ainsi que le prétendent les partisans de la monnaie franche, d'influencer de façon décisive et de maintenir le niveau des prix en modifiant le volume monétaire. Volume monétaire, circulation des biens et prix n'ont pas entre eux un rapport aussi automatique et absolu. On peut aussi se demander s'il serait judicieux, eu égard surtout aux épargnants et aux rentiers, de stabiliser les prix à un niveau exagérément élevé, c'est-à-dire de chercher à empêcher par des mesures artificielles toute baisse des prix.

Encore une remarque : La théorie selon laquelle seule la pénurie d'argent, résultant de la retenue arbitraire de la monnaie, empêche un plein emploi durable, est réfutée de façon fort nette, précisément par la période économique actuelle. On sait que la prospérité économique est à son déclin depuis l'été 1948, et il y a tout lieu de s'attendre que cette tendance se maintiendra. Selon la théorie de la monnaie franche, ce changement devrait être attribué à un resserrement du marché de l'argent et des capitaux. Or chacun sait qu'il y a aujourd'hui le contraire d'un resserrement. Ces dernières années, le marché a été plus liquide que jamais, et cette liquidité est aujourd'hui encore plus forte. Ainsi, depuis le milieu de 1948 (commencement de la dépression) jusqu'au 15 mars 1950, les engagements de la banque nationale arrivant journallement à échéance se sont accrus de 1246 à 2127 millions, sans qu'il se soit produit un mouvement inverse dans la circulation des billets. Les avoirs en chèques postaux, qui, jusqu'au début de la guerre, n'avaient jamais dépassé un demi-milliard de francs, n'ont cessé d'atteindre depuis 1945 une somme de l'ordre d'un milliard de francs. Les difficultés qu'il y a de trouver pour l'argent liquide des possibilités de placement sont trop connues pour qu'il soit nécessaire d'en parler plus longuement ici. Suivant l'état du marché, les taux d'intérêt sont descendus, de leur côté, à un niveau qui n'avait jamais été aussi bas. Par exemple, le rendement moyen de 12 emprunts de la Confédération et des chemins de fer fédéraux s'élevait, à fin février 1950, en tout et pour tout à 2,3 pour cent. Si l'on admet que la dépression se poursuivra, il serait vain de vouloir la combattre par de nouveaux apports de capitaux sur le marché, puisqu'on dispose actuellement déjà de moyens beaucoup plus que suffisants pour procéder à des placements. Pour combattre la crise, l'Etat devrait recourir à de toutes autres mesures, telles que l'encouragement de l'exportation au sens le plus large, la commande de travaux et de fournitures différée durant le temps de prospérité et la création de possibilités de travail.

Si, dans certaines conditions, il est possible que le niveau des prix soit influencé par le volume monétaire, c'est-à-dire que les prix montent par suite d'une augmentation du volume monétaire et qu'ils baissent par l'effet d'une diminution de ce volume, on ne saurait en conclure qu'il s'agit là d'une loi économique. Un cours parallèle ou opposé du niveau

des prix et du volume monétaire dépend de circonstances nombreuses et diverses, et non pas de la seule offre de l'argent. En plus du volume monétaire et de l'offre de l'argent, de nombreux facteurs influent sur le niveau des prix; citons, par exemple, le comportement des hommes dans la recherche du gain, la structure du commerce extérieur, le développement des prix sur les marchés mondiaux, les dépenses publiques et les impôts, les nouvelles inventions, les rationalisations, l'importance des récoltes. Dans ce domaine également, les circonstances actuelles infirment la théorie de la monnaie franche. Le fait que la liquidité du marché s'accroît devrait, d'après cette théorie, avoir comme conséquence une hausse des prix. Or les prix baissent depuis quelque temps. Ce phénomène est particulièrement marqué pour les prix du commerce de gros. Il l'est un peu moins, jusqu'ici, pour les prix du commerce de détail. On sait en effet qu'ils sont soumis à des fluctuations moindres que les prix de gros (qui dépendent fortement de l'étranger) et qu'ils n'en suivent les variations qu'avec un certain retard. Par exemple, l'indice des prix de gros, qui, de janvier à avril 1948 avait atteint son niveau maximum de 218 (août 1939 = 100), a fléchi à 197 en janvier 1950; il a donc baissé de 21 points, tandis que l'indice du coût de la vie n'a atteint son niveau le plus haut, 165, qu'en novembre 1948 et a baissé jusqu'en janvier 1950 à 150, soit de 6 points.

On ne voit, dès lors, pas comment les effets de tous ces facteurs sur la formation des prix pourraient être compensés par une simple manipulation du volume monétaire. Procéder ainsi dans le domaine de l'argent, du crédit et de la monnaie ne serait qu'engager une manœuvre, vouée à un insuccès certain, qui entraînerait, de plus, pour l'ensemble de l'économie de graves conséquences.

Les buts que poursuivrait la création d'une monnaie attachée à un indice exigeraient que l'on exerce un contrôle strict sur l'ensemble du régime monétaire et des opérations de crédit et qu'on le soumette à une direction systématique. Mais il est manifeste que les attributions actuelles de la banque d'émission ne lui permettraient pas d'exercer un contrôle et une influence de cette nature et que, même sous le régime de la monnaie attachée à un indice et de la monnaie fondante, l'argent ne pourrait pas être soumis dans toutes les circonstances au rythme de circulation maximum, bien que les adhérents de la monnaie franche prétendent que le contraire va de soi. Une partie plus ou moins grande du volume monétaire (billets de banque, avoirs en comptes de virements ou de chèques postaux, etc.) échappe toujours à l'influence directe de la banque d'émission. Celle-ci ne possède donc pas un pouvoir illimité sur la quantité du volume monétaire. Mais il y a encore un argument d'un plus grand poids: il n'est pas du pouvoir de la banque d'émission de déterminer ce qu'il y a lieu de faire de l'argent en circulation. Elle ne peut pas prescrire au particulier de quelle façon il doit dépenser son argent. Elle n'est pas en mesure d'obliger le possesseur de la monnaie d'acquiescer des marchandises

dont il n'a pas besoin ou de procéder à des placements en vue de la production de biens pour lesquels il n'y a aucune demande! Elle ne peut pas non plus empêcher qu'une partie de l'argent soit, pour une raison ou une autre, mise de côté pendant un temps plus ou moins long au lieu d'être dépensé. Celui qui, au moment d'une dépression économique, compte sur de nouvelles baisses de prix ne pourra guère être engagé à acheter plus que ce qu'exigent ses besoins courants, pour la seule raison que la banque d'émission accroît le volume monétaire et abaisse le taux de l'intérêt.

