

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 juin 1985.

PROPOSITION DE LOI

tendant à désétatiser la Caisse nationale de Crédit Agricole.

PRÉSENTÉE

Par MM. Charles PASQUA, Auguste CAZALET, Philippe FRANÇOIS, Roger HUSSON, Alain PLUCHET,

et les membres du groupe du R.P.R. (1),
apparentés (2) et rattachés administrativement (3),

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

(1) *Ce groupe est composé de :* MM. Michel Aloncle, Jean Amelin, Hubert d'Andigné, Marc Bécam, Henri Belcour, Armande Bouquerel, Yvon Bourges, Jacques Braconnier, Michel Caldaguès, Pierre Carous, Auguste Cazalet, Jean Chamant, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Jean Chérioux, François Collet, Henri Collette, Charles de Cuttoli, Jacques Delong, Charles Descours, Franz Duboscq, Marcel Fortier, Philippe François, Michel Giraud, Adrien Gouteyron, Bernard-Charles Hugo, Roger Husson, Paul Kaus, Christian de La Malène, Jean-François Le Grand, Maurice Lombard, Christian Masson, Paul Masson, Michel Maurice-Bokanowski, Geoffroy de Montalembert, Arthur Moulin, Jean Natali, Lucien Neuwirth, Paul d'Ornano, Sosefo Makape Papilio, Charles Pasqua, Alain Pluchet, Christian Poncelet, Henri Portier, Josselin de Rohan, Roger Romani, Maurice Schumann, Dick Ukeiwé, Jacques Valade, Edmond Valcin.

(2) *Apparentés :* MM. Paul Benard, Raymond Bourguin, Raymond Brun, Paul Malassagne, Michel Rufin, André-Georges Voisin.

(3) *Rattachés administrativement :* MM. Luc Dejoie, Claude Prouvoyeur, Louis Souvet.

Banques et établissements financiers. — *Caisse nationale de Crédit Agricole - Crédit Agricole - Fonds commun de garantie - Nationalisations.*

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

A l'intérieur d'un système bancaire historiquement caractérisé d'une part, par un ensemble de banques commerciales nationalisées ou privées, et d'autre part, par toute une mosaïque de réseaux ou d'organismes à statut légal spécial, le Crédit Agricole Mutuel se place dans la deuxième catégorie.

Les lois bancaires de 1941 à 1945 qui ne concernaient que la catégorie des banques *stricto sensu* et qui distinguaient plusieurs catégories parmi celles-ci (banques de dépôts, banques d'affaires, banques de crédit à moyen et long terme, établissements financiers), avaient été réformées dans les années 1960 dans le sens d'un décloisonnement et d'une déspecialisation. On peut dire aujourd'hui que cette réforme avait, en permettant les conditions d'une saine concurrence, favorisé le développement bancaire, le financement des investissements et stimulé l'essor de notre économie.

Les établissements à statut légal spécial quant à eux, créés à l'origine pour résoudre un problème particulier, avaient leur activité étroitement délimitée et contrôlée par la puissance publique et ressortissaient d'une législation à chaque fois spécifique. Bien que souvent, par suite d'une évolution naturelle, les raisons qui avaient présidé à leur création aient disparu, que la hiérarchie des priorités ait été modifiée, ces établissements ont perduré et, trop à l'étroit dans leur cadre réglementaire spécifique, cherché à étendre leurs activités, parfois avec dynamisme.

On avait donc en résumé jusqu'en 1981, d'une part un secteur bancaire pleinement concurrentiel évoluant dans le cadre de la législation bancaire, et d'autre part, des organismes plus ou moins spécialisés dont l'activité était étroitement réglementée par des législations particulières.

En 1982, la quasi-totalité du secteur des banques était nationalisée et les conditions d'une vraie concurrence disparaissaient de ce secteur. Un an plus tard, dans le droit fil de ces nationalisations et de la restructuration du secteur des banques qui s'était ensuivie, la loi bancaire votée en 1983 complétait la mainmise de la puissance publique sur l'ensemble du secteur bancaire français.

Cette loi qui se voulait rénovatrice du cadre juridique et institutionnel dans lequel évolue le système bancaire, se caractérisait essentiellement par une uniformisation de la réglementation qui a été étendue aux organismes restés en dehors de la réglementation bancaire de 1941-1945 (établissements à statut légal spécial) et par un renforcement des organismes de tutelle étatique du système bancaire.

