

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1973-1974

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 décembre 1973.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi modifiant la loi n° 73-7 du 3 janvier 1973 sur la Banque de France et approuvant une Convention conclue entre le Ministre de l'Economie et des Finances et le Gouverneur de la Banque de France.*

Par M. Yvon COUDÉ DU FORESTO,

Sénateur.

*Rapporteur général.*

Mesdames, Messieurs,

Depuis le printemps de l'année 1972, il n'est pas de session au cours de laquelle les rapports de la Banque de France avec l'Etat ne fassent l'objet de débats dans notre Haute Assemblée.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Paul Driant, Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Robert Lacoste, *vice-présidents* ; Louis Talamoni, Yves Durand, Jacques Descours Desacres, Joseph Raybaud, *secrétaires* ; Yvon Coudé du Foresto, *rapporteur général* ; Auguste Amic, André Armengaud, Roland Boscary-Monsservin, Jean-Eric Bousch, Jacques Boyer-Andrivet, Martial Brousse, Pierre Brousse, Antoine Courrière, André Diligent, Marcel Fortier, Roger Gaudon, Henri Henneguella, Gustave Héon, Michel Kistler, Fernand Lefort, Modeste Legouez, Georges Lombard, Marcel Martin, Gaston Monnerville, René Monory, Mlle Odette Pagani, M. Pierre Prost, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Paul Ribeyre, Robert Schmitt, Henri Tournan.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5<sup>e</sup> législ.) : 748, 817 et in-8° 71.

Sénat : 85 (1973-1974).

---

Banque de France. — Fonds de stabilisation des changes.

En juin 1972, puis en juin 1973, le Sénat a dû débattre de projets de loi relatifs aux conventions passées entre l'Etat et la Banque de France à la suite des deux dévaluations du dollar. Entre-temps, nous avons dû examiner le nouveau statut de la Banque de France qui a fait l'objet de la loi du 3 janvier 1973.

L'encre de cette loi est-elle à peine sèche que le Gouvernement nous propose d'examiner une modification à apporter à ce texte et surtout d'adopter une convention dont le but n'est pas de régler les conséquences pratiques d'un événement monétaire, mais de réorganiser largement le régime permanent des concours de la Banque de France au Trésor public.

Le texte proposé appelle donc un examen attentif notamment quant à la sauvegarde des prérogatives du Parlement dans le contrôle des relations entre l'Etat et l'Institut d'émission.

\*  
\* \*

Avant d'examiner dans le détail les dispositions de cette nouvelle Convention qui règle les modalités des concours de la Banque de France au Trésor, il y a lieu de rappeler brièvement quel en est actuellement le régime.

Il faut distinguer *cinq types de concours* issus de mesures successives qui répondaient à des préoccupations différentes :

— la Convention du 29 octobre 1959 avait prévu l'inscription dans le bilan de la Banque de France de deux lignes :

— *prêts à l'Etat*, dont le plafond autorisé a été ramené à 5.450 millions de francs par la Convention du 3 mai 1962 ;

— *avances à l'Etat*, dont le montant maximum a été fixé à 3.452 millions de francs par la Convention du 4 décembre 1969.

— l'application des conventions des 8 juin 1972 et 7 juin 1973 a entraîné l'inscription à l'actif du bilan de l'Institut d'émission d'une ligne intitulée *Bons du Trésor sans intérêt*.

— enfin, les procédures de mobilisation d'effets permettent à l'Etat de recourir d'une part à la *mobilisation des obligations cautionnées* et d'autre part à la *mobilisation d'effets représentatifs de prêts spéciaux à la construction* par l'intermédiaire de la Caisse des Dépôts et Consignations.

L'ensemble des prêts et avances à l'Etat et les bons du Trésor sans intérêt fournissent à la trésorerie publique des ressources d'un montant de 10,5 milliards de francs qui ne donnent pas lieu à rémunération. La mobilisation des deux catégories d'effets apporte un concours supplémentaire au Trésor de l'ordre de 10 milliards de francs mais moyennant une rémunération.

Le Trésor dispose donc de marges d'appel auprès de la Banque de France d'un montant total de 20,5 milliards de francs. Les aménagements proposés par la nouvelle convention maintiennent à ce niveau le volume des concours qui pourraient être accordés au Trésor.

Cette nouvelle convention n'a donc pour objet que l'adaptation des relations de trésorerie entre l'Etat et l'Institut d'émission.