Pour diminuer le volume monétaire, les promoteurs de l'initiative populaire tiennent tout prêt un moyen éprouvé. C'est le *rappel à brève échéance des billets de banque*. Selon la loi actuellement en vigueur, la banque d'émission doit échanger encore pendant 20 ans les billets de banque rappelés. Tout autre est la proposition du parti libéral socialiste, telle qu'elle est contenue dans le projet de loi sur la monnaie qu'il a soumis au département des finances et des douanes le 26 octobre 1948. Il y est prévu qu'en cas de thésaurisation ou pour d'autres raisons graves « tous les billets de banque ou toutes les monnaies doivent être déclarés non valables et rappelés *pour être échangés dans les huit jours* » et qu'un *émolument de change allant jusqu'à 10 pour cent* de la valeur nominale peut être perçu à cette occasion. Il serait oiseux d'exposer les répercussions d'une telle politique. Nous nous bornerons à signaler, comme illustration, les graves désavantages que ces mesures auraient fatalement pour l'agriculteur, par exemple, et pour le petit artisan, qui, entre le moment de leurs encaissements et celui de leurs paiements, doivent souvent conserver pendant un temps assez long une partie importante de ce numéraire. Mais il en serait de même pour tous les magasins, guichets de poste et de chemins de fer, caisses communales, banques, etc. où, par la nature même des choses, des sommes considérables en numéraire doivent être constamment gardées à disposition. Les auteurs de l'initiative ne se rendent manifestement pas compte non plus de l'impossibilité qu'il y a de tenir toujours disponibles de nouveaux billets de banque pour des milliards et de nouvelles pièces de monnaies pour des centaines de milliers de francs. La confection d'un nouveau billet de banque, par exemple, exige un travail préparatoire de plusieurs années si l'on ne veut pas risquer que les gravures ne soient contrefaites trop facilement, c'est-à-dire que de faux billets de banque soient fabriqués. Il est manifeste, d'autre part, que des manipulations de cette nature, dont on ne peut prévoir toutes les répercussions, produiraient des perturbations profondes dans le trafic des paiements et ruinteraient la confiance du public dans notre régime monétaire. On peut aussi très aisément se faire une idée des effets qu'elles auraient, par exemple, sur le tourisme étranger.

Un autre moyen que les théoriciens de la monnaie franche préconisent pour la réalisation de leur plan, la *monnaie fondante*, est encore plus radical et tout aussi funeste. On créerait, à la place des signes monétaires actuels, une nouvelle monnaie, qui se déprécierait de la même manière « qu'un

journal vieillit, que les pommes de terre pourrissent, que le fer rouille, que l'éther s'évapore » — ainsi que l'auteur de la doctrine de la monnaie franche définit la monnaie fondante. Cette dévalorisation constante de la monnaie devrait provoquer une circulation plus rapide de l'argent. Ces derniers temps, il est vrai, la monnaie fondante a passé à l'arrière-plan dans la propagande des adeptes de ce système; elle n'en reste pas moins un élément indispensable de la doctrine de la monnaie franche, car les partisans de cette doctrine ne peuvent, pour supprimer les difficultés qui s'opposent à la réalisation de la monnaie liée à un indice, renoncer à l'idée d'une monnaie fondante, qui représente la dernière et la plus radicale des mesures qu'ils proposent. La diminution du volume monétaire nécessitée par le maintien du niveau des prix ne serait en effet concevable que de cette façon. On ne saurait en tout cas nier que l'adoption de l'initiative serait le premier pas — et un pas décisif — vers un régime monétaire constitué par le système de la monnaie fondante, avec son impôt sur l'argent.

Mais la monnaie attachée à un indice aurait encore, précisément pour notre pays, une autre conséquence particulièrement grave. La tentative de stabiliser le niveau des prix par la réglementation du volume monétaire aurait un corollaire inéluctable: *l'abandon des cours de change fixes*. La stabilité de la valeur de l'argent dans le pays ne peut exister qu'au détriment de sa stabilité à l'extérieur; le niveau des prix ne peut, en effet, être maintenu que si l'on fait face, par une adaptation immédiate des cours du change, aux perturbations qui se produisent dans l'économie étrangère. Et c'est pourquoi les adeptes de la monnaie franche sont forcés d'admettre qu'on recoure aussi à ce moyen d'influencer les prix qui consiste dans la manipulation des cours du change. Ils pensent que le cours du change doit être mis au service de la stabilisation des prix. Sous le régime de la monnaie liée à un indice, « le cours du change devrait se modifier ». Cela impliquerait une suite ininterrompue de dévaluations et de revalorisations.

Si des modifications de la parité, faites une fois pour toutes, présentent fatalement des inconvénients, alors même qu'elles sont inévitables, combien plus désavantageuses seraient des manipulations de ce genre faites, si l'on peut dire, sans discontinuer.

Il n'est guère nécessaire d'exposer en détail les conséquences qu'aurait le fait que les cours de change seraient soumis à de continuelles fluctuations, tout particulièrement pour un pays comme le nôtre qui est en relation étroite avec l'économie mondiale. Les conditions d'existence de la Suisse reposent en grande partie sur ses rapports avec l'étranger, non seulement sous la forme de l'importation et l'exportation de marchandises et de l'échange de services (opérations de banque et d'assurance, etc.) mais encore dans le domaine financier (avoirs de la Suisse à l'étranger et avoirs étrangers en Suisse). Ce serait une illusion de croire que la Suisse, qui dépend si

étroitement de l'étranger, pourrait échapper aux augmentations de prix se produisant ailleurs. Tous les Etats qui avaient inscrit temporairement dans leurs programmes financiers et monétaires la stabilisation du pouvoir d'achat interne ont dû revenir bientôt à la stabilisation des cours du change.

