

N° 388

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 juin 1993.

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, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relatif au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.

Par M. Jean ARTHUIS,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Paul Girud, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, *secrétaires* ; Jean Arthuis, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Berge-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gotschy, Emmanuel Hamet, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Lorient, Roland du Luart, Michel Manet, Philippe Marini, Michel Moreigne, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, René Regnault, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 158, 270 et T.A.21 .

Sénat : 356 et 382 (1992-1993).

Banques et établissements financiers.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| AVANT-PROPOS | 7 |
| EXPOSE GENERAL | 9 |
| I - LA BANQUE DE FRANCE DE LA DIVERSITE A L'INDEPENDANCE | 11 |
| A. UNE INSTITUTION SOUS TUTELLE DE L'ETAT MAIS PUISSANTE | 11 |
| 1. Une institution très proche de l'Etat | 11 |
| <i>a) Le cadre : une tutelle étroite</i> | 12 |
| <i>b) La pratique : plus d'osmose que de tutelle</i> | 12 |
| 2. Une institution forte aux missions étendues | 13 |
| <i>a) La diversification des missions de banque centrale</i> | 13 |
| <i>b) Le rôle central de la Banque de France dans le contrôle des établissements de crédit</i> | 15 |
| B. L'INDEPENDANCE, POURQUOI FAIRE ? | 16 |
| 1. L'objectif affiché : "un environnement monétaire favorable à la croissance et à l'emploi" | 17 |
| <i>a) Une politique monétaire plus crédible</i> | 17 |
| <i>b) Une protection contre l'inflation ?</i> | 18 |
| 2. Une contrainte évidente : nos engagements européens | 19 |
| <i>a) La deuxième phase: des objectifs</i> | 19 |
| <i>b) La troisième phase : des institutions</i> | 21 |

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| II - LE PROJET DE LOI : ADAPTATION EUROPEENNE OU AMORCE DE DEMANTELEMENT? | 23 |
| A. L'ADAPTATION EUROPEENNE | 23 |
| 1. La définition des missions fondamentales de la Banque de France | 23 |
| 2. L'indépendance de la politique monétaire | 24 |
| 3. L'interdiction d'accorder des concours aux personnes publiques | 25 |
| B. REPENDRE D'UNE MAIN CE QUI A ETE DONNE DE L'AUTRE? | 25 |
| 1. L'institution Banque de France n'est plus définie par une mission centrale | 26 |
| 2. Il subsiste des interrogations sur le champ de compétences dévolues au conseil général de la Banque | 27 |
| 3. La gestion d'activités autres que celles mentionnées par le Traité de Maastrich est laissée à la discrétion de l'Etat | 27 |
| 4. Le gel des activités de clientèle | 28 |
| 5. L'esquisse d'une séparation fonctionnelle entre la Banque de France et les autorités en charge du contrôle prudentiel exercé sur les établissements de crédit | 29 |
| III - LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION | 31 |
| A. REAFFIRMER LE ROLE DE LA BANQUE DE FRANCE | 32 |
| B. TIRER TOUTES LES CONSEQUENCES DE L'INDEPENDANCE | 32 |
| C. MENAGER LES EVOLUTIONS NECESSAIRES DE LA BANQUE | 33 |
| D. CONSERVER A LA BANQUE SA POSITION CENTRALE DANS LE CONTROLE PRUDENTIEL | 33 |

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| EXAMEN DES ARTICLES | 35 |
| TITRE PREMIER | |
| STATUT DE LA BANQUE DE FRANCE | |
| | 37 |
| <i>Article additionnel avant le chapitre premier avant l'article premier.- Rôle de la Banque de France</i> | 37 |
| CHAPITRE PREMIER | |
| MISSIONS FONDAMENTALES DE LA BANQUE DE FRANCE | |
| | 39 |
| <i>Article premier.- Définition et mise en oeuvre de la politique monétaire ...</i> | 39 |
| <i>Article 2.- Mise en oeuvre de la politique de changes</i> | 50 |
| <i>Article 3.- Interdiction du financement des déficits publics</i> | 59 |
| <i>Article 4.- Fonctionnement des systèmes de paiement</i> | 65 |
| <i>Article 5.- Droit de communication</i> | 77 |
| <i>Article additionnel apres l'article 5.- Dispositions liées à l'émission des billets</i> | 81 |
| CHAPITRE II | |
| ORGANISATION DE LA BANQUE | |
| <i>Section 1</i> | |
| <i>Statut de la Banque de France</i> | |
| | 82 |
| <i>Article 6.- Statut de la Banque de France</i> | 82 |
| <i>Section 2</i> | |
| <i>Le conseil de la politique monétaire</i> | |
| | 87 |
| <i>Article 7.- Compétences du conseil de la politique monétaire</i> | 87 |
| <i>Article 8.- Nomination des membres du conseil de la politique monétaire ..</i> | 94 |
| <i>Article 9.- Organisation des délibérations du conseil de la politique monétaire</i> | 107 |
| <i>Article 10.- Statut des membres du conseil de la politique monétaire</i> | 112 |
| <i>Section 3</i> | |
| <i>Le conseil général</i> | |
| | 121 |
| <i>Article 11.- Composition du conseil général</i> | 121 |
| <i>Article additionnel apres l'article 11.- conseil général : compétences et organisation des délibérations</i> | 126 |
| <i>Article 12.- Droit applicable au contentieux de la Banque de France</i> | 127 |

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| Section 4 | |
| Le gouverneur et les sous-gouverneurs | 131 |
| Article 13.- Le gouverneur et les sous-gouverneurs | 131 |
| Section 4 bis | |
| Rapport au Président de la République - Contrôle du Parlement (division nouvelle) | 134 |
| Article 13 bis (nouveau).- Rapport au Président de la République - Contrôle du Parlement | 134 |
| Section 5 | |
| Le personnel de la Banque | 136 |
| Article 14.- Statut du personnel de la Banque de France | 136 |
| CHAPITRE III | |
| AUTRES MISSIONS D'INTERET GENERAL ET AUTRES ACTIVITES | 139 |
| Article 15.- Exercice d'activités ne se rattachant pas directement aux missions de la Banque de France en matière de politique monétaire | 139 |
| Article 16.- Etablissement de la balance des paiements | 147 |
| Article 17.- Titulaires de comptes | 150 |
| Article 17 bis (nouveau).- Opérations que la Banque de France est habilitée à effectuer sur le marché des changes | 154 |
| CHAPITRE IV | |
| DISPOSITIONS LIEES A L'EMISSION DES BILLETS | 155 |
| Article 18.- Emission des billets | 155 |
| Article 19.- Exclusion des billets du champ d'application des dispositions relatives aux titres au porteur | 160 |
| CHAPITRE ADDITIONNEL APRÈS LE CHAPITRE IV | |
| RAPPORT AU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE - CONTROLE DU PARLEMENT | 161 |
| Article additionnel après l'article 19.- Rapport au Président de la République - Contrôle du Parlement | 161 |
| CHAPITRE ADDITIONNEL APRÈS LE CHAPITRE IV | |
| DISPOSITIONS DIVERSES | 163 |
| Article additionnel après l'article 19.- Détention directe du capital de la Banque de France par l'Etat | 163 |
| Article additionnel après l'article 19.- Droit de communication | 164 |

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| <i>Article additionnel après l'article 19.- Régime juridique auquel sont soumises les opérations et les activités de la Banque de France</i> | 165 |
| <i>Article additionnel après l'article 19.- Compétences des juridictions administratives pour les litiges internes à la Banque de France</i> | 166 |
| TITRE II | |
| DISPOSITIONS RELATIVES A L'ACTIVITE ET AU CONTROLE DES ETABLISSEMENTS DE CREDIT | 167 |
| CHAPITRE PREMIER | |
| CONSEIL NATIONAL DU CREDIT | |
| <i>Article 20.- Compétences du conseil national du crédit</i> | 167 |
| CHAPITRE II | |
| COMITE DE LA REGLEMENTATION BANCAIRE | |
| <i>Article 21.- Présidence du comité de la réglementation bancaire</i> | 170 |
| <i>Article 22.- Compétence du comité de la réglementation bancaire</i> | 175 |
| <i>Article 23.- Rôle du président du comité de la réglementation bancaire ...</i> | 178 |
| CHAPITRE III | |
| LE COMITE DES ETABLISSEMENTS DE CREDIT | |
| <i>Article 24.- Présidence du comité des établissements de crédit</i> | 180 |
| CHAPITRE IV | |
| LA COMMISSION BANCAIRE | |
| <i>Article 25.- Secrétariat général de la commission bancaire</i> | 182 |
| <i>Article 26.- Rôle du secrétariat général et concours apporté par la Banque de France</i> | 185 |
| CHAPITRE V | |
| DISPOSITIONS DIVERSES | |
| <i>Article 27.- Compétence de la commission bancaire pour l'information des autorités de contrôle bancaire étranger</i> | 189 |
| <i>Article 28.- Compétence du président de la commission bancaire pour la mise en oeuvre de la solidarité de place</i> | 191 |
| <i>Article 29.- Contrôle de la commission bancaire sur les agents des marchés interbancaires</i> | 193 |

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| TITRE III | |
| DISPOSITIONS DIVERSES ET ABROGATIONS | |
| | 195 |
| <i>Article 30.- Absence de création d'une personne morale nouvelle</i> | 195 |
| <i>Article 31.- Décret d'application</i> | 197 |
| <i>Article 31 bis (nouveau).- Publication de la situation hebdomadaire de la Banque de France au Journal Officiel</i> | 199 |
| <i>Article 32.- Disposition de coordination</i> | 200 |
| <i>Article 33.- Entrée en vigueur</i> | 201 |
| AUDITIONS | 203 |
| Audition de M. Helmut SCHLESINGER, président de la Banque fédérale d'Allemagne | 205 |
| Audition de M. Edmond ALPHANDERY, ministre de l'économie | 208 |
| Audition de M. Jacques de LAROSIERE, gouverneur de la Banque de France | 214 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 219 |
| TABLEAU COMPARATIF | 229 |

AVANT-PROPOS

Mesdames,

Messieurs,

Le projet de loi soumis aujourd'hui à notre examen est communément baptisé "projet de loi relatif à l'indépendance de la Banque de France".

Lors de son audition par votre commission des finances, M. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie, a présenté la modification du statut de la banque centrale comme l'un des éléments clé du dispositif de retour à la confiance conçu par le nouveau gouvernement. Il s'agit, en effet, d'arrimer définitivement le franc dans le camp des monnaies fortes et de consacrer ainsi une décennie qui a privilégié la stabilité monétaire dans un monde où les capitaux circulent de plus en plus librement.

Parallèlement, le texte proposé satisfait l'une des exigences les plus connues du Traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992 : l'institution de l'indépendance de banques centrales dans la définition et la mise en oeuvre des politiques monétaires.

Au-delà toutefois, bien des débats ont surgi ces dernières semaines autour de la Banque de France qui montrent que le présent projet de loi a une ambition plus large : le niveau réel du "point mort" de la Banque de France, la filialisation éventuelle de ses activités, l'arrêt de ses activités commerciales, les modalités d'exercice du contrôle prudentiel exercé sur les établissements de crédit par la banque centrale...

En fait, en réécrivant entièrement le statut de la Banque du 3 janvier 1973 et en modifiant également, comme l'indique son titre, certaines dispositions de la loi bancaire du 24 janvier 1984, le présent projet de loi tend à établir dans tous les domaines de nouvelles relations entre l'Etat et la Banque de France, ainsi qu'à recentrer les missions de celle-ci.

A cette occasion, l'Etat ne doit pas accentuer sa tutelle sur la Banque, au moment où une pleine indépendance lui est accordée dans le domaine monétaire. De même, rien ne peut justifier que s'amorce une véritable séparation de la banque centrale et de l'institution en charge du contrôle prudentiel exercé sur les établissements de crédit.

Telles sont les convictions que votre commission souhaite vous faire partager.

EXPOSE GENERAL

Historique de la Banque de France

La Banque de France a été créée le 28 nivôse an VIII (18 janvier 1800) par Napoléon Bonaparte. A ce titre, sa mise en place est l'un des actes fondateurs du consulat.

Le privilège exclusif d'émission à Paris lui fut alors conféré, pour quinze ans, par la charte du 24 germinal an XI (14 avril 1803)

Seuls les 200 plus forts actionnaires constituaient l'Assemblée générale, qui désignait les quinze Régents composant le conseil général chargé d'administrer la Banque, et les trois Censeurs ayant mission d'en surveiller la gestion.

Initialement, le conseil général élisait un comité central de trois membres dont l'un cumulait les fonctions de président du comité central, du conseil général et de l'Assemblée générale. La loi du 22 avril 1806 remplaça le comité central par un gouverneur assisté de deux sous-gouverneurs.

Le privilège d'émission fut généralisé sur l'ensemble du territoire français en 1848. Les billets de la Banque de France acquirèrent définitivement cours légal à compter de 1870.

L'extension géographique de la Banque avec la création de comptoirs et le développement de ces activités datent de la seconde moitié du XIXe siècle :

- à l'origine, la Banque escomptait des effets de commerce ; les avances sur titres furent créées en 1834 ;

- les rapports avec la clientèle se développèrent sur la base des opérations effectuées au profit des titulaires de comptes et des déposants de titres ;

- amenée à participer à l'achat et à la vente d'or à l'époque du franc germinal, la Banque fut également autorisée, à partir de l'entre-deux-guerres, à intervenir sur le marché des changes pour stabiliser le franc ;

- le service de caisse des comptes du Trésor et le consentement d'avances à l'Etat sont enfin apparues comme les contreparties du privilège d'émission.

