

Borromini gardera sa valeur

Les propriétaires de billets de banque de la sixième série pourront les échanger auprès de la BNS sans limite dans le temps. La Confédération et les cantons profiteront également de la révision de la loi. *Frank Schmidbauer, Martin Baur*

Abrégé Les billets des séries retirées de la circulation pouvaient jusqu'ici être échangés pendant 20 ans auprès de la Banque nationale suisse (BNS). Passé ce délai, ils perdaient toute leur valeur. Cette possibilité d'échange temporellement limitée faisait figure d'exception sur le plan international et n'était plus actuelle. Une révision de la loi fédérale sur l'unité monétaire et les moyens de paiement entrera en vigueur début 2020 et supprimera tout délai d'échange à partir de la sixième série. Les coupures des séries rappelées pourront être échangées auprès de la BNS sans limite dans le temps. Les règles de répartition de la contre-valeur des billets rappelés non échangés seront également modifiées.

La Banque nationale suisse (BNS) remplace les billets en circulation tous les 15 à 20 ans afin de les adapter aux développements technologiques et de les munir de nouveaux dispositifs de sécurité les protégeant le mieux possible contre la falsification. La sixième série, avec sa coupure de 100 francs à l'effigie de l'architecte tessinois Francesco Borromini, a été mise en circulation par la BNS entre 1976 et 1979. La huitième série¹, dont le billet de 100 francs honore le sculpteur grison Alberto Giacometti, a été introduite 16 ans plus tard. Les coupures qui s'échangent aujourd'hui sont celles de la neuvième série, complète depuis le 12 septembre dernier.

L'article 9 de la loi fédérale sur l'unité monétaire et les moyens de paiement (LUMMP) fixe les règles applicables au rappel des billets et à l'échange des coupures rappelées. Une modification de cette disposition visant à moderniser cette loi entrera en vigueur début 2020². Selon l'actuel article 9 LUMMP, les billets rappelés peuvent être échangés à leur valeur nominale pendant 20 ans auprès de la BNS. À l'échéance de ce délai, ils ne peuvent plus être rendus et perdent leur valeur. Leur contre-valeur doit alors être versée par la BNS au Fonds suisse de secours pour dommages non assurables causés par des forces naturelles (Fondssuisse). Cette fondation fournit des aides financières en cas de dommages non couverts résultant de catastrophes naturelles comme des tempêtes ou des inondations.

Le délai d'échange de 20 ans a été introduit en Suisse en 1921. Le législateur de l'époque

estimait que les billets non échangés au terme de ce délai étaient sans doute perdus ou détruits. Les choses ont cependant évolué depuis lors : l'espérance de vie a considérablement augmenté, tout comme la mobilité internationale des travailleurs et des touristes. Il est donc notamment envisageable que des travailleurs étrangers soient retournés dans leurs pays d'origine pour leur retraite en

emportant des billets suisses et qu'ils ne les aient jamais échangés. Les coupures sont par ailleurs utilisées comme réserve de valeur en Suisse comme à l'étranger.

Ces différents facteurs ont contribué à la forte augmentation au fil des ans de la valeur des billets n'ayant pas été échangés à temps et donc de la somme versée par la BNS à Fondssuisse. Alors que les coupures non échangées représentaient 39 millions de francs en 1978, ce montant atteignait 244 millions en 2000, à l'échéance de la période d'échange de la cinquième série. Celle de la sixième série se termine théoriquement fin avril 2020. La somme en jeu est considérable : fin 2018, des billets de cette série pour plus d'un milliard de francs étaient toujours en circulation.

Une loi d'un autre temps

En comparaison internationale, le délai d'échange suisse est une exception. L'échange des billets rappelés dans la zone euro n'est par

Les billets de 100 francs des années 1970, qui arboraient le portrait de l'architecte tessinois Francesco Borromini, seront échangeables sans limite dans le temps.



¹ La septième série était une série de réserve qui n'a jamais été mise en circulation.

² Selon un arrêté du Conseil fédéral de novembre 2019.

exemple soumis à aucun délai. Il en va de même au Royaume-Uni, aux États-Unis, au Canada, au Japon et dans de nombreux autres pays.

En 2016, une interpellation du conseiller national Manuel Tornare (PS, Genève)³ soulevait ainsi la question de savoir si le délai d'échange de 20 ans se justifiait encore. Le Conseil fédéral et la BNS ont conclu qu'il n'était plus approprié, pour plusieurs raisons. Alors que l'argent liquide est utilisé par de nombreuses personnes comme un moyen de thésaurisation, les propriétaires d'anciens billets se retrouvent «expropriés» après 20 ans. Les victimes potentielles de cette pratique sont avant tout les héritiers d'un actif successoral comportant d'anciens billets, ainsi les travailleurs étrangers retournés dans leur pays d'origine.