Dans un souci de simplification et de modernisation, il est prévu d'inscrire à l'actif du bilan de la Banque de France un seul compte destiné à retracer l'ensemble des concours accordés au Trésor. Ces concours d'un montant global inchangé de 20,5 milliards de francs ne seront rémunérés qu'à concurrence de 10 milliards de francs au taux le plus bas pratiqué par la Banque à court terme sur le marché monétaire. Ils sont soumis à des conditions identiques à celles pratiquées actuellement.

Quant aux incidences financières des variations de taux de change, les résultats bénéficiaires ou déficitaires du Fonds de stabilisation des changes, augmentés ou diminués, le cas échéant, des ajustements nécessaires pour maintenir constantes les participations de la France aux organisations internationales, donneront lieu automatiquement à une réduction ou à une augmentation des concours non rémunérés de la Banque à l'Etat.

Enfin, cette convention fait novation en donnant au Trésor la possibilité de se faire ouvrir dans les écritures de la Banque au passif de son bilan, un compte courant rémunéré sur lequel l'Etat pourra immobiliser temporairement des disponibilités et assouplir ainsi les conditions de gestion de sa trésorerie.

L'ensemble de ces dispositions appellent cependant quelques observations.

Le regroupement sur un seul compte de l'ensemble des concours de la Banque de France au Trésor public permettra de connaître, lors de l'examen du bilan de la Banque de France, avec rapidité et précision la situation de la trésorerie publique à l'égard de l'Institut d'émission. Sur deux lignes inscrites à l'actif du bilan de la Banque

figureront les montants maxima des ressources, rémunérées ou non, susceptibles d'être mises à la disposition du Trésor, et les sommes effectivement tirées. Le plafond des ressources non rémunérées sera affecté, chaque semestre, de l'incidence des variations éventuelles de taux de change, comme il l'a été explicité précédemment.

Sur ce dernier point, il n'y a pas à proprement parler de dispositions nouvelles. L'incidence financière des variations de taux de change se traduira :

— *au niveau budgétaire*, comme précédemment, dans le projet de loi de règlement, soit par une augmentation du découvert, soit par un excédent de recettes ;

— *au niveau de la trésorerie*, par un ajustement automatique du plafond des ressources non rémunérées.

Actuellement, seules les variations importantes de change se traduisent par un appel de trésorerie à la Banque (Cf. conventions des 8 juin 1972 et 7 juin 1973 consécutives aux dévaluations successives du dollar). Les effets des variations de change qui affectent les autres devises étrangères sont supportés, compte tenu de leur relative modicité, par la trésorerie publique sans recours à l'Institut d'émission.

L'élément nouveau qui apparaît dans cette Convention est l'inscription au passif du bilan de la Banque d'un compte rémunéré sur lequel le Trésor public pourra déposer des disponibilités temporaires liées à l'évolution conjoncturelle de la trésorerie. Cette disposition satisfait les recommandations faites à Bruxelles en matière de gestion des ressources publiques dans l'application d'une politique conjoncturelle de régulation économique. En application des mesures anti-inflationnistes arrêtées par le Gouvernement le 5 décembre dernier, ce compte pourra être crédité des excédents de trésorerie enregistrés du fait de l'augmentation du premier acompte de l'impôt sur le revenu et de l'engagement différé de certaines dépenses publiques. La rémunération de ces dépôts doit permettre de maintenir leur valeur et ainsi de ne pas renchérir le coût de la dette publique.

Si par plus d'un aspect cette réforme des concours permanents de la Banque au bénéfice du Trésor public paraît satisfaisante, elle appelle cependant une double réserve : d'une part sur le volume des concours réellement accordés, d'autre part sur le maintien du contrôle du Parlement sur l'ensemble de ces opérations.

En premier lieu, si le volume global des concours accordés au Trésor est fixé par référence à celui actuellement en vigueur, leur caractère permanent ne s'attachait véritablement qu'aux prêts et avances. La mobilisation des obligations cautionnées et des effets représentatifs de prêts spéciaux à la construction devait rester un concours temporaire et onéreux. Dans ce projet, les concours correspondant à ceux liés à la mobilisation d'effets sont également rémunérés mais d'un accès beaucoup plus aisé.