En 1931, par exemple, la Suède s'était donné comme programme de politique économique la stabilisation du pouvoir d'achat. Elle n'a été toutefois en mesure de combattre efficacement la baisse des prix des produits agricoles que lorsque l'Etat put aider l'agriculture en recourant à des réglementations de prix, à des primes à l'exportation et à des restrictions à l'importation. Bien que la Suède, en 1931, se fût donné, comme but la stabilisation du pouvoir d'achat, l'indice des prix des marchandises de consommation oscilla, les années suivantes, entre 98 et 108 (septembre 1931 = 100) c'est-à-dire de près de 10 pour cent. Et durant la seconde guerre mondiale, l'indice du coût de la vie monta de 65 pour cent, celui des prix de gros de 96 pour cent. Le cas de l'Italie, qui, depuis quelque temps, laisse officiellement ses cours de change jouer librement, ne saurait non plus être invoqué par les partisans de la monnaie franche. L'Italie n'a pas stabilisé les prix intérieurs; au contraire, elle encourage par tous les moyens une baisse des prix, manifeste ouvertement son intention de maintenir les cours de change le plus stables possible, ce qui, au surplus, lui a pleinement réussi jusqu'ici. Il apparaît d'autre part comme certain que l'Italie reviendra à la politique des cours de change stables, dès que les conditions économiques et monétaires seront consolidées dans une certaine mesure.

Des cours de change stables, c'est-à-dire oscillant dans des limites très étroites, créent pour le commerce et l'industrie la base nécessaire dans les relations avec l'étranger. Il est aisé de se représenter quelles difficultés et quels risques naîtraient pour l'importateur s'il avait continuellement à craindre de devoir consacrer au paiement de la marchandise un montant supérieur en francs suisses à celui qu'il avait calculé lors de la commande. Ces désavantages ne seraient pas moindres pour notre industrie d'exportation. L'acquéreur étranger ne serait certainement pas disposé à prendre sur lui le risque d'un cours de change instable. Il en résulterait que l'exportateur suisse, au lieu d'établir, comme il l'a fait d'ordinaire jusqu'ici, sa facture en francs suisses, devrait l'établir dans la monnaie du pays de l'acquéreur et courrait le risque de devoir, à son tour, supporter les conséquences imprévisibles de modifications de cours à brèves échéances. Le tourisme, de son côté, serait placé, par des cours de change instables, en face d'une situation incertaine qui ne laisserait pas de l'entraver gravement. Les opérations internationales d'assurance, qui jouent également un rôle considérable dans la balance des paiements, seraient rendues complètement impossibles par l'instabilité du cours du change. Enfin, la renonciation au cours du change fixe ferait du franc suisse un

véritable jouet de la spéculation. Point n'est besoin d'insister sur le fait qu'il en résulterait inéluctablement de graves perturbations dans nos relations économiques avec l'étranger, qui constituent, chacun le sait, l'épine dorsale de notre économie. Il est aussi plus que probable que, dans de telles conditions, on se verrait forcé de recourir à une stricte réglementation des devises qui entraverait dans une très forte mesure la liberté de mouvement de l'économie et des particuliers. En outre, il serait indispensable d'accroître non seulement le personnel de la Confédération, de la banque nationale et de l'office de compensation, mais encore celui de toutes les entreprises privées qui entretiennent des relations économiques et financières avec l'étranger (commerces de gros, industrie d'exportation, banques). Un travail aussi improductif pourrait occuper facilement un millier de personnes, d'après les expériences faites à l'étranger.

Il ressort de ces considérations que l'on ne pourrait donner suite à l'initiative de la monnaie franche qu'en recourant à des moyens présentant des dangers extrêmement graves pour l'économie nationale, sans compter qu'il est plus que douteux que ces moyens soient de nature à conduire au but.

Même si, au prix des difficultés qui en résulteraient pour l'économie, on parvenait à obtenir un niveau fixe des prix, il resterait à savoir si la stabilisation du niveau des prix assurerait en même temps le plein emploi. La réponse doit être négative. Les adeptes de la monnaie franche pensent que la stabilisation du niveau des prix amènerait automatiquement le plein emploi, mais c'est une hypothèse qui n'est confirmée d'aucune manière par la réalité. L'expérience montre qu'il s'agit là, au contraire, d'une pure illusion. Nous en voulons pour preuves les exemples ci-après.

Nous avons eu en Suisse, de 1933 jusqu'à la dévaluation de 1936, un indice du coût de la vie qui était stable. Et pourtant, ces années-là, la main-d'œuvre n'a certes pas été pleinement employée. On ne saurait contester que, durant la période où l'indice du coût de la vie était stable, le chômage n'a cessé de s'accroître, le nombre des sans-travail ayant passé d'environ 68 000 à 93 000. La stabilité relative de l'indice durant ces dernières années n'est, de même, nullement une garantie de plein emploi. Ce dernier dépend bien plus de la situation économique et monétaire à l'étranger, de la politique économique des Etats avec lesquels nous traitons, de la capacité de concurrence de notre industrie d'exportation et de notre hôtellerie, etc., c'est-à-dire de facteurs qui échappent dans une large mesure à notre influence et à nos efforts et qui sont dès lors complètement étrangers à la question du système monétaire et à la stabilisation du pouvoir d'achat.

Les *Etats-Unis d'Amérique* ont pratiqué, dans les années 1923 à 1929, une politique qui leur a permis de maintenir l'indice du coût de la vie à un niveau pour ainsi dire stable. Il ne s'y produisit pas moins, précisé-

ment à cette époque, cette fièvre de spéculation qui conduisit enfin en 1939 à l'effondrement économique et à une crise mondiale désastreuse. Le résultat en fut que, jusqu'en 1933, le nombre des chômeurs tripla aux Etats-Unis et que les fermiers tombèrent dans le dénuement.