La concentration de tous les pouvoirs en une seule main, celle de l'Etat, réglait le sort de la concurrence ; quant à l'universalité, elle n'était pas réelle, puisque tous les organismes à statut légal spécial (Crédit Agricole Mutuel, Crédit Mutuel, etc.) restaient soumis à toutes les dispositions législatives et réglementaires qui leur étaient spécifiques, notamment quant à leur champ d'action, et relevaient donc désormais d'un double système réglementaire.

Alors que le commerce de banque ne relève que de la seule société civile, l'Etat a cherché non seulement à l'exercer lui-même, mais encore à le monopoliser.

••

Cette proposition de loi vise à modifier les rapports entre l'Etat et le Crédit Agricole Mutuel. Il ne s'agit pas de réorganiser ce dernier — ceci ne dépend que de la seule volonté de ses sociétaires —, mais de redéfinir les rapports entre la puissance publique et l'Institution Crédit Agricole dans le sens d'une liberté entière rendue à ce dernier dans le cadre de la proposition de loi sur le commerce de banque que notre groupe a déposée, le 24 septembre 1984 sur le bureau de cette Assemblée.

Le Crédit Agricole Mutuel doit devenir libre d'exercer son action dans tous les domaines qui constituent le métier de banquier.

La priorité qu'il porte à l'agriculture doit résulter d'un choix et non d'une réglementation étouffante. On verra plus loin que cette activité bancaire totale n'est nullement contradictoire avec sa vocation originelle de banque de l'agriculture mais au contraire la condition même de la poursuite de celle-ci. Ceci implique naturellement la liberté de choisir ses sociétaires.

Le contrôle étroit que la puissance publique exerce sur les Caisses de Crédit Agricole Mutuel, coopératives de droit privé, par l'intermédiaire de la Caisse nationale de Crédit Agricole, établissement public, ne se justifie plus. Les conditions d'une plus grande concurrence qui impliquent que les banques bénéficient toutes des mêmes libertés d'action, nécessitent également que celles-ci soient placées sous une réglementation commune, quel que soit leur statut juridique. Au Crédit Agricole Mutuel, relevant d'un statut légal spécial, doit désormais s'appliquer la législation sur les banques.

Si les Caisses de Crédit Agricole décident de se doter d'un échelon central, il faut leur en rendre le contrôle et la gestion et les laisser décider des missions de cette Caisse centrale.

Enfin, si les pouvoirs publics pour la mise en œuvre de leur politique vis-à-vis de l'agriculture désirent utiliser les compétences du Crédit Agricole Mutuel, comme de toute autre banque d'ailleurs, et ainsi lui confier une mission d'intérêt général, celle-ci devra être librement négociée. Il en est ainsi notamment de la gestion de la bonification dont bénéficient certains financements à l'agriculture, assurée par le Crédit Agricole Mutuel. Cette procédure doit faire l'objet d'une convention dont les termes et la durée sont négociés entre les parties.

..

Pour bien saisir le sens de notre proposition, il convient de retracer l'historique et l'évolution du Crédit Agricole Mutuel.

Le Crédit Agricole Mutuel n'est pas issu d'un plan d'ensemble fixant dès l'origine toutes les lignes de la construction. Il est né par la base et s'est développé par étapes. Constitué au fil du temps, le Crédit Agricole Mutuel représente une construction originale à trois échelons, avec à la base un ensemble de caisses coopératives de droit privé sous la tutelle au sommet d'une Caisse nationale, personne morale de droit public (statut d'établissement public à caractère industriel et commercial), l'ensemble étant régi par le Livre V du Code rural et divers textes complémentaires.

Créées à partir de 1885 dans le cadre communal par des initiatives privées, les caisses locales, sociétés coopératives de crédit de droit privé, se virent officialisées par la loi du 5 novembre 1894.

Pour aider au démarrage du système dans un contexte de pénurie de capitaux, aux termes d'une convention du 31 octobre 1896, ratifiée par une loi du 17 novembre 1897, une avance définitive de 40 millions de francs, sans intérêt, fut attribuée par la Banque de France au Crédit Agricole à qui devait revenir en outre une part d'au moins 2 millions de francs de la redevance annuelle due par la Banque de France à l'Etat en contrepartie de son privilège d'émission.

Le Gouvernement de l'époque ne voulant pas que ces fonds soient trop dispersés entre des petites caisses sans lien entre elles, donna à ces dernières par la loi du 31 mars 1899 la possibilité de se grouper en caisses régionales, sociétés de même nature qu'elles (coopératives de crédit de droit privé). Ces caisses régionales recevaient de l'Etat, sur le produit de la dotation initiale de 40 millions

de francs et des redevances annuelles de la Banque de France, des avances gratuites égales au quadruple de leur capital, versées en espèces et réparties ensuite entre les caisses locales.