Par la loi du 24 juillet 1936, les quinze Régents furent remplacés par vingt conseillers dont deux seulement étaient élus par l'Assemblée générale. Les autres étaient désignés par le gouvernement et représentaient "les intérêts économiques et sociaux et les intérêts collectifs de la Nation". Un conseiller était élu par le personnel. Enfin l'accès de l'Assemblée générale fut ouvert à tous et non plus seulement aux "200 familles".

C'est toutefois la loi du 2 décembre 1945 qui a procédé à la nationalisation de la Banque de France.

L'institution est aujourd'hui régie par une loi du 3 janvier 1973 qui s'est substituée aux textes antérieurs.

La Banque de France est une institution placée sous contrôle de l'Etat. C'est également une banque centrale qui a développé un nombre important d'activités connexes. C'est cette institution que le Traité de Maastricht impose de rendre indépendante dans l'exercice de ses missions monétaires. Toutefois, l'objectif clairement affiché par le gouvernement avec ce texte est en fait de consolider la position du franc au rang des monnaies stables. (I).

Le texte soumis à votre examen présente deux volets : l'adaptation du fonctionnement de la banque centrale aux exigences de l'Union européenne, mais aussi ce que l'on peut appeler une tentative de l'Etat pour s'assurer un meilleur contrôle des activités de la Banque (II).

I - LA BANQUE DE FRANCE ET L'ETAT: DE L'OSMOSE A L'INDEPENDANCE

A. UNE INSTITUTION SOUS TUTELLE DE L'ETAT MAIS PUISSANTE

1. Une institution très proche de l'Etat

a) Le cadre : une tutelle étroite

Le régime actuel de la Banque de France est défini par la loi n° 73-7 du 3 janvier 1973 complétée par la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 dite "loi bancaire" en ce qui concerne le rôle de la Banque dans le contrôle des établissements de crédit.

Un conseil général fixe les conditions générales des opérations de la Banque et délibère des questions relatives à son administration et à l'emploi des fonds propres.

Il délègue des pouvoirs à un gouverneur, assisté de deux sous-gouverneurs, qui dirige la Banque de France et prend l'ensemble des décisions relatives à l'intervention sur les marchés.

Toutefois, l'intervention de l'Etat est particulièrement sensible dans la vie de l'établissement :

- **Le gouverneur et les sous-gouverneurs sont ainsi nommés par décret en conseil des ministres pour une durée qui n'est pas définie et sont révocables pour des motifs d'opportunité. Depuis 1979, la lettre du Premier ministre adressée au gouverneur lors de l'entrée de celui-ci en fonction précise cependant que son mandat est en principe de 5 ans.**

- **Le conseil général comprend 13 membres : le gouverneur et les sous-gouverneurs, 9 conseillers nommés par décret en conseil des ministres sur proposition du ministre de l'économie et des finances parmi les personnalités ayant une compétence monétaire, financière ou économique, et un représentant élu des salariés de la Banque.**

Mais un censeur et son suppléant, c'est-à-dire le directeur du Trésor ou l'un de ses collaborateurs immédiats assistent aux séances du conseil général et peuvent opposer leur veto à l'application des décisions qu'il prend.

- **Sur un plan strictement fonctionnel, enfin, la Banque de France agit par et pour l'Etat. C'est ainsi l'Etat qui lui confie la mission générale de *"veiller sur la monnaie et le crédit"* et c'est *"pour le compte de l'Etat et dans le cadre des instructions générales du ministère de l'économie et des finances"* que la Banque gère la politique de changes.**

Enfin, la Banque de France ne fait que contribuer, aux termes de l'article 4 du statut de 1973, à la participation et à la mise en oeuvre de la politique monétaire arrêtée par le Gouvernement.

b) La pratique : plus d'osmose que de tutelle

- **En pratique, la présence du directeur du Trésor en sa qualité de censeur au sein du conseil général ne peut être qualifiée de franchement contraignante : un certain équilibre s'est institué entre le gouverneur et les représentants de l'Etat, actionnaire de référence. On ne note ainsi aucun conflit grave au cours des dernières années. La censure n'a, en fait, jamais été directement exercée avec, tout au plus, quelques très rares exemples de deuxième délibération au sein du conseil.**

• Il vaudrait donc mieux parler d'osmose plutôt que de tutelle. En témoigne la réussite de la politique de lutte contre l'inflation engagée depuis dix ans, grâce à une véritable coopération entre l'Etat et la Banque.

Lors de son audition par la Commission des finances, M. Jacques de Larosière, gouverneur de la Banque de France, devait ainsi souligner le consensus qui avait toujours existé entre lui-même et des ministres de l'économie et des finances issus de majorités pourtant différentes.

• Dans le même ordre d'idées, on ne doit pas non plus omettre que la banque centrale joue, en France, un rôle traditionnel de banquier de l'Etat.

Elle tient en effet le compte courant du Trésor ; elle accorde, en outre, à l'Etat des avances de trésorerie dont le plafond est actuellement fixé à un peu plus de 36 milliards de francs. Elle apporte son concours technique à la gestion de la dette publique en organisant les adjudications des valeurs du Trésor et en assurant la tenue des comptes courants des bons du Trésor, via le système informatique SATURNE.

Enfin la Banque de France établit, pour le compte de la direction du Trésor, la balance des paiements de la France ainsi que sa position patrimoniale extérieure.

2. Une institution forte aux missions étendues

La Banque de France dispose aujourd'hui incontestablement d'un champ d'action étendu, depuis les études économiques jusqu'au contrôle des établissements de crédit. Ces activités sont exercées par près de 18.000 agents.

a) La diversification des missions

1. Des missions de Banque centrale

La Banque de France exerce naturellement les fonctions classiques d'une Banque centrale :

- le monopole d'émission des billets ;

- la participation à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la politique monétaire ;

- la gestion de la politique de changes pour le compte de l'Etat ;

- la surveillance des moyens de paiement. Cette mission très vaste va de la gestion de la circulation fiduciaire jusqu'à la mise en place d'un système de compensation en temps réel des mouvements de fonds entre banques.

2. Des missions d'intérêt général

Ce sont les services gratuits rendus à l'Etat : tenue du compte du Trésor, participation à la gestion de la dette, établissement de la balance des paiements, de même que des missions plus spécifiques effectuées à la demande de l'Etat, telles que le secrétariat des commissions de surendettement des ménages.

3. Des activités d'utilité collective

Il s'agit des nombreuses fonctions développées par la Banque et accessibles à des tiers dans le domaine des études économiques, qui font l'objet de publications, et des banques de données sur les entreprises -fichier bancaire des entreprises, centrale des bilans.

4. Des activités commerciales

La Banque de France fabrique des billets de banque ; elle tient également des comptes de clientèle pour ses agents, mais aussi pour quelque 45.000 particuliers et entreprises.

*

*

*

L'ensemble de ces missions, réparti par le plan d'entreprise adopté en 1987 en 17 métiers (1), fait de la Banque de France une institution forte et le plus fin connaisseur de la réalité économique de notre pays. Beaucoup de ses consœurs européennes

1. Voir commentaire sous l'article 15.

ont suivi le même développement, parfois dans de moindres proportions.

Caractéristiques institutionnelles des banques centrales de la Communauté

| | Banque Nationale de Belgique | Banque Fédérale d'Allemagne | Banque d'Espagne | Banque de France | Banque des Pays-Bas | Banque d'Angleterre |
|---|---|-----------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|---|--|
| Principal objectif statutaire | Aucun, mais, implicitement, sauvegarder la monnaie | Sauvegarder la monnaie | Sauvegarder la valeur de la monnaie | Veiller sur la monnaie et le crédit | Sauvegarder la valeur de la monnaie | Aucun, mais, implicitement, sauvegarder la monnaie |
| Pouvoir légal de : | | | | | | |
| 1) Déterminer le régime de taux de change | 1. Gouvernement | 1. Gouvernement | 1. Gouvernement | 1. Gouvernement | 1. Gouvernement | 1. Gouvernement |
| 2) Fixer des objectifs de croissance monétaire | 2. Banque centrale (pas d'objectif fixé actuellement) | 2. Banque centrale | 2. Gouvernement | 2. Conjointement avec le Gouvernement | 2. Banque centrale (pas d'objectif fixé actuellement) | 2. Gouvernement |
| 3) Modifier les taux d'intérêt directeurs | 3. Banque centrale | 3. Banque centrale | 3. Banque centrale | 3. Conjointement avec le gouvernement | 3. Banque centrale | 3. Conjointement avec le gouvernement |
| Responsabilités : | | | | | | |
| 1) Application de la politique monétaire et de la politique de change | 1. Oui | 1. Oui | 1. Oui | 1. Oui | 1. Oui | 1. Oui |
| 2) Emission de la monnaie fiduciaire | 2. Oui | 2. Oui | 2. Oui | 2. Oui | 2. Oui | 2. Oui |
| 3) Services liés aux systèmes de paiement | 3. Oui | 3. Oui | 3. Oui | 3. Oui | 3. Oui | 3. Oui |
| 4) Banque des banques et banque de l'Etat | 4. Oui | 4. Oui | 4. Oui | 4. Oui | 4. Oui | 4. Oui |
| 5) Surveillance des institutions financières | 5. Non. | 5. Non | 5. Oui | 5. Oui | 5. Oui | 5. Oui |
| 6) Sauvegarde de la stabilité financière | 6. Oui | 6. Oui | 6. Oui | 6. Oui | 6. Oui | 6. Oui |
| 7) Gestion des réserves de change | 7. Oui | 7. Oui | 7. Oui | 7. Oui | 7. Oui | 7. Oui (pour le compte du gouvernement) |

Source : Rapport 1992 du Comité des gouverneurs des banques centrales des Etats membres de la Communauté économique européenne.

b) Le rôle central de la Banque de France dans le contrôle des établissements de crédit

• La loi bancaire du 24 janvier 1984 a conservé à la Banque de France un rôle central dans le contrôle des établissements de crédit. Une collaboration de droit et de fait est ainsi apparue entre la banque centrale et le ministère de l'économie et des finances - en pratique la direction du Trésor - au sein des trois instances qui se répartissent la tâche de réglementer, de surveiller et de contrôler la profession bancaire : comité de la réglementation bancaire, comité des établissements de crédit et commission bancaire.

L'appui logistique apporté par la Banque et, surtout, les compétences techniques qu'elle offre sont toutefois déterminants dans le fonctionnement du système. Celle-ci assure, en particulier, l'instruction des dossiers soumis au comité des établissements de crédit et la mise en oeuvre des règlements adoptés par le comité de la réglementation bancaire ainsi que, pour le compte de la commission bancaire, les contrôles sur pièces et sur place auprès des établissements.

• Il convient de couper court, de ce point de vue, à l'idée selon laquelle la Banque de France serait l'une des très rares banques centrales, parmi les pays développés, à exercer la réalité du contrôle prudentiel sur les établissements de crédit.

En fait, si l'on excepte le cas de petits Etats, seuls les Etats-Unis et l'Allemagne connaissent un système où les responsabilités sont partagées, sans pour autant que la banque centrale soit tenue à l'écart du contrôle prudentiel.

B. L'INDEPENDANCE, POUR QUOI FAIRE ?

La double justification du présent projet de loi apparaît clairement dans la présentation par M. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie, devant l'Assemblée nationale, le 8 juin dernier :

1) L'autonomie de la Banque de France est *"la condition, dans le cadre d'un bon fonctionnement du système monétaire européen, d'une coopération renforcée avec l'Allemagne et d'une baisse des taux d'intérêt"*... Le ministre rappelait que cette affirmation figurait déjà dans la plate-forme UDF-RPR présentée aux Français lors des élections législatives de mars 1993.

2) Un peu plus loin, M. Edmond Alphandéry rappelait toutefois : *"avec la ratification du Traité sur l'Union Economique et Monétaire, nous avons accepté la construction d'un système européen de banques centrales composé d'instituts d'émission tous indépendants dans la détermination de la politique monétaire de chacun des pays membres"*.

Le ministre concluait enfin : *"nous ne pouvons que nous réjouir que nos obligations en matière européenne convergent avec nos propres intérêts intérieurs"*.

En effet, l'accent mis par le Gouvernement sur l'objectif de renforcer la crédibilité de sa lutte contre l'inflation ne saurait exclure l'autre motivation du présent projet de loi, celle du respect des obligations nées du Traité de Maastricht.

1. L'objectif affiché : "un environnement monétaire favorable à la croissance et à l'emploi"

L'exposé des motifs accompagnant le projet de loi s'appuie exclusivement sur un objectif de politique économique : *"créer un environnement monétaire favorable à la croissance et à l'emploi en confiant la gestion de la politique monétaire à une autorité indépendante"*.

"En effet, d'une manière générale, les pays qui ont joui de la plus grande stabilité monétaire sont ceux qui ont confié la conduite de la politique monétaire à une banque centrale indépendante."