Ces exemples, que l'on pourrait multiplier à volonté, montrent qu'une moyenne invariable des prix n'est pas de nature à assurer, à elle seule, une prospérité durable. Le maintien d'un emploi aussi complet que possible est certainement un but désirable. Mais la stabilisation du niveau des prix est absolument insuffisante pour l'atteindre. D'autres mesures encore sont nécessaires à cet effet. Un prix moyen stable ne garantit nullement une évolution économique heureuse et durable; le niveau des prix peut bien être stable, mais les différents prix qui le composent sont en même temps susceptibles de fluctuations. Il peut se produire, par exemple, sans que la moyenne des prix soit modifiée, qu'une entreprise travaille à plein rendement tandis qu'une autre manque d'ouvrage.

Ces considérations se vérifient tout spécialement en temps de guerre. Admettons, à titre d'hypothèse, que la monnaie franche ait été introduite en Suisse en 1939, soit avant la guerre, et que la banque d'émission ait été astreinte à maintenir la stabilité des prix en manipulant le volume monétaire. La conséquence en eût été qu'au moment où l'indice du coût de la vie était le plus haut et atteignait 165, le volume monétaire n'aurait représenté plus que 60 pour cent environ de ce qu'il était en 1939. Par cette réduction du volume monétaire, on aurait pu, suivant la théorie de la monnaie franche, empêcher la hausse de l'indice du coût de la vie. Mais cette réduction aurait conduit nécessairement à un resserrement considérable du marché de l'argent et des capitaux, qui aurait aggravé d'une manière extraordinaire les difficultés du financement de la défense nationale militaire et économique et aurait réduit dans une mesure tout aussi forte l'engagement des capitaux dans l'économie et notamment, en ce qui a trait à l'agriculture, les placements nécessaires à l'extension des cultures.

La conséquence d'une telle stabilisation du pouvoir d'achat aurait donc été exactement le contraire du plein emploi, c'est-à-dire une dépression et un chômage massifs, de proportion inconnue jusqu'alors. Il eût été impossible à l'Etat de prendre des mesures pour créer des possibilités de travail puisqu'il aurait dû recourir, pour se procurer les ressources nécessaires, à un enflèvement du volume monétaire — mesure interdite! Même les épargnants et les rentiers, qui auraient été à première vue les bénéficiaires du système, auraient dû payer leur tribut, sous la forme d'un prélèvement sur la fortune qui aurait dépassé largement les deux sacrifices pour la défense nationale.

Toute personne clairvoyante devrait comprendre qu'aucun pays aussi dépendant que la Suisse de l'économie mondiale n'est en mesure — quel que soit son régime monétaire — d'éloigner de ses frontières un ren-

chérissement provoqué par la guerre. Il est vrai qu'avant les années de guerre, l'Allemagne, par exemple, grâce à des prescriptions extrêmement rigoureuses sur le contrôle des prix, a pu maintenir son indice du coût de la vie à un niveau plus bas que tous les autres pays. Mais elle a dû en payer le prix. Ce prix c'était que, par suite des dispositions sur le rationnement et du système des bons qui en résultait, les catégories de biens qui pouvaient être achetées étaient encore plus restreintes que dans d'autres Etats. Une autre conséquence en a été une inflation de très grande envergure, dont les répercussions se manifestèrent immédiatement après la débâcle militaire et qui n'a pu être éliminée que par un assainissement de la monnaie et une réduction radicale du volume monétaire.

Suivant la doctrine de la monnaie franche, les prix particuliers peuvent continuer à osciller : l'essentiel est que le niveau des prix reste stable dans son ensemble. Mais voici les effets : lorsque les prix des produits agricoles haussent, par exemple, après des récoltes déficitaires, il est nécessaire que les prix d'autres marchandises baissent si l'on veut que le niveau moyen puisse être maintenu. En dépit d'un niveau de prix stable dans son ensemble, notre agriculture a dû, à différentes époques, se contenter pour ses produits de prix défavorables. Si l'agriculteur devait encore, dans les années où les prix des produits baissent, payer un prix plus élevé pour les fourrages, les engrais et les machines (et cela n'est pas impossible), il serait doublement désavantagé, précisément à cause de la stabilisation du niveau général des prix. Le maintien des prix, à lui seul, n'est donc pas de nature à aider les particuliers. Une personne exerçant une profession indépendante a bien plus intérêt au rapport existant entre les prix des marchandises qu'elle produit et vend et ceux des marchandises qu'elle achète et emploie qu'au niveau moyen des prix. De même, l'élément qui intéresse en premier lieu le salarié est le rapport entre son revenu et le coût de l'existence, et non pas la moyenne des prix. En d'autres termes, l'homme exerçant une activité lucrative se demande ce qu'il peut acheter avec son revenu, c'est-à-dire quelle est la valeur réelle de l'ensemble de ses ressources, et non pas ce qu'il lui est possible d'acquérir avec un franc. Un niveau stable des prix ne crée pas non plus la justice désirable entre créancier et débiteur. Pour toutes ces raisons, il serait on ne peut plus irrationnel de vouloir construire tout le régime financier et l'ensemble du système monétaire d'un pays sur un indice qui revêt une importance toute différente suivant les classes de revenus. « Le kilogramme de l'ensemble des marchandises », dont a parlé le principal défenseur de la doctrine de la monnaie franche, se compose d'éléments qui ne sont pas du tout les mêmes pour l'agriculteur, par exemple, que pour l'ouvrier et l'employé, dont les dépenses servent, d'une façon générale, à établir l'indice du coût de la vie. Pour celui qui habite la campagne, il est aussi tout différent de ce qu'il est pour celui qui a son domicile dans une grande ville. Signalons encore les différences en matière d'impôt, qui peuvent être très marquées d'une localité à l'autre et d'un canton à

l'autre et qui, pour cette raison, ne sont pas prises en considération dans l'indice du coût de la vie.