En outre, le volume total de ces concours pourra varier automatiquement en fonction des variations de change qui affecteront nos réserves en devises. Le recours de l'Etat sera d'autant plus aisé que notre monnaie sera en difficulté par rapport aux monnaies étrangères. De plus, cette aisance supplémentaire de trésorerie ne sera plus soumise à une contrainte d'amortissement comme il est prévu dans les Conventions des 8 juin 1972 et 7 juin 1973 par l'émission de Bons du Trésor amortissables en quinze ans. La nouvelle Convention prévoit d'ailleurs l'inscription en concours permanent du montant de ces deux émissions de Bons du Trésor et en supprime ainsi l'amortissement.

Enfin, en cas d'aisance de trésorerie, aucune disposition de cette Convention n'oblige l'Etat à se désendetter à l'égard de l'Institut d'émission avant de pouvoir déposer ses disponibilités sur le nouveau compte rémunéré : concours et disponibilités étant rémunérés pratiquement au même taux, l'opération se révèle être « blanche » pour l'Etat mais en conservant un volume de trésorerie plus important. Il est prévu à l'article premier, 3<sup>e</sup> alinéa, que les relations entre les deux comptes — concours de trésorerie et dépôts temporaires de l'Etat — seront réglées par accord direct entre le Ministre des Finances et le Gouverneur de la Banque.

En second lieu, le contrôle traditionnel que le Parlement exerce sur les relations entre l'Exécutif et l'Institut d'émission sera plus difficile à sanctionner. Si le contrôle est dans une certaine mesure facilité, la sanction qu'est susceptible de donner le Parlement à l'ensemble de ces opérations est tardive.

Dans la situation hebdomadaire de la Banque de France qui est publiée au *Journal officiel*, le volume des concours de la Banque à la Trésorerie publique apparaîtra plus clairement. Actuellement, les concours sont inscrits sur cinq lignes différentes et sur celle relative à la mobilisation des effets sur les prêts spéciaux à la construction sont confondus les concours mis à la disposition du

Trésor par l'intermédiaire de la Caisse des Dépôts et Consignations et les concours que cette dernière demandent à la Banque pour ses besoins propres. L'application de cette réforme entraînera l'inscription des concours au Trésor sur deux lignes : concours rémunérés et concours non rémunérés avec rappel de leurs plafonds respectifs, celui des concours non rémunérés pouvant être affecté éventuellement, chaque semestre, des incidences en trésorerie des variations de taux de change et de leurs effets sur les résultats du Fonds de stabilisation des changes et les participations de la France aux organisations internationales.

L'information sera donc permanente mais la sanction parlementaire ne s'exercera plus sur les opérations de trésorerie liées aux modifications de parités de change, mais uniquement au montant de leur traduction budgétaire, c'est-à-dire lors de l'examen du projet de loi de règlement de l'exercice concerné, soit, compte tenu des errements actuels, avec près de dix-huit mois de retard.

\*  
\* \*

Telle est l'économie de ce projet de loi relatif aux relations de trésorerie de la Banque de France avec le Trésor public qui appelle plus particulièrement notre attention sur :

1° L'augmentation de fait du volume global des concours permanents susceptibles d'être mis à la disposition du Trésor public par la suppression de la procédure de mobilisation de certains effets publics (obligations cautionnées, prêts spéciaux) et par la consolidation définitive de certaines dettes amortissables (Bons du Trésor sans intérêt).

2° L'affaiblissement relatif des prérogatives du Parlement dans le contrôle des relations de trésorerie entre l'Etat et l'Institut d'émission.

L'Assemblée Nationale a adopté en première lecture un amendement dont les dispositions répondent à certaines des observations présentées dans ce rapport. En effet, le Gouvernement sera tenu, à la suite d'une modification de change de la parité du franc ou de la variation d'un taux central de change entraînant une variation du plafond des concours de la Banque de France au Trésor supé-

rieure à 500 millions de francs, d'inscrire dans le premier projet de loi de finances, qui suit la constatation de cette modification, un article traduisant les conséquences budgétaires de cette modification de parité au compte « pertes et bénéfices de change ».

\*  
\* \*

Lors de l'examen de ce projet par votre Commission des Finances :

M. Driant, après avoir fait observer que le Parlement était saisi seulement après la signature de la Convention, a tenu à rappeler que la Banque disposait à l'heure actuelle de liquidités importantes — du fait de l'augmentation des réserves obligatoires constituées par les banques commerciales — qui lui offraient de larges possibilités de fournir au Trésor des avances sans rémunération.

MM. Héon et Durand ont souhaité que le régime des obligations cautionnées soit maintenu et pour un même volume qu'auparavant.