L'objectif recherché est donc une plus grande crédibilité de la politique monétaire, qui permettra de créer un environnement économique favorable.

a) Une politique monétaire plus crédible

Indépendance et crédibilité

Comme l'a déclaré M. Jacques de Larosière devant votre commission des finances le 23 juin dernier, *"il est généralement admis aujourd'hui que le statut de banque centrale indépendante donne à la politique de stabilité monétaire une crédibilité et un gage de permanence accrues."*

Cette constatation s'explique très simplement par le fait qu'une banque centrale indépendante ne se laisse pas influencer par les préoccupations de politique économique générale du gouvernement, celui-ci pouvant être tenté de laisser se déprécier la monnaie pour rétablir d'autres équilibres à plus court terme. En témoigne l'attitude très prudente de la Bundesbank depuis l'été 1992 vis-à-vis de la baisse des taux d'intérêt pourtant réclamée par les milieux économiques allemands.

La mesure de la crédibilité

Cette crédibilité de la politique monétaire, que le gouvernement souhaite renforcer, s'appréciera doublement :

- vis-à-vis des marchés, à l'affût de signes et d'informations, une politique monétaire indépendante et donc plus crédible jouera un rôle de stabilisation évident. La foi dans la volonté politique du gouvernement de M. Edouard Balladur de favoriser la stabilité monétaire a d'ailleurs déjà permis une baisse des taux d'intérêt de trois points depuis mars dernier, grâce à la réaction positive des marchés ;

- vis-à-vis de nos partenaires, la crédibilité renforcée de la politique monétaire nous permettra d'entrer, selon l'expression du gouverneur de la Banque de France, "dans le cercle des monnaies internationales à stabilité reconnue". Cette reconnaissance devrait permettre de mettre fin à la prime de risque, payée jusqu'à présent en taux d'intérêt par la France vis-à-vis de l'Allemagne afin de préserver la tenue du franc.

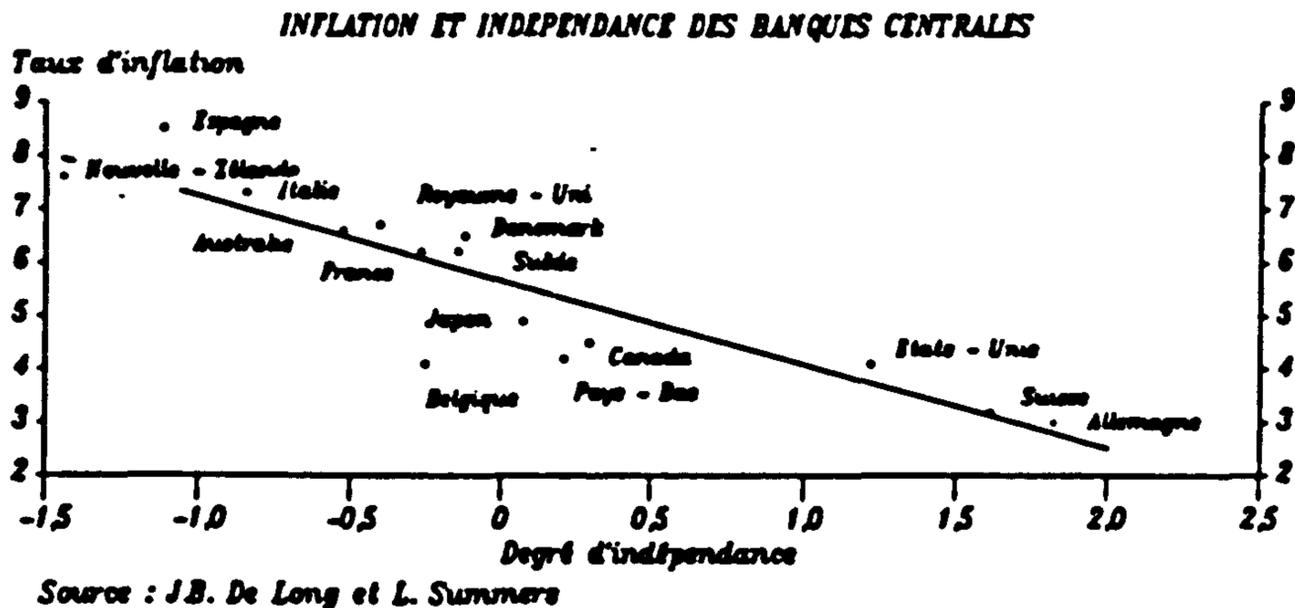
b) Une protection contre l'inflation ?

Les nombreux travaux effectués sur le lien entre indépendance des banques centrales, inflation et croissance aboutissent à une double conclusion :

- l'inflation est d'autant plus faible que la banque centrale est plus indépendante ;

- la modération de l'inflation ne se paie pas par une croissance plus faible.

Une étude effectuée aux Etats-Unis à la fin de l'année 1992 a été citée en ce sens par M. Edmond Alphandéry devant l'Assemblée nationale le 6 juin dernier. La comparaison qu'elle effectue entre quinze pays est en effet éclairante, même si elle ne permet pas d'établir de loi générale :



2. Une contrainte évidente : nos engagements européens

L'indépendance des banques centrales nationales fait partie des principes posés par l'accord de Maastricht. Le projet de loi anticipe les obligations de la deuxième phase de l'Union Economique et Monétaire, en décalquant le système mis en place lors de la troisième phase.

a) La deuxième phase : des objectifs

La deuxième phase de l'Union Economique et Monétaire se caractérise par un double objectif :

• La convergence des économies

C'est en effet à l'issue de la deuxième phase que seront appréciés les quatre "critères de convergence", au vu desquels les Etats membres seront, le cas échéant, considérés comme aptes à participer au système de la monnaie unique. Ces critères sont définis de manière précise dans un protocole annexé au traité.

Les critères de convergence

- **Un degré élevé de stabilité des prix**

Le taux d'inflation moyen, observé au cours d'une période d'un an avant l'examen, ne doit pas dépasser de plus de 1,5 % celui des trois États membres, au plus, présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix.

- **Un déficit public modéré**

L'ensemble des déficits des administrations publiques ne doit pas dépasser 3 % du produit intérieur brut

- **Des marges de fluctuation normales**

Aucune tension grave ne doit intervenir au sein des marges normales prévues par le système monétaire européen au cours des deux années précédant l'examen

- **Des taux d'intérêt convergents**

Le taux d'intérêt nominal moyen à long terme ne doit pas avoir excédé de plus de 2 % celui des trois États membres, au plus, présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix, pendant l'année précédant l'examen.

- **L'indépendance des banques centrales**

L'article 109 E du Traité dispose qu'"au cours de la deuxième phase, chaque État membre entame, le cas échéant, le processus conduisant à l'indépendance de sa banque centrale, conformément à l'article 108".

L'article 108 prévoit que les statuts de chaque banque centrale nationale sont rendus compatibles avec le Traité et le statut du Système européen de banques centrales, "au plus tard" à la fin de la 2e phase.

Le contenu exact de l'indépendance n'est pas déterminé, si ce n'est par référence au futur Système européen de banques centrales.

b) La troisième phase : des institutions

La troisième phase de l'Union Economique et Monétaire se caractérise par des institutions.

• *La monnaie unique*

Le jour de l'entrée en vigueur de la troisième phase, le conseil des ministres de la Communauté arrête les taux de conversion auxquels les monnaies sont fixées, le taux irrévocablement fixé auquel l'écu remplace ces monnaies, et les mesures nécessaires à l'introduction rapide de l'écu en tant que monnaie unique.

• *Le Système européen de banques centrales*

L'article 106 du Traité de Maastricht ainsi qu'un protocole spécifique qui lui est annexé définissent le Système européen de banques centrales (SEBC), composé d'une banque centrale européenne (BCE) et des banques centrales nationales

Les compétences du SEBC

Le Traité et le protocole annexé énoncent clairement les "missions fondamentales" du SEBC comme étant au nombre de quatre :

- définir et mettre en oeuvre la politique monétaire de la Communauté,**
- conduire les opérations de change,**
- détenir et gérer les réserves officielles de change des Etats membres,**
- promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement.**

L'organisation du SEBC

La Banque centrale européenne a un capital de 5 milliards d'Ecus, souscrit par les banques centrales nationales, selon une clé de répartition prédéterminée.

Le conseil des gouverneurs de la BCE se compose :

- du directoire, composé du président, d'un vice-président, de quatre membres, nommés d'un commun accord par les gouvernements des Etats membres au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement, sur recommandation du conseil et après consultation du Parlement européen, parmi des personnes dont l'autorité et l'expérience professionnelle dans le domaine monétaire ou bancaire sont reconnues. Leur mandat est de huit ans ;

- des gouverneurs des banques centrales nationales, dont le mandat ne peut être inférieur à 5 ans.

Les pouvoirs du SEBC

La prééminence de la BCE

C'est le conseil des gouverneurs qui arrête les orientations et prend les décisions nécessaires à l'accomplissement des missions du SEBC, c'est le directoire qui les met en oeuvre.

La BCE ne recourt aux banques centrales nationales que pour l'exécution des missions du SEBC, et seulement *"dans la mesure jugée possible"*.

Cette prééminence de la BCE se justifie par l'impossibilité de maintenir des politiques monétaires nationales sur une masse monétaire qui sera alors devenue commune.

La subsidiarité

• Les banques centrales nationales peuvent garder des missions autres que les missions fondamentales du SEBC, sauf opposition du conseil des gouverneurs exprimée à la majorité des deux-tiers des suffrages exprimés, pour cause d'interférence avec les missions du SEBC.

Ces activités des banques centrales nationales s'effectuent alors *"sous leur propre responsabilité et à leurs propres risques"*.

L'indépendance du SEBC

Elle se définit :

- par un objectif principal de stabilité des prix. Même si le SEBC doit apporter son soutien aux politiques économiques générales menées dans la Communauté, ce soutien ne peut faire échec à cet objectif principal,

- par une interdiction de recevoir des instructions extérieures, et par l'interdiction faite à tout organisme extérieur d'essayer de l'influencer.

*

* * *

En définitive, les exigences du Traité de Maastricht vis-à-vis des Banques centrales sont triples :

- le respect de l'objectif de stabilité des prix, dès la deuxième phase,

- l'indépendance vis-à-vis des gouvernements, au plus tard à la fin de la deuxième phase,

- la possibilité de poursuivre des activités extérieures aux missions de Banque centrale seulement si elles sont compatibles avec le Système européen de banques centrales, lors de la troisième phase.

Le Gouvernement n'était donc pas tenu de présenter dès cette année un projet de loi sur l'indépendance de la Banque de France. S'il a voulu le faire, c'est en réalité pour conforter la crédibilité de sa politique économique et la stabilité du franc.

II - LE PROJET DE LOI : ADAPTATION EUROPÉENNE ET RECENTRAGE DES MISSIONS

A. L'ADAPTATION EUROPEENNE

1. La définition des missions fondamentales de la Banque de France

Le chapitre premier du projet de statut de la Banque de France définit les missions fondamentales de la Banque en reprenant les missions assignées au Système européen de banques centrales par le traité de Maastricht, soit :

- la politique monétaire (article premier) ;

- la gestion de la politique de changes (article 2) ;
- l'action en vue du bon fonctionnement du système de paiements (article 4).

Cette définition est en effet décalquée du rôle que devra jouer la Banque centrale européenne au sein de l'Union économique et monétaire.

Elle aurait pu être plus large et comporter, par exemple, l'émission des billets, voir le contrôle des établissements de crédit, qui ne figurent pas en tant que missions assignées au Système européen de banques centrales, mais sont actuellement au coeur des missions de la Banque de France.

2. L'indépendance de la politique monétaire

Au coeur du projet de loi figure l'article premier instaurant l'indépendance -non pas de la Banque de France- mais de la Banque statuant en matière de politique monétaire.

Cette indépendance se caractérise par :

1) L'assignation d'un objectif intangible, la stabilité des prix, directement décalqué du traité de Maastricht. Le respect obligatoire de cet objectif donnera à la Banque de France une légitimité pour défendre une politique monétaire qui pourrait ne pas être celle souhaitée par le gouvernement.

2) La désignation des membres du conseil de la politique monétaire -hors le gouverneur et les sous-gouverneurs- par des autorités distinctes de l'exécutif, et indépendantes les unes des autres : Assemblée nationale, Sénat, Conseil économique et social, Conseil d'Etat, avec un mandat de neuf ans non renouvelable.

3) L'interdiction pour les membres du conseil de la politique monétaire de recevoir des instructions d'une quelconque personne extérieure.

La limite assignée à l'indépendance est double :

- la politique monétaire devra être assurée "dans le cadre de la politique économique générale du gouvernement", cette précision ayant pour objet manifeste d'éviter un transfert de souveraineté vers

la Banque de France, non constitutionnel dans l'attente de la ratification du traité de Maastricht ;

- le Premier ministre et le ministre de l'économie, ou son représentant, pourront assister aux séances du conseil de la politique monétaire et lui proposer, le cas échéant, des projets de délibération.