Après toutes ces considérations, nous pouvons répéter avec netteté que la stabilisation des prix n'est nullement de nature à assurer à elle seule le plein emploi. Nous pouvons même ajouter que, suivant les circonstances (guerre ou autres circonstances dans lesquelles les prix montent fortement à l'étranger), la stabilisation des prix conduit fatalement à un chômage massif qu'il ne serait pas possible de supprimer tant que le niveau des prix serait maintenu, même si les pouvoirs publics recouraient à des mesures extraordinaires.

C'est donc jeter de la poudre aux yeux du peuple que de vouloir lui faire croire, comme le font les partisans de la monnaie franche, qu'en maintenant ferme le niveau des prix on assurerait du même coup le plein emploi.

En résumé, nous constatons que *l'initiative du parti libéral socialiste veut imposer à la banque nationale une tâche qu'elle ne saurait remplir par les méthodes préconisées*. L'expérience et la raison montrent :

- 1° Que les prix ne dépendent ni uniquement ni principalement du volume monétaire;
- 2° Que la banque d'émission ne peut déterminer à elle seule le volume monétaire;
- 3° Qu'un niveau stable des prix — supposé qu'on puisse l'établir — ne serait pas de nature à garantir le plein emploi et pourrait même, suivant les circonstances, avoir des effets contraires.

L'adoption de l'initiative conduirait, dans le domaine de la monnaie, à une politique qui bouleverserait notre régime monétaire et présenterait de très graves dangers pour l'ensemble de notre économie.

Le terme « initiative pour le maintien du pouvoir d'achat » donne une idée tout à fait fautive de ce dont il s'agit. La monnaie liée à un indice ne peut assurer ni une stabilisation absolue du pouvoir d'achat du franc, ni un plein emploi durable. Sa seule conséquence certaine serait la création d'une monnaie fondante; les partisans de la monnaie franche — pour des motifs faciles à comprendre — se gardent toutefois d'en parler, de même que de certains autres buts qu'ils poursuivent, tels que l'abandon de l'intérêt et la nationalisation de la propriété foncière. Il serait dès lors plus juste et plus honnête de parler d'une initiative « pour la monnaie fondante » plutôt que d'une initiative pour le maintien du pouvoir d'achat.

En conclusion, nous rappelons une fois encore que, dans les années où les prix haussaient par suite de la guerre, les autorités — celles de la

Confédération et de la banque nationale — se sont appliquées à adoucir dans la mesure du possible et sans imposer à l'économie nationale des charges insupportables, les conséquences de cette hausse. Unissant leurs efforts, les autorités, le peuple et les milieux économiques ont d'ailleurs réussi pendant la seconde guerre mondiale à contenir le renchérissement dans des limites bien plus étroites que pendant la guerre de 1914/18, et cela bien que la seconde guerre ait eu, à tous égards, des effets bien plus désastreux que la première. Notons que l'indice des prix de gros avait alors atteint son niveau le plus haut en 1919, avec 293 points (1914 = 100) et que la moyenne annuelle la plus élevée enregistrée au cours du dernier conflit a été atteinte en 1948, avec 217 points (1939 = 100). L'indice du coût de la vie a varié de la même façon. Monté à 224 points pendant la première guerre, il n'a atteint que 165 points au cours de la seconde. On peut voir aussi, indirectement, un succès des mesures prises dans le fait que les prix baissent actuellement à un rythme sensiblement plus lent. Nous sommes persuadés qu'en recourant à des mesures élastiques, tenant compte des contingences économiques et monétaires, on a rendu au pays un plus grand service qu'en cherchant à maintenir, par des moyens de contrainte et des méthodes artificielles, la valeur réelle du franc à son niveau de 1939. Ainsi que nous l'avons déjà relevé, ce second procédé aurait conduit fatalement à une dépression économique et à un chômage qui aurait atteint une ampleur dont on ne peut guère se faire une idée exacte.

Dans l'avenir non plus, il ne sera pas possible d'éliminer par le simple accroissement du volume monétaire, suivant la théorie des adeptes de la monnaie franche, les dépressions qui, du fait que la Suisse, économiquement, dépend dans une large mesure de l'étranger, sont presque toujours des suites de phénomènes analogues qui se produisent dans l'économie mondiale. Seule la coordination rationnelle de multiples mesures tenant compte des aspects si nombreux de l'économie actuelle permettra de lutter avec succès contre les crises et le chômage. Les milieux économiques devront chercher à surmonter eux-mêmes les difficultés, mais l'Etat devra intervenir plus que jusqu'ici dans la lutte contre les dépressions. La base légale de cette intervention se trouve dans les nouveaux articles économiques de la constitution. Nous avons déjà énuméré brièvement les mesures à prendre en considération : politique financière des pouvoirs publics adaptée à la conjoncture, c'est-à-dire ajournement de toutes les commandes susceptibles d'être différées jusqu'à l'époque où les affaires seront devenues moins faciles, encouragement de l'exportation dans le sens le plus large (importation mise au service de l'exportation et du tourisme, primes à l'exportation, garantie des risques de l'exportation, octroi de crédits, etc. ; ce ne sont là que quelques unes des possibilités qui s'offrent). Si toutes ces mesures ne suffisent pas, il faudra y ajouter la création de possibilités de travail. Seule cette méthode permettrait de mener une lutte efficace

contre les crises futures. La doctrine de la monnaie franche, simpliste et non fondée sur les réalités, ne pourrait conduire qu'à un échec.

II. LE CONTRE-PROJET

1. Généralités

L'initiative pour la monnaie franche, à elle seule, ne mériterait pas qu'on lui oppose un contre-projet, car les promesses qu'elle fait sont si manifestement fallacieuses qu'il ne saurait être question de la prendre plus ou moins en considération en modifiant la teneur de l'article constitutionnel qu'elle vise. On doit, en revanche, se demander s'il n'y aurait pas lieu de modifier la disposition sur laquelle porte surtout la discussion : le 3^e alinéa, selon lequel la banque d'émission a pour tâche principale de servir de régulateur du marché de l'argent et de faciliter les opérations de paiement. Ne devrait-on pas y mentionner expressément les autres tâches qui, au cours des temps, ont passé au premier plan des opérations : l'ouverture de crédits et la politique monétaire ? Cette question avait déjà été soulevée dans notre message du 5 novembre 1948 sur la revision de l'article 39 de la constitution. Nous étions alors d'avis que les dispositions constitutionnelles définissant la tâche principale de notre banque d'émission, bien que ne tenant pas suffisamment compte des conditions et des besoins nouveaux, étaient assez souples pour servir de base légale à la politique de la banque nationale en matière de monnaie et de crédit.