Enfin, le Président Edouard Bonnefous, après avoir rappelé les observations qui avaient été présentées par la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale sur ce projet de loi, a demandé que des précisions soient fournies sur l'abandon de la procédure selon laquelle le Trésor pouvait faire mobiliser à son profit des effets représentatifs de prêts spéciaux à la construction.

Sur proposition de votre Rapporteur général, votre Commission des Finances a adopté un amendement aux termes duquel le bilan de la Banque de France devra faire apparaître sur des lignes distinctes le montant des concours rémunérés et non rémunérés ainsi que le montant des disponibilités déposées par le Trésor.

\*  
\* \*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent et sous réserve de l'adoption de l'amendement qu'elle vous propose, votre commission vous demande d'adopter le présent projet de loi.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article premier.*

**Texte.** — L'article 18 de la loi n° 73-7 du 3 janvier 1973 sur la Banque de France est complété par un deuxième alinéa ainsi conçu :

« Le montant des effets mobilisés en exécution du présent article peut être limité par des conventions entre le Ministre de l'Economie et des Finances et le Gouverneur de la Banque de France passées et approuvées comme il est dit à l'article 19 ci-après. »

**Commentaires.** — L'article 18 de la loi du 3 janvier 1973 sur la Banque de France prévoit que celle-ci assure la gestion et la mobilisation des effets appelés « obligations cautionnées ».

La convention du 17 septembre 1973, qui est soumise à votre approbation, prévoit que le Trésor public cesse de faire usage de la faculté ouverte par l'article 18 dont l'objet est rappelé précédemment.

Toutefois, aucune disposition ne permettait au Trésor de renoncer totalement ou partiellement au bénéfice de cette disposition.

Le présent article a pour objet d'autoriser le Trésor et la Banque à arrêter par voie de convention les conditions de recours à cette procédure.

Votre commission vous propose d'adopter le présent article.

### *Article premier bis (nouveau).*

**Texte proposé initialement  
par le Gouvernement.**

**Texte adopté  
par l'Assemblée Nationale.**

**Texte proposé  
par votre commission.**

Les conséquences budgétaires de toute modification de la parité du franc font l'objet d'un article inséré dans la loi de finances qui suit immédiatement la constatation de cette modification au compte Pertes et bénéfices de change.

Il en est de même pour toute modification d'une parité ou d'un taux central de change qui entraîne

Conforme.

Conforme.

Texte proposé initialement  
par le Gouvernement.

Texte adopté  
par l'Assemblée Nationale.

Texte proposé  
par votre commission.

une variation du plafond des concours de la Banque de France au Trésor public supérieure à 500 millions de francs.

Au bilan de la Banque de France devront apparaître sur des lignes distinctes les montants des concours au Trésor rémunérés et non rémunérés ainsi que le montant des disponibilités déposées par le Trésor auprès de la Banque.

*Commentaires.* — L'Assemblée Nationale a adopté cet article nouveau proposé par sa Commission des Finances qui a pour objet de permettre — lors du dépôt d'un projet de loi de finances — la saisine rapide du Parlement à la suite d'un événement monétaire important ayant soit affecté la parité de notre monnaie, soit modifié un taux central de change qui entraîne une variation du plafond des concours de la Banque de France au Trésor supérieur à 500 millions de francs.

Votre commission vous propose de compléter cet article par une disposition qui permet de faire apparaître clairement à l'actif et au passif du bilan de la Banque de France les concours rémunérés et non rémunérés dont bénéficie le Trésor ainsi que le volume éventuel des disponibilités déposées par celui-ci auprès de la Banque.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi complété.

## Article 2.

**Texte.** — Sous réserve des dispositions de l'article premier *bis* ci-dessus, est approuvée la convention ci-annexée passée le 17 septembre 1973 entre le Ministre de l'Economie et des Finances et le Gouverneur de la Banque de France.

*Commentaires.* — Cet article de procédure prévoit l'approbation de la convention annexée au projet de loi et dont l'économie est exposée dans le présent rapport. Il a été amendé par l'Assemblée Nationale pour tenir compte des dispositions de l'article premier *bis* nouveau qu'elle avait précédemment adopté.

Votre commission vous demande d'adopter sans modification le présent article.

## AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION

Article premier *bis* (nouveau).

**Amendement :** Ajouter, à la fin de cet article, l'alinéa suivant :

Au bilan de la Banque de France, devront apparaître sur des lignes distinctes les montants des concours au Trésor rémunérés et non rémunérés ainsi que le montant des disponibilités déposées par le Trésor auprès de la Banque.