3. L'interdiction d'accorder des concours aux personnes publiques

Enfin l'article 3 énonce expressément l'interdiction, pour la Banque de France, d'accorder des découverts ou tout autre type de crédit au Trésor ou à une autre personne publique, tout en réservant le cas des établissements de crédit publics qui naturellement doivent avoir accès au refinancement de la Banque centrale. Cette interdiction décalque l'article 104 du traité de Maastricht, interdisant à la Banque centrale européenne et aux Banques centrales nationales d'accorder des crédits aux personnes publiques (en réservant également le cas des banques publiques). Cet article, d'inspiration ouvertement anti-inflationniste, figure au chapitre de *"La politique économique"* du traité, relatif à la convergence des économies, qui prohibe notamment *"les déficits publics excessifs"*.

L'article 3, par l'intermédiaire d'une modification du statut de la Banque de France, transpose donc directement une prescription de politique économique.

Cette transcription est certes indispensable d'un point de vue économique dans la perspective de la troisième phase de l'Union économique et monétaire. Elle se justifie également du point de vue de l'indépendance de la Banque, qui est liée actuellement à l'Etat par des concours accordés dans le cadre du Fonds de stabilisation des changes, à hauteur de 36 milliards de francs, et qui seront remboursés progressivement selon les modalités fixées par une convention.

B. VERS UN RECENTRAGE DES MISSIONS

Tout Maastricht, mais rien que Maastricht : telle eut du être la ligne directrice suivie par le Gouvernement dans la rédaction du présent texte. Or, si celui-ci ne prévoit, expressément aucune amputation d'activité - à l'exception de l'activité bancaire exercée au

profit de la clientèle - il peut offrir un cadre permettant de redistribuer les différents pôles d'action de la Banque.

Votre Commission estime, pour sa part, que la mise en oeuvre, au cas d'espèce, du Traité sur l'Union Européenne ne doit pas être le prétexte d'un nivellement par le bas des banques centrales qui vous serait opposé pour justifier une "*diminutio capitis*" de la Banque de France.

Elle vous proposera donc de suivre le ministre de l'économie, M. Edmond Alphandéry qui déclarait, lors de son audition devant la Commission, qu'il avait souhaité par ce texte "*créer les conditions d'une indépendance effective de la Banque de France pour ce qui concerne la gestion de la politique monétaire proprement dite*", mais qu'afin de s'en tenir à l'objectif principal de la réforme, il s'était refusé "*à remettre en cause tant les autres activités de la Banque que les modalités actuelles de contrôle prudentiel des banques*".

1. L'institution Banque de France n'est plus définie par une mission centrale

Tout d'abord, il n'est pas satisfaisant de constater que la Banque de France, institution "*sui generis*" ne se définit plus par l'exercice d'une mission centrale qui fonde son action. Il faut, en effet, rappeler que dans le droit actuel, l'article premier des statuts de 1973 dispose que "*la Banque de France est l'institution qui, dans le cadre de la politique économique et financière de la Nation, reçoit de l'Etat la mission générale de veiller sur la monnaie et le crédit*". Il est ajouté "*qu'à ce titre, elle veille au bon fonctionnement du système bancaire*".

Le texte qui vous est proposé se contente, en réalité, de reprendre quelques unes des missions accomplies par la banque centrale mais sans leur donner de cadre générique précis. Pour le reste, il fixe les modalités de l'indépendance dans la définition et la mise en oeuvre de la politique monétaire et laisse à l'Etat le soin de verrouiller les autres activités.

Le législateur abandonnerait ses prérogatives en ne précisant pas lui-même l'étendue des missions et du champ de compétence de la Banque de France.

2. Il subsiste des interrogations sur le champ des compétences dévolues au conseil général de la Banque

L'article 11 du projet de loi ne prévoit pas de modification majeure s'agissant du fonctionnement du conseil général. Son champ d'action est même défini en des termes plus satisfaisants que ceux utilisés dans les statuts de 1973 puisqu'il est clairement dit que le conseil général, seul, administre la Banque et qu'il délibère sur toutes les questions relatives à la gestion des activités autres que celles qui se rattachent directement aux missions de définition et de mise en oeuvre de la politique monétaire. De ce point de vue, d'ailleurs, les pouvoirs du censeur nommé par le Gouvernement n'ont pas été renforcés.

Toutefois, l'article 31 du projet de loi, situé sous le titre III "Dispositions diverses et abrogations", prévoit l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat pour fixer à l'avenir *"les modalités d'organisation et de fonctionnement de la Banque de France"*. Or, l'ensemble de ces compétences est aujourd'hui dévolu, dans le cadre du statut de 1973, au conseil général lui-même.

Le maintien de cette formule signifierait que l'Etat est seul compétent pour, notamment, créer ou supprimer des directions et des services, décider l'ouverture ou la fermeture de succursales. Par sa généralité, cette formule met directement en échec le principe inscrit en tête de l'article 11 du projet de loi qui dispose que *"la Banque de France est administrée par un conseil général"*.

3. La gestion d'activités autres que celles mentionnées par le Traité de Maastricht est laissée à la discrétion de l'Etat

L'article 14, paragraphe 4, sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la banque centrale européenne précise que les banques centrales nationales peuvent exercer d'autres fonctions que les missions fondamentales énumérées par le Traité de Maastricht, à moins que le conseil des gouverneurs ne décide, à la majorité des deux-tiers, que ces fonctions interfèrent avec les objectifs et les missions du Système européen de banques centrales.

Au surplus, les comparaisons internationales auxquelles votre Commission a pu se livrer ne révèlent pas de différences

majeures dans l'étendue réelle des activités exercées par les différentes banques centrales des pays développés.

De son côté, l'article 15 du présent projet de loi ne prévoit explicitement aucune suppression d'activité sous réserve des dispositions de l'article 17 en ce qui concerne les comptes de clientèle. M. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie, a même souhaité devant la Commission des finances qu'il ne soit procédé à aucun démembrement de la Banque par voie de filialisation.

Le texte du gouvernement n'est toutefois pas satisfaisant en la forme : il prévoit, en effet, que la Banque de France peut simplement continuer à exercer d'autres activités que celles directement liées à la définition et à la mise en oeuvre de la politique monétaire. Autrement dit, la Banque ne pourra pas d'elle-même décider de créer d'autres activités.

En outre, le deuxième alinéa de l'article 15 finit de verrouiller le dispositif en ajoutant que seul l'Etat pourra, à l'avenir, demander à l'institution de fournir de nouvelles prestations pour son compte ou pour le compte de tiers.

L'Etat est présent au sein du conseil général où il dispose d'un censeur doté d'un droit de veto. Il est donc faux de dire qu'il pourrait ne plus avoir la maîtrise de l'évolution d'un établissement dont il demeure l'actionnaire unique.

Votre Commission souhaite que soit maintenu un mode consensuel dans les relations entre l'Etat et la Banque : toute modification dans la configuration des activités exercées par l'établissement devra continuer à faire l'objet d'accords bipartites sans que l'une des parties puisse imposer ses choix à l'autre.

4. Le gel des activités de clientèle

L'article 17 du présent projet de loi prévoit l'extinction progressive des comptes de clientèle. Seuls, à l'avenir, les agents et les personnes déjà titulaires d'un compte à la date de publication de la loi étant autorisés à en conserver un auprès de la Banque de France.

Cette mesure qui ne porte que sur une fraction infime des comptes bancaires ouverts en France, peut paraître dérisoire. Au cours des nombreux entretiens préparatoires au présent texte qu'il a eus, il est apparu à votre rapporteur que les autres établissements de crédit ne considèrent pas, en effet, que la Banque de France leur portait ombrage dans leur activité commerciale compte tenu des 0,15 % de part de marché revendiqués par l'institution.

La question a en fait été délibérément portée sur le plan des principes. Il parait, en effet, paraître choquant qu'un établissement qui ne semble pas encore détenir une parfaite connaissance des coûts réels de ses activités pratique certaines formes de "dumping" lui permettant, très ponctuellement et très localement, d'attirer une clientèle traditionnelle des banques. La Banque doit être conduite, dans la gestion de ses activités commerciales, à respecter partout les règles élémentaires de la concurrence.

Toutefois, il ne semble pas de bonne politique à votre Commission de traiter séparément la Banque de France et les deux autres réseaux privilégiés de collecte des dépôts des particuliers : le Trésor et la Poste.

La Banque de France présente, à son passif, 80 000 comptes de clientèles dont près de la moitié sont en fait ouverts à ses agents. En outre, les comptes du personnel ne sont pas rémunérés à la différence de ce qui se fait dans la plupart des autres banques.

Que dire alors des 800 000 comptes (dix fois plus !) des particuliers gérés dans le réseau du Trésor par des fonctionnaires payés directement sur le budget de l'Etat ?

5. L'esquisse d'une séparation fonctionnelle entre la Banque de France et les autorités en charge du contrôle prudentiel exercé sur les établissements de crédit

Pendant tout le mois d'avril, le ministère de l'économie a laissé entendre que la réforme des statuts de la Banque de France ne serait pas l'occasion d'une modification du régime institué par la loi bancaire du 24 janvier 1984 qui confère un rôle central à la Banque dans la surveillance des établissements de crédit.

Pourtant, le présent projet de loi comprend un titre II uniquement consacré à l'insertion de retouches dans la loi bancaire. La portée de certaines d'entre elles est loin d'être négligeable et va dans le sens de la dissociation de la Banque de France et du contrôle des établissements de crédit :

- Le gouverneur de la Banque de France ne sera plus habilité à présider le comité de la réglementation bancaire puisque la qualité de vice-président du C.R.B. lui est retiré par l'article 21 du projet de loi.

- La mise en oeuvre des règlements édictés par le comité de la réglementation bancaire devrait être considérablement alourdie par l'obligation faite au comité des établissements de crédit et à la commission bancaire de se retourner vers le ministre de l'économie, président du CRB, seul habilité à préciser l'ensemble des conditions d'application des règlements du comité.

- Enfin, et surtout, l'institution légale du secrétariat général de la commission bancaire vise purement et simplement à détacher, en droit, cet organe de la Banque de France sans pour autant aller jusqu'à conférer à la commission bancaire un statut analogue à celui de la commission des opérations de bourse (COB).

On peut certes objecter que dans certains pays, la politique monétaire et le contrôle prudentiel relèvent de deux autorités différentes, indépendantes l'une par rapport à l'autre. Il n'y a, en fait, qu'en Belgique et en Suisse que cette dichotomie fonctionne sans à-coups graves. Il faut cependant remarquer que la taille réciproque des institutions est à la mesure de celle des pays et que la qualité des relations personnelles des responsables assez peu nombreux permet de résoudre les problèmes de cohabitation sans manifestation de conflits connues à l'extérieur.

En revanche, l'efficacité du contrôle prudentiel pâtit aux Etats-Unis de la concurrence parfois exacerbée à laquelle se livrent trois autorités aux attributions mal délimitées : Système fédéral de réserve, Contrôleur de la monnaie, Département bancaire dans les Etats qui en possèdent un. Les projets de réforme en matière de surveillance des banques tendant à donner un pouvoir plus grand au Système fédéral de réserve (FED), au détriment des deux autres autorités actuellement fort critiquées, n'aboutissent pas du fait des réactions de défense de ces dernières.

L'exemple allemand de séparation entre deux autorités - Bundesbank et office fédéral de surveillance de Berlin - est intéressant car la surveillance des établissements incombe légalement à l'office de Berlin, celle du marché interbancaire relevant de la Bundesbank. En outre, les banques des Länder, qui sont à certains égards des établissements décentralisés de la Bundesbank, sont seules habilitées à recevoir et à dépouiller les situations comptables et les déclarations des banques, qui sont transmises, via la Bundesbank, qui les examine à son tour, à l'office de Berlin, seul compétent pour formuler des remarques sur le plan prudentiel

Les effectifs du contrôle des banques sont de 250 agents à Berlin, mais aussi de 80 à la Bundesbank et de 300 à 400 dans les banques des Länder (1). Aussi, les doubles emplois dans l'action sont

1. En France, un peu plus de 300 agents de la Banque de France sont chargés du contrôle prudentiel.

très fréquents, et des lacunes apparaissent à la frontière des compétences des deux organismes.

L'exemple allemand n'est donc pas une réussite, bien que le système bancaire soit plus simple à contrôler qu'en France.

Au Royaume-Uni, l'étude engagée sur l'opportunité de retirer le contrôle prudentiel à la Banque d'Angleterre, à la suite de l'affaire BCCI, a conclu par la négative, en considérant que la Banque centrale ne pouvait se passer raisonnablement de cette compétence.

Plus récemment, le gouvernement espagnol vient d'adopter un projet de loi sur l'indépendance de la Banque d'Espagne, à propos duquel il a été solennellement réaffirmé que celle-ci était chargée du contrôle prudentiel.

En définitive, à l'exception du Danemark et de la Belgique, votre Commission ne peut que rappeler ici que le contrôle bancaire est du ressort direct de la Banque centrale dans les six autres Etats membres de la Communauté européenne.

S'il est vrai que les moyens du contrôle prudentiel en France doivent être sensiblement renforcés, suite à certaines dérives observées à la fin des années 80, cela n'implique pas obligatoirement la séparation de la Banque de France et de la commission bancaire.

III - LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION

Votre commission approuve pleinement ce qui constitue le noyau dur du présent texte, c'est-à-dire le principe de l'indépendance de la Banque de France en matière de définition et de mise en oeuvre de la politique monétaire. Ce projet, même s'il anticipe quelque peu les échéances fixées par le Traité de Maastricht, présente l'intérêt évident d'affirmer la volonté de la France d'appartenir au cercle des nations à monnaie stable.