D'un point de vue juridique et pratique, l'inégalité de traitement entre les billets et les pièces de monnaie pose également problème: les pièces ne sont en effet soumises à aucun délai d'échange. Or, à la différence de ce qui prévalait en 1921, les billets et les pièces jouent aujourd'hui un rôle équivalent dans les transactions quotidiennes. Les traiter différemment ne se justifie donc plus.

Autre point d'insatisfaction pour le Conseil fédéral et la BNS: le fait que la contre-valeur des billets non échangés soit intégralement versée à Fondssuisse, dont le champ d'activité est défini de façon étroite. Un tel versement par la BNS à une fondation de droit privé, en lien avec l'échéance du délai d'échange des billets, repose sur des fondements historiques, mais n'est pas prévu par la Constitution, qui dispose qu'au moins deux tiers des bénéfices de la BNS doivent revenir aux cantons.

Vues divergentes sur la répartition

En février 2018, le Conseil fédéral a proposé au Parlement de supprimer le délai d'échange à partir de la sixième série. Son projet prévoyait

également la suppression des versements en faveur de Fondssuisse. Le gouvernement jugeait l'arrêt de ce financement supportable, la fortune du fonds étant restée stable depuis le dernier versement de la BNS, intervenu en 2000.

Présentée avec le projet de suppression du délai d'échange, cette proposition de mettre un terme aux versements de la BNS a cependant suscité une vive opposition lors des débats parlementaires. Un large consensus s'est dégagé parmi tous les partis politiques pour réclamer que la BNS continue à verser à un moment déterminé la contre-valeur des billets non échangés, mais pas nécessairement en totalité à Fondssuisse.

Outre les oppositions à l'arrêt des versements par la BNS, les partis principalement de centre gauche (le PS, les Verts et certains membres du PDC) ont exprimé la crainte que la suppression du délai d'échange puisse favoriser des activités criminelles comme la falsification, le blanchiment d'argent et la soustraction fiscale – ce que le Conseil fédéral a toutefois estimé peu probable. Malgré la suppression du délai d'échange, les billets ne peuvent plus servir de moyen de paiement six mois après leur rappel, comme c'est le cas aujourd'hui déjà: l'unique possibilité reste alors de les échanger auprès de la BNS, qui vérifie leur authenticité et leur origine.

Quatre cinquièmes pour la Confédération et les cantons

Après de longues discussions pour trouver une solution susceptible de réunir une majorité, les deux chambres fédérales ont convenu en juin 2019 de supprimer le délai d'échange pour tous les billets rappelés dès la sixième série et suivantes⁴. Cette modification permet d'aligner la pratique suisse sur celle des principaux pays industrialisés. La population a ainsi la garantie de pouvoir échanger en tout temps auprès de la BNS les billets rappelés, qui conservent donc leur valeur.

La révision de la LUMMP adoptée par le Parlement prévoit en outre une nouvelle clé de répartition: la BNS doit reverser 90% de la contre-valeur des billets non échangés après 25 ans et en conserver 10% pour exécuter son obligation d'échange. Seul un cinquième du montant ainsi reversé doit l'être à Fondssuisse, les quatre cinquièmes restants revenant pour un tiers à la Confédération et pour deux tiers aux cantons, sur le modèle de la clé de répartition des bénéfices ordinaires de la BNS.

En conclusion, la suppression du délai d'échange permet d'en éliminer les désavantages, en particulier la perte de valeur soudaine des anciens billets. La nouvelle répartition des versements de la BNS prévient quant à elle une alimentation excessive de Fondssuisse comme bénéficiaire unique et se rapproche de la clé de répartition des bénéfices ordinaires de la BNS prévue par la Constitution.



Frank Schmidbauer

Économiste, domaine Analyse et conseil économiques, Administration fédérale des finances (AFF), Berne



Martin Baur

Chef du domaine Analyse et conseil économiques, Administration fédérale des finances (AFF), Berne

³ Interpellation Tornare 16.3323 «Échange de billets de banque suisses d'anciennes séries. Suppression du délai de 20 ans prévu à l'art. 9 al. 3 LUMMP».

⁴ FF 2019 4323 du 2 juillet 2019.