## ANNEXE

---

### CONVENTION

Entre les soussignés :

M. Valéry Giscard d'Estaing, Ministre de l'Economie et des Finances,  
D'une part, et

M. Olivier Wormser, Gouverneur de la Banque de France, dûment autorisé par  
délibération du Conseil général en date du 13 septembre 1973,

D'autre part,

il a été convenu ce qui suit :

**ARTICLE PREMIER.** — Les relations de trésorerie entre le Trésor public et la Banque de France sont retracées dans deux comptes.

Le solde de l'un, inscrit à l'actif du bilan de la Banque de France, correspond aux concours de trésorerie apportés au Trésor public. Le solde de l'autre, inscrit au passif, correspond aux dépôts temporaires effectués par le Trésor public.

Les relations entre les deux comptes sont définies par un accord entre le Ministre de l'Economie et des Finances et le Gouverneur de la Banque de France.

**ARTICLE 2.** — Les concours de trésorerie apportés par la Banque au Trésor public s'élèvent à un montant maximum de 20,5 milliards de francs.

Dans la limite de 10,5 milliards de francs, ces concours ne sont pas rémunérés.

A concurrence de 10 milliards de francs, ils sont rémunérés au taux le plus bas pratiqué par la Banque à l'occasion de ses interventions les plus récentes, au jour le jour ou à très court terme, sur le marché monétaire.

Les montants visés aux alinéas précédents sont éventuellement réduits ou majorés conformément aux dispositions de l'article 5.

**ARTICLE 3.** — Les dépôts temporaires du Trésor public, visés à l'article premier ci-dessus, sont rémunérés au taux le plus bas pratiqué par la Banque à l'occasion de ses interventions les plus récentes, au jour le jour ou à très court terme, sur le marché monétaire.

**ARTICLE 4.** — A compter de l'entrée en vigueur de la présente convention, le Trésor public cesse de faire usage de la faculté ouverte par l'article 18 de la loi du 3 janvier 1973 de mobiliser auprès de la Banque de France les effets souscrits à l'ordre des comptables publics par les redevables d'impôts, de taxes et de droits.

**ARTICLE 5.** — Le montant maximum des concours de la Banque de France au Trésor public est accru ou diminué d'un montant égal :

— aux résultats semestriels du Fonds de stabilisation des changes englobant, le cas échéant, les plus-values ou moins-values constatées sur les éléments de change figurant à l'actif et au passif du bilan de la Banque de France ;

— ainsi qu'aux charges ou aux recettes qu'entraîne, pour le Trésor public, l'application des garanties de change prévues par les accords internationaux et, notamment, celles qui découlent de la participation de la France au capital des organisations internationales.

En cas de déficit, l'accroissement porte sur les concours non rémunérés ; en cas d'excédent, la réduction porte en premier lieu sur les concours non rémunérés.

ARTICLE 6. — Sont abrogées les conventions du 29 octobre 1959, du 8 juin 1972 et du 7 juin 1973.

ARTICLE 7. — La présente Convention est dispensée des droits de timbre et de la formalité de l'enregistrement.

Fait en double exemplaire, à Paris, le 17 septembre 1973.

*Le Ministre de l'Economie et des Finances,*  
VALÉRY GISCARD D'ESTAING.

*Le Gouverneur de la Banque de France,*  
OLIVIER WORMSER.

## PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

### Article premier.

L'article 18 de la loi n° 73-7 du 3 janvier 1973 sur la Banque de France est complété par un deuxième alinéa ainsi conçu :

« Le montant des effets mobilisés en exécution du présent article peut être limité par des conventions entre le Ministre de l'Economie et des Finances et le Gouverneur de la Banque de France passées et approuvées comme il est dit à l'article 19 ci-après. »

### Article premier bis (nouveau).

Les conséquences budgétaires de toute modification de la parité du franc font l'objet d'un article inséré dans la loi de finances qui suit immédiatement la constatation de cette modification au compte « pertes et bénéfices de change ».

Il en est de même pour toute modification d'une parité ou d'un taux central de change qui entraîne une variation du plafond des concours de la Banque de France au Trésor public supérieure à 500 millions de francs.

### Art. 2.

Sous réserve des dispositions de l'article premier bis ci-dessus, est approuvée la convention ci-annexée passée le 17 septembre 1973 entre le Ministre de l'Economie et des Finances et le Gouverneur de la Banque de France.