Telle est d'ailleurs la signification que lui ont donnée nos partenaires et les marchés financiers internationaux.

Ce texte devait-il s'en tenir à ce seul objectif et à la dizaine d'articles qui lui correspondent ? Certes, la question de l'avenir des activités exercées par la Banque de France méritait d'être posée à l'occasion d'un texte qui modifie substantiellement la nature de ses relations avec l'Etat.

Toutefois, votre commission estime de ce point de vue que la véritable échéance sera la mise en oeuvre, à la fin de la décennie, du Système européen de banques centrales. Il reviendra alors à la Banque centrale européenne d'exercer les missions fondamentales accomplies aujourd'hui par la Banque de France.

Les activités "connexes" que pourront exercer les banques centrales ne sont aucunement remises en cause par le Traité. Bien au contraire, le principe de subsidiarité devrait conserver à la Banque de France un rôle central dans un champ de compétences aussi essentiel que le contrôle des établissements de crédit.

C'est pourquoi votre commission souhaite apporter des modifications au présent texte en vue de permettre à la Banque de France d'aborder ces prochaines échéances avec confiance.

A. REAFFIRMER LE RÔLE DE LA BANQUE DE FRANCE

Votre commission insiste sur la nécessité de définir une institution aussi importante et spécifique que la Banque de France par ses missions.

Elle vous propose donc d'insérer, en tête du projet de loi, un article consacré à la définition du rôle de la Banque.

Celui-ci ne varie, par rapport à 1973, que par le cadre dans lequel il s'exerce : la Banque de France "*veille sur la monnaie*" -de façon indépendante à l'exception de la politique des changes- "*et sur le crédit*", de manière partagée avec l'Etat dans le cadre de la loi bancaire.

B. TIRER TOUTES LES CONSÉQUENCES DE L'INDÉPENDANCE

Votre commission vous proposera d'aller jusqu'au bout du principe d'indépendance en apportant plusieurs amendements au projet de loi, selon lesquels :

- le ministre de l'économie ne pourrait pas se faire représenter au conseil de la politique monétaire ;

- le gouverneur de la Banque de France pourrait être entendu par le conseil des ministres si l'ordre du jour de celui-ci le justifie ;

- pendant la période minimale prévue par le projet de loi à l'issue de l'expiration du mandat de gouverneur, de sous-gouverneur, de membre du conseil de la politique monétaire, le régime des incompatibilités ne souffrirait d'exception que pour la fonction publique élective ou la participation au gouvernement.

C. MENAGER LES EVOLUTIONS NECESSAIRES DE LA BANQUE

Votre commission vous proposera, en ce qui concerne les activités de la Banque de France non rattachées aux missions fondamentales :

- de ménager à la Banque la possibilité d'exercer de nouvelles activités, à condition que le censeur ne s'y oppose pas, afin de permettre toutes les évolutions nécessaires ;

- de conserver à la Banque ses activités de clientèle, en gelant toutefois le développement des comptes des entreprises, ce qui paraît plus conforme à sa vocation.

Il conviendra de prévoir, sur le plan réglementaire, la publication et la certification d'une comptabilité analytique de la Banque de France, permettant d'identifier les produits et les charges des différents métiers exercés.

D. CONSERVER A LA BANQUE SA POSITION CENTRALE DANS LE CONTROLE PRUDENTIEL

Tout en appelant de ses vœux un renforcement des moyens et des diligences du contrôle prudentiel, votre commission souhaite que certaines dispositions du titre II soient modifiées, afin :

- de clarifier la répartition des compétences entre le conseil de la politique monétaire et le comité de la réglementation bancaire ;

- de ne pas donner au ministre de l'économie un pouvoir réglementaire concurrent à celui du comité de réglementation bancaire ;

- de conserver la symbiose existant entre la Banque de France et la commission bancaire, en permettant toutefois une indispensable ouverture de celle-ci sur des compétences extérieures.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER

STATUT DE LA BANQUE DE FRANCE

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE PREMIER AVANT LE CHAPITRE PREMIER

Rôle de la Banque de France

Commentaire : Votre commission des finances souhaite insérer un article additionnel avant le chapitre premier, définissant le rôle de la Banque de France.

En effet :

1°) La loi du 3 janvier 1973 dispose que la Banque de France est *"l'institution qui, dans le cadre de la politique économique et financière de la nation, reçoit de l'Etat la mission générale de veiller sur la monnaie et le crédit"*.

2°) Il est évident que cette définition ne peut être conservée en l'état, du fait de l'indépendance donnée à la Banque par le présent projet de loi dans l'exercice de la politique monétaire.

3°) Toutefois, l'intérêt de définir la Banque de France par sa mission centrale demeure, du fait du caractère *"sui generis"* de l'institution, et aussi de son importance dans l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique monétaire et financière. Or, le présent projet de loi ne définit pas la Banque de France.

4°) Le nouveau statut de la Banque de France ne la prive pas, bien au contraire, de son rôle essentiel, même si le cadre de la politique monétaire est modifié.

Votre commission estime, à cet égard, que les compétences de la Banque en matière de contrôle des établissements de crédit, partagées avec l'Etat, ne doivent pas être remises en cause par le présent projet de loi.

Au vu de ces considérations, votre commission des finances vous propose d'adopter un amendement portant article additionnel avant le chapitre premier, qui constituerait l'en-tête du statut de la Banque de France en précisant sa définition : "*la Banque de France veille sur la monnaie et le crédit*".

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter le présent article additionnel.

CHAPITRE PREMIER

MISSIONS FONDAMENTALES DE LA BANQUE DE FRANCE

ARTICLE PREMIER

Définition et mise en oeuvre de la politique monétaire

Commentaire : Elément central du projet de loi, l'article premier est celui qui instaure l'indépendance de la Banque de France pour l'exercice de la politique monétaire.

Cette disposition, objet d'innombrables débats, doit être resituée dans son cadre qui est celui de l'accord de Maastricht, et plus spécialement de l'Union économique et monétaire.

I - LES EXIGENCES DE L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE

L'accord de Maastricht impose à chaque Etat membre de rendre sa banque centrale indépendante, en délimitant un cadre précis à cette indépendance.

A. DES BANQUES CENTRALES NATIONALES INDEPENDANTES

1. L'obligation d'indépendance

a) L'article 108 de l'accord de Maastricht dispose que *"chaque Etat membre veille à la compatibilité de sa législation nationale, y compris les statuts de sa banque centrale nationale, avec le présent traité et les statuts du Système européen de banques centrales (S.E.B.C.), et ce au plus tard à la date de mise en place du S.E.B.C."*

b) L'article 109 E précise cette obligation :

"Au cours de la deuxième phase (soit à compter du 1er janvier 1994) chaque Etat membre entame, le cas échéant, le processus conduisant à l'indépendance de sa banque centrale, (conformément à l'article 108).

2. La définition de l'indépendance

a) Des interdictions

C'est l'article 107 du traité de Maastricht et le protocole sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la banque centrale européenne qui définissent l'indépendance des banques centrales, sous forme négative :

"Dans l'exercice des pouvoirs et dans l'accomplissement des missions et des devoirs qui leur ont été conférés par le présent traité et les statuts du Système européen de banques centrales, ni la Banque centrale européenne, ni une banque centrale nationale, ni un membre quelconque de leurs organes de décision ne peuvent solliciter ni accepter des instructions d'organes communautaires, des gouvernements des Etats membres ou de tout autre organisme".

b) Un cadre précis

L'indépendance ne s'applique donc de façon obligatoire qu'aux missions conférées aux banques centrales par l'accord de Maastricht et le protocole sur le S.E.B.C. Celles-ci sont définies de manière commune au "S.E.B.C." par l'article 105 de l'accord et l'article 3 du protocole, et sont au nombre de quatre :

- définir et mettre en oeuvre la politique monétaire de la Communauté,

- conduire les opérations de change conformément à l'article 109 du traité,

- détenir et gérer les réserves officielles de changes des Etats membres,

- promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement.

L'indépendance des Banques centrales nationales est une obligation stricte avec un contenu précis, sous cette réserve toutefois :

- que les missions visées par l'accord de Maastricht sont celles du S.E.B.C., et non pas celles des banques centrales nationales ;

- que cette définition s'applique seulement à partir de l'entrée en vigueur de la 3ème phase de l'Union économique et monétaire.

Il existe donc une incertitude sur le contenu de l'indépendance des banques centrales au cours de la 2ème phase de l'Union.

B. L'INDEPENDANCE, POUR QUOI FAIRE ?

La lecture de l'accord de Maastricht impose des limites à l'indépendance des Banques centrales nationales, mais aussi au Système européen des banques centrales dans son ensemble.

a) L'indépendance des Banques centrales nationales

• Un objectif exogène

L'entrée dans le système de la monnaie unique est en effet subordonnée au respect des critères de convergence, censé être acquis au cours de la 2ème phase. Parmi eux figure en premier (article 109 du traité) *"la réalisation d'un degré élevé de stabilité des prix"*. Dès le 1er janvier 1994, on n'imagine donc plus une Banque centrale nationale oeuvrant à l'encontre de cet objectif.

• **La 3ème phase : des compétences limitées**

En effet, en vertu de l'article 12 du protocole relatif au S.E.B.C., c'est le conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne qui arrête les orientations et prend les décisions nécessaires à l'accomplissement des missions confiées au S.E.B.C., le directoire de la B.C.E. étant chargé de la mise en oeuvre de la politique monétaire.

La Banque centrale européenne ne recourt aux banques centrales nationales que *"dans la mesure jugée possible et adéquate"* pour l'exécution des missions du SEBC.

b) L'indépendance du SEBC

L'indépendance du système européen de banques centrales lui-même connaît une limite, fixée par l'article 105 du traité : le S.E.B.C. doit *"apporter son soutien aux politiques économiques générales dans la Communauté en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de la Communauté, tels que définis à l'article 2"*.

L'action du S.E.B.C. ne peut donc pas contrarier les politiques économiques générales des Etats, si elles sont conformes aux objectifs de l'Union européenne.

Toutefois, ce respect s'exerce *"sans préjudice de l'objectif de stabilité des prix"*.

*

* *

C'est dans ce cadre européen que doit se comprendre l'article premier du projet de loi relatif à l'indépendance de la Banque de France.

Cet article définit la mission centrale de la Banque de France, son objectif, son cadre.

II - L'INDEPENDANCE DE LA BANQUE DE FRANCE

A. UNE MISSION CENTRALE : LA COMPETENCE MONETAIRE

L'article premier définit au sein des "missions fondamentales", regroupées au chapitre premier du nouveau statut de la Banque, une mission centrale.

Cette mission, qui dans le projet initial du gouvernement justifiait à elle seule l'avènement de l'indépendance de la Banque de France, est la définition et la mise en oeuvre de la politique monétaire.

La loi du 3 janvier 1973, après avoir défini les missions générales de la Banque -contrôle du système bancaire, émission des billets, gestion des réserves de change-, définit la compétence de la Banque de France dans ce domaine, à l'article 4, comme une simple contribution à une politique menée par le gouvernement : *"elle contribue à la préparation et participe à la mise en oeuvre de la politique monétaire arrêtée par le gouvernement"*.

L'article premier du présent projet de loi transfère pleinement la compétence de la politique monétaire du gouvernement à la Banque de France en affirmant : *"la Banque de France définit et met en oeuvre la politique monétaire (...)"*.

Les modalités de cette politique sont précisées plus loin, à l'article 7, lorsque sont définies les compétences du conseil de la politique monétaire.

B. UN OBJECTIF : LA STABILITE DES PRIX

L'article premier définit également l'objectif de la politique monétaire de façon très simple ; il s'agit de la stabilité des prix.

Cet objectif est décalqué du traité de Maastricht.

1. Les autres banques centrales européennes et la stabilité des prix

L'objectif de stabilité des prix n'apparaît que dans le projet de statut de la Banque d'Espagne du mois de février 1993, qui est une conséquence directe de la ratification du traité de Maastricht : *"Dans le but fondamental de rechercher la stabilité des prix, la Banque d'Espagne déterminera la politique monétaire (...)"*.

Les statuts des autres banques centrales, non révisés depuis Maastricht, peuvent selon le cas :

- comporter un objectif précis de politique économique. C'est le cas pour la Bundesbank, à laquelle son statut assigne expressément un objectif de stabilité de la monnaie,

- ou bien se référer à une exigence plus générale de prospérité économique : c'est le cas pour les banques centrales des Pays-Bas et du Royaume-Uni.

2. La Banque de France et la stabilité des prix

L'objectif de stabilité des prix présente trois avantages et trois inconvénients :

- son premier avantage est celui d'être unique, donc simple à intégrer dans une politique monétaire. Le respect de deux objectifs pourrait se révéler dans certaines situations impossible pour une politique dont les instruments se limitent aux taux d'intérêt ;

- son deuxième avantage est celui d'être facilement mesurable ;

- son troisième avantage est son pouvoir de régulation de l'ensemble des agents économiques, ceux-ci devant retranscrire la stabilité des prix dans leurs anticipations : décisions de consommer ou d'investir, fixation des salaires et des prix.