De même que les organes dirigeants de la banque nationale, nous pensons toutefois qu'il est indiqué de compléter les dispositions constitutionnelles dans le sens indiqué, de façon à avoir une disposition qui, en opposition au texte fallacieux de l'initiative, précise bien ce qu'est et ce que peut être le champ d'activité d'une banque d'émission. Certes, dans le domaine du crédit, notre banque d'émission n'a pas dû, au cours de ces dernières années, intervenir de façon considérable au profit de l'économie et des collectivités publiques, notamment de la Confédération. En acquérant de l'or et des devises, elle a mis constamment et en suffisance des capitaux sur le marché. Mais il peut arriver que l'économie doive recourir de nouveau, dans une plus forte mesure, au crédit de la banque d'émission. Pour cette éventualité, celle-ci tient déjà des crédits considérables à la disposition de la Confédération et de l'économie. En outre, elle est prête à collaborer au financement de la constitution de réserves obligatoires et de la création de possibilités de travail. Par le terme de « politique monétaire », qui s'applique tant aux devises qu'à l'or, il faut surtout entendre les mesures qui ont pour objet le service des paiements avec l'étranger et le maintien de la parité de la monnaie. En revanche, les attributions de la banque d'émission ne s'étendent pas à la fixation

ou à la modification de la parité, c'est-à-dire de la valeur-or du franc suisse. En ce domaine, c'est la Confédération seule qui est et qui reste compétente.

C'est cependant d'un autre point de vue qu'il convient surtout d'examiner si un contre-projet doit être soumis ou non au peuple et aux cantons. Notre projet du 5 novembre 1948 tendait à réviser le 6^e alinéa de l'article 39 de la constitution, relatif à la nature juridique des billets de banque. Les dispositions rejetées dans la votation populaire du 22 mai 1949 entendaient donner à la Confédération l'autorisation générale d'attribuer, sans restriction aucune, aux billets de banque la qualité de moyen légal de paiement, alors que la disposition en vigueur n'accorde cette compétence que pour les cas de nécessité en temps de guerre.

Une révision du 6^e alinéa aurait été depuis longtemps nécessaire, puisque, déjà depuis le début de la première guerre mondiale, il n'y avait pour ainsi dire plus aucun pays qui ait échangé des billets de banque contre des monnaies d'or. La conséquence inéluctable en a été que les billets de banque ont remplacé les monnaies d'or comme moyen légal de paiement. Le régime de la libre circulation de l'or a ainsi été remplacé par celui de la monnaie à couverture d'or. La caractéristique de ce dernier régime est que la valeur de la monnaie se mesure au prix de l'or et que les billets de banque doivent être couverts au moins partiellement par de l'or. De la sorte, l'or n'exerce plus dans le pays la fonction de moyen de paiement; il n'est plus employé que pour les paiements entre banques d'émission, principalement pour couvrir les déficits de la balance des paiements. Dans notre message du 5 novembre 1948, nous avons déjà exposé les raisons pour lesquelles il ne peut être question de rétablir la libre circulation de l'or et l'échange obligatoire des billets contre de l'or. Nous précisons que les monnaies d'or ne pourraient pratiquement servir de moyen de paiement, car elles disparaîtraient immédiatement de la circulation. Une partie des pièces d'or émises seraient thésaurisées, une autre partie, plus grande, passeraient à l'étranger, car les pièces pourraient y être écoulées à des prix se situant au-dessus du cours officiel. Nous relevions également que l'évolution de la balance des paiements pourrait tôt ou tard obliger notre banque d'émission à mettre ses réserves à contribution à l'effet de couvrir les déficits de cette balance. Etant donné que nos disponibilités sur le plan international doivent être maintenues, on ne saurait admettre que nos réserves monétaires subissent une trop forte diminution par suite des sorties qui pourraient résulter aujourd'hui du remboursement des billets au moyen d'or monnayé. Ces considérations ont conservé toute leur valeur.

Les expériences faites dans les années 1930 et suivantes nous engagent à être prudents. A fin 1929, on avait cru que les billets pourraient tôt ou tard être de nouveau remboursés conformément à la loi, c'est-à-dire contre remise de pièces d'or. On considérait comme une solution transitoire le régime qui était alors en vigueur et qui comportait le remboursement

des billets au moyen de pièces d'or, d'or en barres ou de devises-or. Mais la crise économique mondiale qui débuta peu après et amena de profondes perturbations dans les rapports monétaires anéantit cet espoir. De plus, en raison de la dévaluation du franc suisse, la banque nationale dut, en 1936, être de nouveau libérée expressément de l'obligation de rembourser les billets. Après la deuxième guerre mondiale et les répercussions désastreuses qu'elle eut sur les systèmes économiques et monétaires, il ne fut plus possible de songer à rétablir le régime de la libre circulation. Quant à savoir à quelle époque ce rétablissement sera de nouveau possible, cela dépend de l'évolution de la situation à l'étranger bien plus que du bon vouloir de la Suisse. Tant que les pays les plus influents dans ce domaine n'auront pas rétabli chez eux la libre circulation de l'or et l'échange des billets contre de l'or, il ne peut être question pour la Suisse, en raison de ce qui précède, de prendre une mesure de ce genre.