Jusqu'en 1920, le Crédit Agricole releva à l'échelon national d'un service spécial du ministère de l'Agriculture.

La loi du 5 août 1920 créa l'Office national du Crédit Agricole, établissement public, qui en 1926 prit le nom de Caisse nationale de Crédit Agricole. Cette même loi réalisait une première codification des textes relatifs au Crédit Agricole.

Par la suite de nombreux textes législatifs et réglementaires ont développé et diversifié le rôle du Crédit Agricole Mutuel dont l'action était de plus en plus étroitement intégrée dans la politique agricole menée par les pouvoirs publics.

Une remise en ordre des textes concernant le Crédit Agricole fut l'objet du décret de codification du 29 avril 1940, puis une troisième codification fut réalisée en 1955 qui aboutit à l'élaboration du Code rural dont le Crédit Agricole constitue le Livre V.

D'abord cantonné au financement de l'agriculture, que ce soit au niveau de la production, de la commercialisation ou du foncier, le Crédit Agricole a connu un développement considérable après la Deuxième Guerre mondiale.

Il a pu au fil des années (1959, 1971, 1976, 1979, 1982 et 1985) négocier avec les pouvoirs publics l'extension de son champ d'activité à l'équipement du milieu rural, à la transformation de la production agricole, aux P.M.E. jusqu'à 500 salariés en zone rurale et aux personnes physiques, aux commerçants et artisans en milieu urbain.

Canal unique et obligatoire des aides que les pouvoirs publics accordent à l'agriculture, les caisses de Crédit Agricole, autrefois dépendantes des capitaux qui leur étaient fournis par la puissance publique via la Caisse nationale, sont devenues progressivement de grands collecteurs de l'épargne.

Les caisses de Crédit Agricole Mutuel avaient reçu dès l'origine le droit de recevoir des dépôts mais l'insuffisance de ceux-ci conduisit les pouvoirs publics à attribuer à l'institution dès sa création, ainsi que nous l'avons vu plus haut, une dotation formée par des fonds versés par la Banque de France. Avec la nationalisation de cette dernière en 1945, la dotation toutefois cessa de s'accroître.

Par ailleurs, cette dotation initiale était apparue très vite insuffisante et à compter de 1906 des avances remboursables complémentaires furent faites par le Trésor jusqu'en 1945, relayé ensuite par le fonds de modernisation et d'équipement puis par le fonds de développement économique et social jusqu'en 1967.

Ces fonds d'origine publique (dotation initiale et avances remboursables) qui ont représenté jusqu'en 1950 près de 90 % des ressources du Crédit Agricole Mutuel, sont passés à 30 % de ces ressources qui totalisaient 12 milliards de francs en 1960, puis à 5 % de celles-ci qui étaient passées à 71 milliards de francs en 1970. *Les avances furent totalement suspendues en 1967 et disparurent complètement du bilan du Crédit Agricole Mutuel à la fin 1976 du fait des remboursements.*

En 1983, les ressources du Crédit Agricole Mutuel représentaient 511,6 milliards de francs.

Les relations financières avec l'Etat se sont par ailleurs profondément modifiées en 1966 date à laquelle l'autonomie financière fut donnée à la Caisse nationale.

Jusqu'à cette date, la part des ressources à court terme (moins de deux ans), dites monétaires, collectées par les caisses régionales et non utilisées, en crédits à court terme ou à moyen terme mobilisables, par celles-ci, étaient centralisées par la Caisse nationale.

Par contre, les ressources à moyen terme, dites d'épargne, collectées par les caisses régionales, étaient en totalité versées au Trésor qui en faisait redescendre une partie sous forme de crédits à taux préférentiel. A partir de 1966, c'est la Caisse nationale qui, outre les excédents de dépôts monétaires, centralisa les ressources d'épargne collectées par les caisses régionales. Le Trésor ne conserva que la charge de la bonification par laquelle il couvre la différence entre le taux d'intérêt demandé à l'emprunteur et le coût de la ressource collectée.

Ces prêts bonifiés représentent une part décroissante, maintenant minoritaire, de l'ensemble des financements assurés par le Crédit Agricole Mutuel. En 1983, les prêts bonifiés ont représenté 126,7 milliards de francs sur un total de 428,5 milliards de francs. Ils sont, comme on l'a vu plus haut, financés par le Crédit Agricole Mutuel et bonifiés par l'Etat.