Toutefois la stabilité des prix est un objectif imparfait :

- en premier lieu, il introduit une dissymétrie entre la Banque de France, qui ne pourra plus agir que dans un sens, et le gouvernement dont les contraintes de politique économique ne sont pas inscrites dans la loi.

Cette dissymétrie introduit dans le dialogue entre les deux institutions responsables de la politique économique un évident déséquilibre, la stabilité des prix s'imposant en définitive au gouvernement comme à la Banque ;

- en deuxième lieu, la Banque de France n'est qu'un acteur parmi d'autres dans l'établissement du niveau des prix, qui dépend également de l'inflation importée, de la politique salariale...

- en troisième lieu, l'objectif de stabilité des prix gomme d'autres aspects de la politique monétaire, bien plus directement orientée vers la défense de la monnaie que vers la stabilité des prix.

C. LE CADRE: INDEPENDANCE OU AUTONOMIE ?

1. Une définition par la négative

Le projet de loi définit l'indépendance de la Banque de France dans l'exercice de ses compétences monétaires par l'interdiction, pour les membres du conseil de politique monétaire, de recevoir des instructions extérieures du gouvernement ou de quelque personne que ce soit.

Cette définition, assez inhabituelle en droit positif, est la transposition de l'article 107 du traité de Maastricht.

Cette interdiction est d'ailleurs amplifiée dans le traité par l'engagement des institutions communautaires et des gouvernements de ne pas chercher à influencer la Banque centrale européenne ou les banques centrales nationales.

2. Les limites de l'indépendance

L'autre aspect de la définition de l'indépendance de la Banque de France définie à l'article premier est celui des limites apportées à une indépendance qui aurait pu être absolue.

En effet, le premier alinéa de l'article premier précise que la mission de la Banque de France s'exerce "*dans le cadre de la politique économique générale du Gouvernement*".

Cette précision, issue de l'examen du texte par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat, pose un double problème :

a) La constitutionnalité de l'article premier du texte

La référence au cadre de la politique économique générale du Gouvernement a été dictée par l'impossibilité de transférer la souveraineté de la politique monétaire, que le Gouvernement exerce aujourd'hui au nom de l'article 20 de la Constitution ("*Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation*"), à un organisme indépendant.

En effet, l'article 88-2 de la Constitution, issu de la révision constitutionnelle du 25 juin 1992, prévoit que la France "*consent aux transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'union économique et monétaire européenne...*". Toutefois, ces transferts se font "*sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le traité sur l'union européenne signée le 7 février 1992*".

Dès lors, on doit considérer que dans l'attente de l'entrée en vigueur de ce traité, la France ne peut transférer un élément de souveraineté politique du Gouvernement vers une institution indépendante telle que la Banque de France.

L'expression "*dans le cadre de la politique économique générale*" permet de réaffirmer la souveraineté de l'Etat en limitant celle de la Banque de France, ce qui doit rendre le projet de loi conforme à la Constitution. Cette prescription est appelée à être modifiée, d'après le ministre de l'économie et des finances, lors de l'entrée en vigueur de la 3e phase de l'Union Economique et Monétaire. Sur cette question, votre commission des finances vous renvoie à l'analyse effectuée par votre commission des lois dans son avis présenté par notre excellent collègue M. Pierre Fauchon, rapporteur.

b) La portée des limites à l'indépendance

L'autre problème est celui de la mise en pratique des limites ainsi apportées à l'indépendance de la Banque de France.

• L'exemple des autres Banques centrales

Dans le cas des Banques centrales non indépendantes, il est évident que l'action menée dans le domaine monétaire s'inscrit dans la politique économique générale du gouvernement : c'est le cas de la Banque de France actuellement, de la Banque d'Angleterre, de la Banque du Japon.

Il est plus intéressant d'examiner les dispositions prévues pour harmoniser l'action des banques centrales indépendantes avec la politique générale des gouvernements.

Le cas allemand

Le statut de la Bundesbank s'efforce de concilier l'indépendance de la Banque centrale avec l'action du gouvernement. C'est ainsi que l'article 12 de la loi du 1er août 1957 prévoit que : *"la Banque fédérale allemande est tenue dans le respect de sa mission de soutenir la politique économique générale du gouvernement fédéral"*. Le texte, en mettant sur le même plan la mission de la Bundesbank, soit la sauvegarde de la valeur de la monnaie, et le respect de la politique générale du gouvernement, renvoie à la pratique le soin de concilier ces deux impératifs. Dans les faits, il est certain que la Bundesbank n'a jamais cédé à des pressions en vue de baisser les taux d'intérêt, et qu'elle a donné une priorité absolue à la défense du mark en se fixant des objectifs chiffrés de progression de la masse monétaire. En témoigne encore la politique très mesurée de baisse des taux menée depuis quelques mois, en dépit des appels lancés par les entreprises et les instituts d'économie, en faveur d'une détente de la politique monétaire.

Si des tensions peuvent apparaître entre la Bundesbank et le gouvernement fédéral, on n'a pas pu parler de véritable conflit, mais plutôt de répartition des rôles : la Buba assurant quoi qu'il arrive la défense du mark, au prix d'une politique monétaire souvent jugée trop restrictive, le gouvernement maniant l'arme budgétaire dans le sens de la relance ou du freinage.

On peut même estimer que la réunification allemande a pu être financée pendant deux ans grâce à une politique de défense du mark suscitant l'afflux de capitaux extérieurs vers une rémunération forte offerte en Allemagne avec des taux d'intérêt élevés.

Le cas des Pays-Bas

Le cas de la banque centrale néerlandaise est différent, puisque ses statuts prévoient que sa fonction est de *"régulariser la valeur de l'unité monétaire néerlandaise de la façon la plus appropriée"*

à la prospérité du pays". Toutefois, ces statuts définissent également une procédure d'arbitrage entre la Banque et le gouvernement.

En effet, l'article 26 des statuts prévoit que le ministre des finances peut, après avoir consulté le conseil de la banque, donner au Comité de direction des "indications" nécessaires "pour la coordination de la politique monétaire et financière du gouvernement et de la politique de la banque".

En cas de désaccord, le comité de direction peut, dans un délai de trois jours, transmettre son point de vue à la Couronne afin de trancher le différend : la décision est prise, en fait, par le conseil des ministres réuni au complet.

Si la couronne donne raison au ministre des finances, les arguments de la Banque centrale des Pays-Bas et la décision finale sont rendus publics.

Cette procédure, très solennelle, n'a encore jamais été utilisée. Il est certain qu'elle incite fortement la Banque centrale et le ministre des finances à trouver un accord amiable.

• Les perspectives françaises

La référence au "cadre de la politique générale du gouvernement" est appelée, d'après les informations données à votre commission, à être modifiée lors de l'entrée en vigueur de la troisième phase de l'Union économique et monétaire. En effet, lors de l'avènement de cette troisième phase, les banques centrales devront avoir été rendues indépendantes. Dans l'intervalle, se pose évidemment le problème de la compatibilité des politiques menées par la Banque de France et le gouvernement, et ce sur deux plans :

- le problème de l'articulation entre politique monétaire, compétence de la Banque de France, et la politique de changes, compétence du gouvernement : cette question sera abordée lors de l'examen de l'article 2 qui réaffirme la compétence gouvernementale en matière de changes ;

- le problème de la compatibilité de la politique monétaire de la Banque de France avec la politique économique générale du gouvernement. En effet, le projet de loi apporte quelques éléments de réponse mais laisse essentiellement la porte ouverte à la pratique.

Des éléments de réponse

Le projet de loi apporte deux éléments de nature à faciliter l'articulation de la politique monétaire avec la politique économique générale du gouvernement :

- un principe de politique économique : il s'agit de l'interdiction, faite à la Banque de France, d'autoriser des découverts ou d'accorder tout autre type de crédit au Trésor public ou à tout autre organisme public (article 3). Il est donc clair que la Banque de France ne pourra pas être sollicitée pour "financer" le déficit budgétaire de l'Etat ;

- une procédure nouvelle de dialogue : l'article 9 prévoit en effet que le Premier ministre ou le ministre de l'économie et des finances pourront assister aux séances du conseil de la politique monétaire. Ils ne pourront naturellement pas participer au vote, mais pourront soumettre toute proposition de décision à la délibération du conseil. Cette procédure ne remplacera pas un dialogue indispensable entre la Banque de France et le gouvernement, mais elle pourrait permettre de dénouer certains conflits.

La foi dans la pratique

Au-delà des dispositions du texte, il est clair que l'articulation entre politique monétaire et politique économique générale ne peut résulter d'une obligation écrite, et sera le fait de la pratique institutionnelle.

Toutefois, il faut se rappeler que la politique économique générale elle-même est désormais encadrée par le traité de Maastricht qui prévoit dans ce domaine un rapprochement des Etats membres, dès avant la deuxième phase -soit avant le 1er janvier 1994- et bien sûr au cours de la deuxième phase, en vue de parvenir au respect de critères de convergence économique.

Dès lors, on doit écarter le scénario selon lequel le gouvernement pratiquerait une politique expansionniste -en effet, les déficits publics ne pourraient dépasser 3 % du PIB- alors que la Banque de France s'efforcerait a contrario de ralentir l'expansion de la masse monétaire.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.

ARTICLE 2

Mise en oeuvre de la politique de changes

Commentaire : Le présent article a pour objet de préciser que la politique de changes reste de la compétence du gouvernement, seul habilité à déterminer le régime de change et la parité du franc. Conformément à ce principe, il rappelle que l'exécution des opérations sur les marchés de changes est confiée à la Banque de France dans le cadre des orientations générales qui lui sont données par le gouvernement.

Enfin, cet article indique expressément que les réserves de changes en or et en devises sont la propriété de l'Etat mais confirme, par dérogation au droit commun, leur inscription à l'actif du bilan de la Banque de France.

La conduite des opérations de change est la deuxième des missions fondamentales imparties au système européen de banque centrale (S.E.B.C.) par l'article 105, deuxième paragraphe, du Traité de Maastricht. Conformément au souci démonstratif exprimé par les rédacteurs du présent texte, la politique des changes fait donc l'objet de l'article 2 du projet de réforme des statuts de la Banque de France.

I - LA DEFINITION DE LA POLITIQUE DE CHANGES PAR LE GOUVERNEMENT ET SA MISE EN OEUVRE PAR LA BANQUE DE FRANCE (premier et deuxième alinéas)

A. UN TEXTE AMBIGU

1. Dans tous les pays que votre commission a pu étudier, quel que soit le degré d'indépendance de la banque centrale, le gouvernement définit le régime de change et la parité de la monnaie nationale tandis que la banque centrale exécute les opérations sur le marché des changes dans le cadre des orientations données par le gouvernement.

Ainsi en est-il des pays de la Communauté européenne, où il appartient aux gouvernements seuls de décider de la participation aux accords en matière de change, tel que le SME, et de prendre, dans ce cadre, les décisions relatives aux modifications de parités centrales. Toutefois, les banques centrales européennes se voient souvent reconnaître une très grande liberté opérationnelle dans l'application au jour le jour de la politique de changes au titre des accords régissant le SME. La plupart des banques centrales, par exemple, ont toute latitude pour intervenir sur les marchés des changes de leur propre autorité.

On ne note, à l'heure actuelle, que deux exceptions: le Royaume-Uni, où la Banque d'Angleterre agit pour le compte du Trésor, et la France, où la banque centrale surveille les mouvements de la monnaie nationale en fonction de directives générales du ministère des finances. *L'article 3, premier alinéa des statuts de 1973* précise, en effet, que la Banque de France régularise les rapports entre le franc et les devises étrangères "pour le compte de l'Etat et dans le cadre des instructions générales du ministre de l'économie et des finances"

L'article 109 du Traité de Maastricht prévoit, à partir de l'entrée dans la troisième phase, la mise en oeuvre d'un régime similaire à celui des Etats de la Communauté, France et Royaume-Uni exceptés :

- Le conseil, statuant à l'unanimité sur recommandation de la Banque centrale européenne (BCE) ou de la commission, après consultation de la BCE en vue de parvenir à un consensus compatible avec l'objectif de la stabilité des prix, et après consultation du Parlement européen, pourra conclure des accords formels portant sur un système de taux de change pour l'écu, vis à vis des monnaies non communautaires (paragraphe 1).

- Le conseil, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la BCE ou de la commission, et après consultation de la BCE, en vue de parvenir à un consensus compatible avec l'objectif de la stabilité des prix, pourra adopter, modifier ou abandonner les cours centraux de l'écu dans le système des taux de change (paragraphe 1).

- En l'absence d'un système de taux de change vis à vis d'une ou de plusieurs monnaies non communautaires, le conseil, statuant à la majorité qualifiée, soit sur recommandation de la commission et après consultation de la BCE, soit sur recommandation de la BCE, pourra formuler les orientations générales de la politique de changes vis à vis de ces monnaies.

2. Le présent article pose un certain nombre de problèmes au regard des exigences fixées par le Traité de Maastricht :

- Le premier alinéa prévoit que "le gouvernement détermine le régime de change et la parité du franc". Cette formule n'est actuellement inscrite nulle part, mais on peut dire qu'elle allait de soi puisqu'elle s'insère dans le contexte plus général fixé par l'article 20 de la Constitution qui précise que le gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. Par ailleurs, elle correspond tout à fait à l'esprit du Traité, à la condition toutefois d'entendre par détermination du régime de parité du franc la seule fixation du cours pivot du franc par rapport aux autres monnaies du système monétaire européen et la détermination des bandes de fluctuation autour de ce cours pivot.