Qu'il s'agisse du régime de la libre circulation de l'or ou de celui de la monnaie à couverture d'or, l'essentiel est que nous possédions, de même que les autres pays, une monnaie d'or et que notre système monétaire constitue un fondement solide pour l'économie nationale. Comme l'initiative pour la monnaie franche entend précisément introduire, par une nouvelle rédaction du 6^e alinéa, la notion d'une monnaie de papier entièrement libérée du métal jaune et soumise à des fluctuations de cours, il est indiqué d'insister sur toute l'importance que la monnaie et la politique monétaire revêtent pour l'économie d'un pays. Nous avons démontré, dans la première partie de notre rapport, que la monnaie de papier, la monnaie rattachée à un indice et la monnaie fondante ne peuvent pas servir l'économie, mais lui seraient fort nuisibles. La Suisse, moins que tout autre pays, n'éprouve le besoin de changer sa monnaie d'or contre une monnaie de papier. Les faits qui se sont passés au cours des dernières années prouvent de nouveau de façon éclatante que les échanges internationaux de marchandises ne sont pas concevables sans l'emploi de l'or, sauf dans les cas où l'on peut recourir à des crédits à l'étranger, ce qui ne serait cependant qu'un moyen dilatoire. Rappelons-nous combien le fait de posséder de grandes réserves d'or a été profitable à notre pays pendant et après la dernière guerre, lorsqu'il s'est agi de régler partiellement le coût des denrées et des matières premières de provenance étrangère. Le rôle joué par l'or dans le service des paiements avec l'étranger est aussi mis en lumière par le fait que depuis la fin de la guerre, de nombreux pays n'ont pu couvrir entièrement leurs importations provenant de Suisse par des livraisons de marchandises et qu'ils ont dû régler les soldes en notre faveur par des paiements en or ou en devises convertibles en or.

Ainsi que nous l'avons signalé dans la première partie de notre rapport, une monnaie liée à un indice devrait, selon les expériences faites, entraver gravement l'échange des marchandises et les autres relations économiques

avec l'étranger. C'est à cet échange et à la division du travail sur le plan international que la Suisse, plus peut-être qu'aucun autre pays, doit sa prospérité. Il serait dès lors inadmissible de renoncer aux grands avantages de notre système actuel et de s'engager dans une politique monétaire aventureuse.

Toujours dans l'intérêt de nos rapports économiques avec l'étranger, il importe, aujourd'hui encore, que nos réserves monétaires soient gardées à disposition, en premier lieu pour d'éventuels paiements à l'étranger. Il n'est pas impossible que notre balance des paiements présente de nouveau un solde passif et que des fuites de capitaux se produisent. Dans ces conditions, nos réserves monétaires devraient être affectées à la couverture de ces déficits et avant tout au paiement des importations dont nous aurons besoin.

Du point de vue juridique, il y a lieu de relever ce qui suit. L'arrêté du 27 septembre 1936 qui, en dévaluant le franc, a fixé le cours légal des billets de banque et libéré la banque nationale de l'obligation de rembourser les billets, était fondé sur l'arrêté fédéral du 31 janvier 1936 concernant de nouvelles mesures extraordinaires destinées à rétablir l'équilibre des finances fédérales en 1936 et 1937 (programme financier). Cet arrêté fédéral a été prorogé à diverses reprises et remplacé le 1^{er} janvier 1950 par les dispositions de l'arrêté fédéral concernant le régime transitoire des finances fédérales. La base juridique actuelle de nos dispositions les plus importantes en matière monétaire est donc constituée par l'arrêté sur le régime transitoire, qui, pour le moment, n'est applicable que jusqu'à la fin de l'année courante. Il est donc urgent que ces dispositions soient transférées dans la législation ordinaire; en d'autres termes, elles devront l'être — en tant qu'il s'agit du droit constitutionnel — au plus tard au moment où le régime transitoire cessera d'être applicable.

Etant donné, par ailleurs, que les initiatives constitutionnelles doivent être soumises à la votation populaire dans le délai d'une année et que l'initiative pour la monnaie franche a été déposée en septembre 1949, il est plus ou moins inévitable que cette initiative et notre projet de revision de l'article 39 de la constitution soient soumis simultanément à la votation populaire, sans qu'il y ait pour autant, entre ces deux objets, quelque lien de causalité ou quelque relation quant à la matière. C'est donc uniquement parce que les deux votations doivent avoir lieu en même temps que notre projet revêt la forme d'une contre-proposition.

2. Remarques concernant les dispositions du contre-projet

Les 1^{er} et 2^e alinéas restent sans changement, sauf une modification purement rédactionnelle qui était déjà prévue dans le 2^e alinéa du premier projet de revision.

Au 3^e alinéa, nous prévoyons l'insertion d'une disposition complétant l'énumération des tâches principales de la banque d'émission. La constitution n'avait confié à la banque que la fonction de régulateur du marché de l'argent et le soin de faciliter les opérations de paiement. Il s'y ajoutera dorénavant en vertu de termes exprès, la politique de crédit et la politique monétaire. Ainsi les modifications intervenues dans le champ d'activité de la banque d'émission seront mieux prises en considération que par la disposition actuelle, rédigée en termes très généraux. Pour éviter tout malentendu quant aux attributions de la banque d'émission, il convient en outre de préciser dans la disposition constitutionnelle — même si cela va de soi — que la politique de crédit et la politique monétaire doivent être pratiquées dans les limites des dispositions de la législation fédérale sur le champ d'activité de la banque d'émission et qu'elles doivent, de plus, servir les intérêts généraux du pays.

Le 3^e alinéa aurait ainsi la teneur suivante:

La banque investie du monopole 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 4^e et 5^e alinéas, relatifs à la répartition du bénéfice net et à l'exemption de la banque nationale des impôts cantonaux, ne subissent aucune modification; la question de la répartition du bénéfice sera réglée par les dispositions concernant le régime financier de la Confédération.

Le 6^e alinéa de l'article actuellement en vigueur prescrit que la Confédération ne peut décréter l'acceptation obligatoire des billets de banque (cours légal) en temps normal. Ce n'est qu'en cas de nécessité en temps de guerre qu'elle peut s'écarter de ce principe constitutionnel et décider l'acceptation obligatoire. La constitution ne dit rien au sujet de l'obligation incombant à la banque d'émission de rembourser ses billets (cours forcé des billets de banque); elle s'en remet sur ce point entièrement à la législation, bien qu'entre l'obligation d'accepter et celle de rembourser les billets il existe un rapport étroit, au moins en ce que la levée de l'obligation de rembourser entraîne nécessairement l'institution de l'obligation légale d'accepter les billets. Un billet qui ne serait plus remboursable serait du pur papier-monnaie; il ne pourrait plus remplir sa fonction de moyen de paiement s'il n'y a pas pour chacun l'obligation de l'accepter. Pour cette raison, le Conseil fédéral avait décrété dans son arrêté du 30 juillet 1914, comme dans celui du 27 septembre 1936, aussi bien le cours forcé que le cours légal des billets. En d'autres termes, il a libéré la banque nationale de l'obligation de rembourser ses billets et décrété en même temps qu'ils seront sans restriction acceptés comme moyen de paiement.