On voit donc en conclusion qu'à l'origine les caisses régionales et les caisses locales, coopératives privées d'épargne et de crédit, étaient d'abord des caisses distributrices des aides publiques à l'agriculture et que leurs activités bancaires étaient des plus réduites.

La Caisse nationale avait un rôle de caisse intermédiaire entre le Trésor et les caisses régionales pour l'affectation de ces aides et une fonction de tutelle pour le compte de l'Etat, contrepartie naturelle de son premier rôle.

Aujourd'hui et depuis longtemps, les caisses régionales sont largement excédentaires en ressources de dépôts et d'épargne. Elles

sont devenues quatre-vingt-quatorze banques véritables et autonomes. Dans de nombreux départements, elles sont l'établissement bancaire le plus important de la place.

C'est cette croissance même qui a permis à l'Etat de se désengager progressivement sur le plan financier.



Les règles d'organisation et de fonctionnement ainsi que le cadre juridique établi en 1920, qui donnait à la puissance publique un contrôle étroit sur l'institution en contrepartie de son appui financier, ne sont plus adaptées aux réalités actuelles. Cette loi les rénove.

L'article premier supprime la Caisse nationale, établissement public et avec celui-ci la tutelle très lourde des pouvoirs publics qui ne se justifie plus. Il supprime également le Fonds commun de garantie des opérations des caisses régionales de Crédit Agricole Mutuel, personne morale de droit public.

La désétatisation de l'échelon central du Crédit Agricole Mutuel rendra à ce dernier son unité et lui permettra de retrouver la cohérence et la logique de la construction coopérative.

L'article 9 confie l'évaluation de la Caisse nationale et du Fonds commun de garantie de même que la répartition de leurs actifs entre l'Etat et les caisses régionales au Conseil du Domaine bancaire de la Nation qui doit être créé par la loi de désétatisation des banques. Cette dernière fait partie intégrante de notre dispositif législatif.

Si la nécessité d'une Caisse centrale pour un groupe de la taille du Crédit Agricole Mutuel paraît peu contestable, il lui appartient d'en décider et d'en préciser les contours (art. 6).

Toutefois, les pouvoirs publics et les autorités monétaires doivent pouvoir trouver un interlocuteur unique, chef de réseau, responsable et représentatif des diverses composantes du groupe.

Mais là encore, il appartient aux caisses régionales de décider qui de la Fédération nationale de Crédit Agricole ou de l'éventuelle future Caisse centrale devra assumer cette fonction. C'est le principe posé par l'article 3.

Le Crédit Agricole Mutuel reçoit des dépôts de fonds de toutes personnes et non pas de ses seuls sociétaires mais il lui est interdit de faire du crédit hors de ses sociétaires ou de catégories d'emprunteurs limitativement définies par le Code rural et des textes complémentaires.

Or c'est en élargissant et en diversifiant sa clientèle de déposants que le Crédit Agricole Mutuel a pu trouver les ressources nécessaires aux besoins de financement de plus en plus importants du secteur

agricole et agro-alimentaire. Il ne pourra continuer à le faire et garder cette clientèle de déposants que s'il peut lui faire les crédits qu'elle est en droit d'attendre en contrepartie.

L'article 7 rend au Crédit Agricole Mutuel le pouvoir de choisir lui-même ses sociétaires, de même que toute banque peut choisir ses clients, et lui rend ainsi la liberté d'action nécessaire à la poursuite de sa mission. Par ailleurs les conditions d'une plus grande concurrence sont accrues en plaçant le Crédit Agricole Mutuel sous la réglementation bancaire de droit commun (art. 2).

Enfin l'article 5 redéfinit les relations du Crédit Agricole Mutuel avec les pouvoirs publics dans un sens contractuel. La mission d'intérêt général de gestion de la bonification sera assumée dans le cadre d'une convention qui en précisera les conditions et les modalités.

Ainsi cessera la confusion fondamentale qui caractérisait l'exercice par un établissement public de deux fonctions différentes : celle de gestionnaire de la bonification et celle de caisse centrale d'un groupe privé mutualiste. En outre, des institutions mutualistes de « plein exercice », c'est-à-dire sans tutelle étatique, sont à l'évidence le meilleur composant et le meilleur renfort imaginable de la société civile. S'agissant de banques, leur contribution à la communauté financière est, dès lors qu'elles jouissent de liberté, aussi décisive que celle des entreprises à statut de sociétés anonymes.