- L'analyse du deuxième alinéa suscite en revanche un certain scepticisme de la part de votre rapporteur. Ainsi que le prévoit le statut actuel, la Banque de France continuera bien de régulariser les rapports entre le franc et les devises étrangères, mais la formule "pour le compte de l'Etat et dans le cadre des orientations générales de la politique de change formulées par le ministre chargé de l'économie et des finances" qui reste accolée à cette mission est, pour le moins, ambiguë.

Certes, les "instructions générales" édictées par le ministre de l'économie et des finances disparaissent mais il eut été préférable, afin d'exclure toute analogie avec la situation présente, de parler des orientations générales de la politique de changes fixée par le gouvernement, formule en outre juridiquement plus correcte que celle ici proposée.

Mais surtout, il n'est pas possible de conserver l'héritage de 1973 en ce qui concerne le "pour le compte de l'Etat". Une chose, en effet, est de dire que la Banque détient, à son actif, des réserves en or et en devise dont la propriété est à l'Etat, comme le fait le troisième alinéa (voir ci-dessous). Une autre est d'enserrer l'action de la Banque de France en prévoyant que toutes ses interventions sur les marchés des changes resteront finalement sous l'entière tutelle de l'Etat puisque celui-ci pourra, à tout moment, vérifier les conditions d'exécution du mandat confié par la loi à la Banque de France.

Entre le Traité de Maastricht et la logique du statut de 1973, les rédacteurs du présent texte n'ont pas tranché. Votre commission vous proposera donc un amendement qui apure ces ambiguïtés et inscrit le régime de la politique de changes dans le schéma prévu par le Traité.

B. UNE MISE EN OEUVRE FAISANT APPEL A DES PRATIQUES CONSENSUELLES

1. Aux termes de l'article 11 du présent projet de loi, le conseil général de la Banque est appelé à délibérer sur les questions relatives à la gestion des activités de la Banque autres que celles qui se rattachent directement aux missions définies à l'article premier. Ce n'est donc pas le Conseil de la politique monétaire qui décidera des interventions de la banque centrale sur les marchés des changes. On peut également dire que dans la pratique ce ne sera pas non plus le conseil général qui peut, en effet, consentir des délégations permanentes de pouvoirs au gouverneur. C'est donc plutôt le gouverneur de la Banque de France qui prendra effectivement les décisions relatives aux interventions de l'institution sur le marché des changes.

2. Dans tous les pays examinés par votre commission, le gouvernement agit certes le plus souvent, en matière de changes, en concertation avec la banque centrale mais, sauf en Nouvelle-Zélande, aucun mécanisme de résolution des conflits éventuels n'est explicitement prévu.

En Nouvelle Zélande, le gouvernement peut donner des instructions à la banque centrale pour qu'elle intervienne sur le marché des changes, mais le gouverneur de la banque centrale peut faire part de son désaccord

Ainsi, si les instructions gouvernementales sont incompatibles avec l'objectif de stabilité des prix imposé à la banque centrale, celle-ci peut les ignorer. Si les directives sont incompatibles avec l'accord conclu entre le gouvernement et le gouverneur, un nouvel accord doit être signé.

Il est un fait mécanique que toute intervention sur le marché des changes impose à la banque centrale de prendre une décision concomitante concernant sa stérilisation éventuelle par des opérations de marché monétaire.

En effet, les interventions sur les marchés des changes ont une incidence directe sur la liquidité bancaire, qui se contracte lorsque la banque centrale vend des devises aux banques et s'élargit dans le cas contraire. La raréfaction relative de la liquidité ou, au contraire, la surliquidité de l'économie vont immédiatement se répercuter sur les taux d'intérêt.

L'obligation d'intervention des banques centrales sur le marché des changes peut ainsi, sur le flanc extérieur, faire échec à une politique monétaire. La stabilité des prix internes passe alors après la stabilité des changes externes et en même temps on met en échec ou hors-circuit l'indépendance de la banque centrale.

Ce cas de figure, bien connu, est celui où un gouvernement entre dans un accord visant à stabiliser les fluctuations de devises qui ne sont pas liées entre elles par un taux de change fixe ou un système de type SME. Si cet accord aboutit à maintenir trop haut le cours d'une monnaie étrangère de manière artificielle compte tenu, par exemple, de la faiblesse des fondamentaux de l'économie à laquelle elle appartient, le risque est grand de provoquer une surliquidité dans les pays qui sont contraints d'acheter cette monnaie.

Cette surliquidité peut entraîner une baisse artificielle des taux du marché monétaire et une surchauffe de l'activité. Les expériences, faites notamment par les allemands, avec le système de Bretton-Woods et avec l'accord du Louvre sur le soutien du dollar sont, de ce point de vue, encore dans toutes les mémoires.

On notera toutefois qu'à l'avenir, dans le cas français, le gouverneur de la Banque de France pourra toujours arguer de l'obligation de résultat fixée à l'article premier (assurer la stabilité des prix) pour refuser de suivre les orientations générales d'un gouvernement dont la politique de change pourrait entraver l'objectif à caractère légal auquel la banque centrale est tenue d'aboutir.

II - LA GESTION DES RESERVES DE CHANGE DE L'ETAT (troisième alinéa)

A. UNE GESTION DE TYPE FIDUCIAIRE

La seule véritable novation inscrite dans le troisième alinéa du présent article tient à la mention expresse de la propriété de l'État sur les réserves publiques de change.

En effet, le premier alinéa de l'article 3 des statuts de 1973 précise simplement que la Banque de France gère les réserves publiques de changes, il est vrai "pour le compte de l'Etat et dans le cadre des instructions générales du ministre de l'économie et des finances". Mais, en outre, les avoirs en or et en devises sont inscrits aux deux premiers postes de l'actif du bilan de la banque centrale.

Cette dernière étant une personne morale clairement distincte de l'Etat et la notion juridique de patrimoine d'affectation (ou de fiducie) n'ayant pas cours en droit français, il était donc, au moins en théorie, possible d'en déduire que la Banque de France était propriétaire de plein droit des réserves de change.

Toutefois, la formule "*pour le compte de l'Etat et dans le cadre des instructions générales du ministre de l'économie et des finances*" signifie, d'ores et déjà, dans l'optique de la Direction du Trésor, que la Banque n'agit en la matière qu'en tant que déléguataire de l'Etat, représenté par le ministre de l'économie et des finances.

La rédaction du présent alinéa présente l'avantage, par rapport à la précédente, de fixer clairement ce principe d'une gestion fiduciaire dérogatoire du droit commun (1) en indiquant expressément :

- que les réserves de changes appartiennent à l'Etat,

- et qu'elles sont inscrites à l'actif du bilan de la Banque de France qui reçoit mandat de les gérer dans le cadre des orientations générales de la politique de changes formulées par le gouvernement.

L'article 3 de la convention qui a été signée le 10 juin dernier (voir ci-dessous) entre le ministre de l'économie et des finances et le gouverneur de la Banque de France rappelle, en outre, ce qui est le cas actuellement, que "*les intérêts tirés du placement de réserves de change de l'Etat sont portés au compte de résultat de la Banque de France*".

Le produit des placements à l'étranger a ainsi atteint 7,3 milliards de francs, soit le tiers environ des produits perçus par la Banque. Ce poste de revenu est assurément l'un de ceux qui confèrent son indépendance financière à l'établissement, et c'est à ce titre que l'Etat a jugé normal de le lui conserver.

B. DES MODALITES D'APPLICATION FIXEES PAR CONVENTION

Si le schéma général n'est pas modifié, ses modalités concrètes d'application seront profondément remaniées.

Ainsi, le projet de convention signé le 10 juin dernier entre le ministre de l'économie et des finances et le gouverneur de la

1. Sous réserve de l'adoption toujours possible, à terme, d'un projet de loi sur la fiducie qui adapterait le mécanisme du "trust" anglo-saxon en droit français.

Banque de France prévoit-il que c'est dorénavant l'institut d'émission qui supportera seul le risque de change lié à la gestion des réserves de changes de l'État.

En l'état actuel des accords passés entre la Banque de France et le Trésor, celle-ci procède, à la fin de chaque semestre, à un arrêté des comptes du fonds de stabilisation des changes (FSC), réévalue ses actifs et passifs en avoirs de réserve et établit un bilan et un compte de résultat.

L'apurement du compte consiste à imputer le résultat sur le compte du Trésor à la Banque de France. Il y a ainsi décaissement en cas de déficit du FSC et encaissement dans le cas d'un excédent.

La convention du 17 septembre 1973, approuvée par la loi du 21 décembre 1973, a prévu que le plafond des concours de la Banque de France au Trésor serait majoré des sommes imputées au compte ou minoré des sommes versées lors de l'apurement. En vue de neutraliser l'incidence des résultats du FSC sur la trésorerie de l'État, le Trésor mobilise ainsi l'avance en cas de déficit du FSC. En cas d'excédent du FSC, il utilise le versement de la Banque au remboursement des avances.

Ce système d'avances étant désormais prohibé (1), la convention a donc dû prévoir une prise en charge directe par la Banque du risque de change lié à la détention de réserves en devises.

L'article premier de la convention organise, tout d'abord, la comptabilisation des réserves en or inscrites à l'actif du bilan de la Banque de France. Sans changement par rapport à la convention du 9 janvier 1975 et à la lettre qui l'accompagne (2), *les réserves en or* seront réévaluées chaque semestre sur la base du cours moyen sur les marchés internationaux pendant les trois derniers mois. La contrepartie des plus ou moins-values est portée au poste "réserve de réévaluation des réserves en or de l'État", dans le passif de la Banque de France. D'un montant de 161,3 milliards de francs au 31 décembre 1992, date de référence, les réserves en or seront amputées de 24 milliards pour créer une provision pour risque de change et pour rembourser une partie du concours de la Banque de France au Trésor public.

Plusieurs lignes de défense sont ensuite mises en place pour faire face au risque de change. Il est ainsi créé au passif de l'institut d'émission un poste permettant de réévaluer "les réserves en devises

1. Voir le commentaire sous l'article 3 ci-dessous.

2. Lettre de M. Jean-Pierre Fourcade, ministre de l'économie et des finances, au gouverneur de la Banque de France annexée à la convention du 9 janvier 1975 modifiant les conventions du 27 juin 1949 et du 17 septembre 1973.

de l'Etat". Doté initialement de 12 milliards de francs prélevés sur la réserve de réévaluation des réserves en or, il sera ensuite alimenté chaque année à hauteur de 10 % du résultat net de la Banque de France. Afin de plafonner le montant de cette provision, il est prévu que *"cette dotation est effectuée tant que la réserve ne couvre pas le risque d'une baisse des cours de change amenant ces derniers aux plus bas cours constatés, devise par devise, chaque fin de semestre, pendant les dix derniers exercices"*.

Le poste des réserves en devises est réévalué chaque semestre sur la base du dernier cours connu. La Banque de France prend en charge sur son *résultat net* les pertes de changes qui excéderaient le montant de la provision constituée. Si la perte excède son résultat, c'est le *poste de réserve de réévaluation des réserves en or* qui est utilisé, ce tirage devant par la suite être reconstitué par priorité par des prélèvements sur le résultat de la Banque des années ultérieures. Dans le cas improbable où cela se révélerait encore insuffisant, le Trésor public abonderait la réserve de réévaluation des réserves de change par un concours au titre du *fonds de stabilisation des changes* (FSC). Le FSC conserverait ainsi une utilité en tant qu'instrument d'intervention dans les périodes de crises monétaires graves. Ce rôle de défense ultime de la parité de la monnaie dépendra toutefois dans ce cas du Trésor, qui accordera ou non les concours nécessaires en décidant de recourir à l'emprunt.

C. UNE CONVENTION SOUMISE A L'APPROBATION DU PARLEMENT

Le présent alinéa prévoit, *in fine*, que la convention signée le 10 juin 1993 par le ministre de l'économie et des finances et par le gouverneur de la Banque de France sera soumise à l'approbation du Parlement. Celle-ci interviendrait dans le cadre de la session extraordinaire qu'il est prévu de tenir au début de ce mois de juillet.

Les deux précédentes conventions du 17 septembre 1973 et du 9 janvier 1975 passées entre l'Etat et la Banque avaient également dû être approuvées par le Parlement avant d'entrer en vigueur.

III - LA PARTICIPATION A DES ACCORDS MONETAIRES INTERNATIONAUX (quatrième alinéa)

Le dernier alinéa du présent article précise que *"la Banque de France peut participer, avec l'autorisation du ministre chargé de l'économie et des finances, à des accords monétaires internationaux"*. Cette formule est textuellement reprise du deuxième alinéa de l'article 3 des statuts actuels.

Il s'agit, en fait, d'un dispositif de cohérence avec les principes énoncés dans les alinéas qui précèdent. La Banque de France n'est partie à aucun accord monétaire international : ceux-ci restent de la compétence exclusive des Etats. En revanche, elle sera appelée par le ministre de l'économie et des finances, plus "qu'autorisée" à proprement parler, en vue de prêter son soutien logistique au gouvernement. Si elle ne signe pas les accords, la Banque de France participe bien évidemment aux négociations conduisant à leur conclusion.