Du fait que notre projet du 5 novembre 1948 accordait, de façon générale, à la Confédération le droit de conférer aux billets de banque le caractère de moyen légal de paiement, on a cru à tort, dans de nombreux milieux, que la banque d'émission était pour toujours relevée de l'obligation de rembourser ses billets. Comme nous l'avons dit, nous partageons l'avis des organes dirigeants de la banque nationale, selon lequel on ne peut, dans les circonstances actuelles, songer à prévoir pour la banque nationale l'obligation de rembourser les billets et l'abandon de la règle de l'acceptation obligatoire. D'autre part, nous ne voudrions pas exclure d'emblée la possibilité de rétablir cette obligation du remboursement, ce qui pourrait cependant, dans certaines circonstances, conduire à la suppression du cours légal. En conséquence, nous vous proposons de donner au 6^e alinéa la teneur ci-après, qui se rapproche beaucoup de l'ancien texte :

La Confédération ne peut ni suspendre l'obligation de rembourser les billets de banque et toute autre monnaie fiduciaire, ni décréter leur acceptation obligatoire, sauf en temps de guerre ou de perturbations de la situation monétaire.

Enfin, un 7^e alinéa, qui est nouveau, doit contenir une disposition relative à la couverture des billets. Il ne peut s'agir ici, naturellement, que d'une détermination générale de cette couverture. La législation d'exécution devra régler les détails. Dans le texte du premier projet de révision, il était seulement prévu que la Confédération devait statuer (dans la loi concernant la banque nationale) sur la nature et l'étendue de la couverture. Pour éviter des malentendus, tels que ceux que suscita ce projet, nous voudrions voir insérer dans la constitution une disposition disant que la couverture doit être constituée en or. En plus de l'or, qui, suivant la loi sur la banque nationale, doit représenter au moins 40 pour cent de la valeur des billets émis (en fait celle-ci est aujourd'hui inférieure à l'encaisse or), des créances à court terme, comme jusqu'ici, constitueront le reste de la couverture. Ces créances doivent comprendre des effets de change de premier ordre, des rescriptions de la Confédération, des avoirs envers l'étranger convertibles en or et des avances à court terme sur nantissement.

Nous prévoyons pour ce 7^e alinéa le texte suivant :

Les billets de banque émis doivent être couverts par de l'or et des avoirs à court terme.

Pour le 8^e alinéa, nous reprenons la formule simplifiée du premier projet :

La législation fédérale édicte les dispositions relatives à l'exécution de cet article.

Nous fondant sur les considérations qui précèdent, nous avons l'honneur de vous recommander de soumettre à la votation du peuple et des cantons l'initiative populaire du 1^{er} septembre 1949 concernant la révision

de l'article 39 de la constitution, en leur proposant de la rejeter et d'adopter notre contre-projet.

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 21 avril 1950.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Max PETITPIERRE

Le chancelier de la Confédération,

LEIMGRUBER

8144

(Projet)

ARRÊTÉ FÉDÉRAL

sur

**l'initiative populaire concernant la revision de l'article 39
de la constitution (initiative pour la monnaie franche)**

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative du 1^{er} septembre 1949 concernant la revision de l'article 39 de la constitution;

vu le rapport du Conseil fédéral du 21 avril 1950;

vu l'article 121 de la constitution et les articles 8 et suivants de la loi du 27 janvier 1892 concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la revision de la constitution fédérale,

arrête :

Article premier

Sont soumises à la votation du peuple et des cantons:

1. L'initiative populaire ainsi conçue:

Les citoyens suisses soussignés et ayant droit de vote demandent par la présente, en vertu de l'article 121 de la constitution fédérale

et selon la loi fédérale du 27 janvier 1892 concernant les formalités à observer pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la revision de la constitution fédérale, que les alinéas 3 et 6 de l'article 39 de la constitution fédérale soient remplacés par le texte suivant:

Alinéa 3. La banque investie du monopole des billets de banque a pour tâche principale de régler la circulation de la monnaie en Suisse de telle façon que le pouvoir d'achat du franc suisse reste constant ou autrement dit que l'indice des prix des marchandises de première nécessité reste constant, afin de garantir le plein emploi des travailleurs.

Alinéa 6. La Confédération décrète l'acceptation obligatoire des billets de banque et de toute autre monnaie fiduciaire.

2. Le contre-projet de l'Assemblée fédérale, qui a la teneur suivante:

Alinéa 2. La Confédération 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.

Alinéa 3. 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.

Alinéa 6. La Confédération ne peut ni suspendre l'obligation de rembourser les billets de banque et toute autre monnaie fiduciaire, ni décréter leur acceptation obligatoire, sauf en temps de guerre ou de perturbations de la situation monétaire.

Alinéa 7 (nouveau). Les billets de banque émis doivent être couverts par de l'or et des avoirs à court terme.

Alinéa 8 (précédemment alinéa 7). La législation fédérale édicte les dispositions relatives à l'exécution de cet article.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons le rejet de l'initiative (article premier, chiffre 1) et l'adoption de son contre-projet (article premier, chiffre 2).

Art. 3

Le Conseil fédéral est chargé d'exécuter le présent arrêté.

RAPPORT du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire concernant la révision de l'article 39 de la constitution (Initiative pour la monnaie franche) (Du 21 avril 1950)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1950
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	17
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	5823
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.04.1950
Date	
Data	
Seite	845-865
Page	
Pagina	
Ref. No	10 091 903

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.