Ajoutons pour conclure que ce texte constitue un élément de la profonde réforme du système bancaire que nous voulons accomplir. Celle-ci prévoit la restitution des banques à la Nation par une loi de désétatisation et l'affirmation du principe de liberté d'exercice de l'activité de banque que nous avons mis en exergue dans notre proposition de loi sur le commerce de banque de septembre 1984.

Le texte concernant la Banque de France que nous avons déposé sur ce bureau il y a quelques mois s'inscrivait également dans ce travail de rénovation et s'inspirait de la même logique.

D'autres textes suivront chaque fois qu'il sera nécessaire de libérer du carcan bureaucratique les acteurs du système financier de notre pays.

Nous restaurons ainsi l'autorité de l'Etat en le désengageant d'activités qui relèvent de la Société civile. Nous rétablissons les conditions de développement des initiatives et d'une concurrence véritable.

CHAPITRE PREMIER

DE LA DÉSÉTATISATION DU CRÉDIT AGRICOLE MUTUEL

Article premier.

Les dispositions législatives et réglementaires relatives à la Caisse nationale de Crédit Agricole et au Fonds commun de garantie des opérations des caisses régionales de Crédit Agricole Mutuel sont abrogées.

Art. 2.

Les caisses régionales de Crédit Agricole Mutuel sont assujetties à la réglementation bancaire.

Art. 3.

Il appartient à une assemblée générale extraordinaire des caisses régionales de Crédit Agricole Mutuel de désigner l'instance qui représente les institutions du Crédit Agricole Mutuel auprès des pouvoirs publics et des autorités monétaires. Cette instance est chargée de veiller à la cohésion du réseau et de s'assurer en conséquence du bon fonctionnement des caisses régionales.

Art. 4.

Les caisses régionales de Crédit Agricole Mutuel lorsqu'elles sont constituées en assemblée générale ont droit à deux voix.

Art. 5.

Toute mission d'intérêt général que l'Etat souhaiterait confier aux institutions du Crédit Agricole Mutuel fait l'objet d'une convention librement négociée entre les parties et ouverte aux autres banques.

CHAPITRE II

DISPOSITIONS DIVERSES ET TRANSITOIRES

Art. 6.

L'assemblée générale extraordinaire des caisses régionales de Crédit Agricole Mutuel décide de l'organisation interne du groupe du Crédit Agricole Mutuel, notamment de la nécessité de créer une Caisse centrale et des missions confiées à cette dernière.

Cette assemblée générale extraordinaire décide de l'affectation de l'actif et du passif de l'ancienne Caisse nationale de Crédit Agricole et de l'ancien Fonds commun de garantie, revenant aux caisses régionales après le partage prévu à l'article 9 de ce texte de loi.

Art. 7.

L'assemblée générale extraordinaire des caisses régionales définit la catégorie des personnes qui peuvent devenir sociétaires, que ce soit à titre individuel ou à titre collectif, ainsi que les conditions de leur adhésion comme sociétaire.

Cette décision s'applique à toutes les caisses du Crédit Agricole Mutuel.

Art. 8.

Dans l'attente de la définition de l'organisation interne de l'institution du Crédit Agricole Mutuel prévue à l'article 6, l'ancienne Caisse nationale de Crédit Agricole et le Fonds commun de garantie subsistent sous le contrôle de la Fédération nationale de Crédit Agricole. Leurs attributions restent les mêmes à l'exception des fonctions de tutelle et de contrôle qui étaient déléguées à l'ancienne Caisse nationale de Crédit Agricole par les pouvoirs publics.

Art. 9.

L'évaluation des droits respectifs de l'Etat et des caisses régionales sur les réserves de l'actuelle Caisse nationale de Crédit Agricole et de l'actuel Fonds commun de garantie est confiée au Conseil du Domaine bancaire de la Nation.

Art. 10.

Les agents de l'ancienne Caisse nationale de Crédit Agricole et du Fonds commun de garantie qui appartiennent à la fonction publique pourront opter soit pour le statut Crédit Agricole, soit pour leur intégration dans des corps ministériels homologues aux corps de fonctionnaires auxquels ils appartiennent.

Cette intégration se fera au fur et à mesure des emplois vacants à pourvoir. Ces agents de l'ancienne Caisse nationale de Crédit Agricole auront alors priorité sur tout recrutement externe envisagé par les administrations concernées.

Art. 11.

Sont abrogées toutes dispositions législatives ou réglementaires contraires à la présente loi ou non compatibles avec ses dispositions.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