En outre, une fois l'accord conclu, les banques centrales peuvent avoir à fixer entre elles, par exemple, les procédures concrètes permettant de mettre en oeuvre les principes de coopération prévus dans tel ou tel domaine par l'accord. La Banque de France participe seule, mais toujours sous le contrôle du ministre, aux négociations portant sur les éléments concrets d'application d'un traité international.

Le présent alinéa ne porte que sur la participation de la Banque de France à la préparation et à la conclusion d'accords monétaires internationaux. Il ne concerne donc pas la participation du gouverneur de la Banque de France dans différentes instances internationales, que ce soit celles prévues par le traité sur l'Union économique européenne ou celles existant actuellement (comité des gouverneurs des banques centrales de la Communauté, Banque des règlements internationaux...) (1).

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article modifié par un amendement tendant à ôter toute ambiguïté à la rédaction des deux premiers alinéas.

1. Voir le commentaire sous l'article 10.

ARTICLE 3

Interdiction du financement des déficits publics

Commentaire : l'article 3 pose le principe de l'interdiction, pour la Banque de France, de financer les déficits publics, par transposition des prescriptions du traité de Maastricht.

I - LE DROIT ACTUEL.

A. LES TEXTES

La loi du 3 janvier 1973 définit, dans la section I de son titre II, ce que peuvent être "les concours de la Banque à l'Etat".

1. Le compte du Trésor

La Banque de France tient gratuitement le compte courant du Trésor public, sur lequel sont retracés en recettes, essentiellement le produit des impôts, en dépenses, principalement, le virement des traitements des agents de l'Etat. Ce compte, dont les modalités de fonctionnement sont régies par une convention entre le ministre de l'économie et des finances et le gouverneur de la Banque de France, ne donne pas lieu dans les faits à découvert.

2. Les avances et prêts au Trésor public

• La loi du 3 janvier 1973 prévoit également que l'Etat puisse obtenir de la Banque des avances et des prêts, dans le cadre de

conventions passées entre le ministre de l'économie et des finances et le gouverneur, soumises à l'approbation du Parlement.

• Une convention est effectivement intervenue, approuvée par la loi n° 73-1121 du 21 décembre 1973.

Aux termes de cette convention :

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.

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,

- aux charges et recettes qu'entraîne, pour le Trésor public, l'application des garanties de change prévues par les accords internationaux : il s'agit de la participation de la France au Fonds monétaire international.

B. LE MONTANT DES CONCOURS AU TRESOR PUBLIC

Les avances et prêts visés dans la convention du 21 décembre 1973 sont un des postes constituant, à l'actif de la Banque de France, les concours au Trésor public.

Ces concours sont regroupés en quatre rubriques :

- Les "Comptes courants postaux" : ce sont les avoirs en CCP des services centraux et des comptoirs de la Banque. Cette créance est d'un faible montant : 39,982 millions de francs au 6 mai 1993.

- "Monnaie divisionnaire" : sur cette ligne est comptabilisée la valeur faciale des monnaies métalliques achetées à l'administration des Monnaies et non encore mises en circulation ; l'avance consentie à ce titre est de 10 % de la circulation effective et devrait atteindre 1,6 milliard en fin d'année 1993.

- Les "Avances à l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) et à l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM)". La contrepartie des billets émis par la Banque de France, et mis en circulation dans les DOM-TOM, est représentée par des avances sans intérêt que la Banque consent à l'IEDOM et à l'IEOM. Ces instituts déposent leurs disponibilités sur un compte d'opérations au Trésor.

- "Concours au Trésor public".

Ce poste correspond aux avances de trésorerie consenties au Trésor public, dans le cadre de la convention du 17 septembre 1973. Le plafond de crédits de 20,5 milliards de francs est augmenté des pertes -ou diminué des bénéfices- semestriels du Fonds de stabilisation des changes.

Le montant actuellement comptabilisé, de 36 milliards de francs, correspond aux pertes cumulées depuis juillet 1982, date à laquelle les résultats bénéficiaires du Fonds de stabilisation des changes dégagés à l'époque ont été affectés.

II - LES DISPOSITIONS PROPOSEES PAR L'ARTICLE 3

A. LA REFERENCE A MAASTRICHT

L'article 3 est directement inspiré de l'article 104 du traité sur l'Union européenne qui interdit à la Banque centrale européenne et aux banques centrales des Etats membres :

- d'accorder des découverts ou tout autre type de crédit aux personnes publiques communautaires et nationales,

- d'acquérir directement, auprès d'eux, des instruments de leur dette.

Cette double interdiction doit permettre d'empêcher tout financement monétaire des déficits publics.

Une exception est toutefois expressément prévue pour les établissements de crédit publics, afin de permettre, comme c'est le cas pour les établissements de crédit privés, leur accès normal au refinancement par les banques centrales.

B. LA PORTEE DE L'ARTICLE 3

1. Le texte

De façon symétrique, l'article 3 interdit à la Banque de France :

- d'autoriser des découverts ou d'accorder tout autre type de crédit du Trésor public ou à tout autre organisme ou entreprise publics ;

- d'acquérir directement des titres de leur dette.

L'article prévoit également une exception pour les établissements de crédit publics afin de permettre leur refinancement par la Banque de France, de même que pour les établissements privés.

2. Ses conséquences

L'interdiction posée par l'article 3 implique un réaménagement des concours apportés par la Banque au Trésor public :

- en ce qui concerne les monnaies divisionnaires, le principe des discussions actuelles serait de passer, début 1994, à un système d'imputation quotidienne au compte du Trésor des variations de la circulation métallique, l'avance enregistrée au 31 décembre 1993 étant apurée selon un calendrier à déterminer ;

- s'agissant de l'IEDOM et de l'IEOM, il paraît nécessaire de transférer le compte d'opérations des livres du Trésor sur ceux de la Banque de France, dans le cadre de conventions à venir ;

- enfin, et surtout, les concours du Trésor public liés à l'activité du Fonds de stabilisation des changes devront faire l'objet d'une convention soumise à l'approbation du Parlement, remplaçant la convention du 17 septembre 1973.

La convention entre l'Etat et la Banque de France sur la gestion et la comptabilisation des réserves de change

Une convention signée le 10 juin 1993 entre la Banque de France et l'Etat fait l'objet d'un projet de loi déposé à l'Assemblée nationale le 16 juin.

Cette convention, qui doit remplacer celle du 17 septembre 1973, tire les conséquences, en ce qui concerne la gestion des réserves de change, de l'interdiction faite à la Banque de France d'autoriser des découverts à l'Etat, en vertu de l'article 3 du projet de statut.

1. Un nouveau système

L'article 2 du projet de statut de la Banque de France ayant posé le principe de l'inscription de la valeur des réserves de change à l'actif de la Banque, l'article 1er de la convention organise la contrepartie financière des fluctuations de change au bilan de la Banque :

- un poste de *"réserve de réévaluation des réserves en devises de l'Etat"* est créé au passif du bilan de la Banque de France avec une dotation initiale de 12 milliards de francs, abondée chaque année de 10 % du résultat initial de la Banque de France ;

- la contrepartie des plus values ou moins values ainsi déterminées est portée à ce poste chaque semestre ;

- le montant des moins values qui excède le montant de la réserve de réévaluation des réserves en devises de l'Etat est porté en déduction du résultat net de la Banque de France.

- en cas d'insuffisance de ressources, les réserves de réévaluation des réserves de change sont abondées par un concours du Trésor Public au titre du fonds de stabilisation des changes.

2. L'apurement du passé

L'article 2 de la convention organise l'apurement des avances précédemment consenties au Trésor :

- remboursées immédiatement à hauteur de 12 milliards de francs par imputation à la *"réserve de réévaluation des réserves en devises de l'Etat"* ;

- apurées, pour le solde qui est rémunéré au taux de 5 %, soit par dixième chaque année, soit de manière anticipée à tout moment jusqu'au 31 décembre 2003.

III - POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre Commission approuve pleinement le principe de l'article 3, conforme à nos engagements européens.

Elle vous propose de préciser dans un amendement que l'interdiction d'autoriser des nouveaux concours au Trésor permet toutefois un remboursement progressif de ceux déjà accordés, dans le cadre de conventions à venir.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter le présent article ainsi amendé.

ARTICLE 4

Fonctionnement des systèmes de paiement

Commentaire : La formule contenue dans cet article consacre la mission d'animation et d'initiative, remplie dès à présent par la Banque de France, et relative au bon fonctionnement et la sécurité des systèmes de paiement.

Aux termes des dispositions de l'article 105, deuxième paragraphe, du Traité de Maastricht, l'une des quatre missions fondamentales relevant du système européen de banques centrales (S.E.B.C.) sera de "*promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement*". Cette formule, quelque peu inélégante et au caractère normatif incertain, avait été adaptée par les rédacteurs du présent texte pour devenir "*la Banque de France mène toute action en vue du bon fonctionnement des systèmes de paiement*".

L'Assemblée nationale, sur proposition de sa commission finances, a finalement opté pour une solution qui a le mérite de mieux dépeindre la réalité actuelle. Ainsi que nous le verrons plus loin, en effet, "*la Banque de France veille au bon fonctionnement et à la sécurité des systèmes de paiement*".

La Banque centrale se voit ainsi reconnaître, sous une rédaction générique, un champ très large de compétence qu'elle n'occupe, à l'heure actuelle, qu'à la faveur de textes épars et de pratiques.

Le rôle de la Banque de France dans l'administration des moyens de paiement scripturaux et dans l'organisation du système d'échange résulte, en effet, de la conjugaison de plusieurs facteurs :

- les missions légales et spécifiques qui lui sont confiées pour veiller sur la monnaie, le crédit et le bon fonctionnement du système bancaire et pour favoriser une évolution rationnelle et cohérente des moyens de paiement et des procédures d'échange (I) ;

- l'influence déterminante qu'elle exerce, par ses opérations sur la liquidité bancaire et la place centrale qu'elle occupe au sein du système de paiement, en sa double qualité de gestionnaire

de services collectifs pour le compte de l'interprofession et d'opérateur, du fait de l'importance des opérations qu'elle exécute pour le compte du Trésor et de la clientèle institutionnelle (II) ;

- le rôle qui lui a été légalement reconnu dans la protection du système de paiement contre les risques de désorganisation et dans la lutte contre la fraude (III).

I - LA PLACE DETERMINANTE DE LA BANQUE DE FRANCE DANS L'EVOLUTION DES MOYENS DE PAIEMENT

*Elle exerce, de ce point de vue, une mission légale.

La loi du 3 janvier 1973 (n° 73-7) fixant les statuts de la Banque de France précise, en effet, que :

- "La Banque de France est l'institution qui, dans le cadre de la politique économique et financière de la nation reçoit de l'Etat la mission générale de veiller sur la monnaie, le crédit et le bon fonctionnement du système bancaire".

Depuis la loi bancaire du 24 janvier 1984 toutefois, la mission de surveillance du bon fonctionnement du système bancaire est exercée à travers les instruments créés à cet effet : comité des établissements de crédit, commission bancaire, appel à la solidarité de place.

- "La Banque de France assure par l'intermédiaire des comptes ouverts dans ses écritures, le règlement des mouvements de fonds entre les établissements bancaires et financiers".

En outre, en vertu de la loi bancaire du 24 janvier 1984, seuls les établissements de crédit qui sont soumis à une réglementation et à une surveillance dans lesquelles la banque centrale joue un rôle essentiel peuvent gérer et mettre en circulation des moyens de paiement.

*Elle s'est, d'autre part, vue reconnaître l'exercice de missions spécifiques.

La Banque de France mène ainsi depuis la fin des années 1970 une action importante dans le domaine des moyens de paiement et des systèmes de règlement.

En 1979, les Pouvoirs Publics lui ont demandé de créer et d'animer "le Groupe Plénier sur les Moyens de Paiement" réunissant la

communauté bancaire et les principales administrations concernées. Présidé par le gouverneur de la Banque de France, ce groupe est chargé de favoriser le développement rationnel et cohérent des instruments de paiement. Depuis sa création ce groupe, en coordination avec les structures professionnelles, joue un rôle stratégique dans les orientations politiques concernant les moyens de paiement et les systèmes de règlement, dans l'observation des évolutions et dans la fixation des objectifs à moyen et long termes.

Le Groupe Plénier agit également en concertation avec un groupe de coordination sur les moyens de paiement, créé en 1991, réunissant les principales banques commerciales et qui constitue un comité exécutif chargé d'élaborer les réformes opérationnelles et techniques approuvées par le groupe plénier.

Hormis ces deux groupes, existent également des instances interbancaires qui élaborent des règles au plan organisationnel et technique.

Parmi ces instances auxquelles la Banque de France participe, on peut citer : le Comité français d'organisation et de normalisation bancaires (CFONB), le Groupement pour un système interbancaire de télécompensation (GSIT), le Groupement cartes bancaires, le Groupement des utilisateurs de SWIFT en France, le bureau SAGITTAIRE, etc...

II - LE ROLE OPERATIONNEL DE LA BANQUE DE FRANCE DANS LES SYSTEMES DE PAIEMENT

La Banque de France exerce une influence déterminante :

- par ses opérations sur la liquidité bancaire ;
- par la place centrale qu'elle occupe dans le système de paiements en sa double qualité
 - de gestionnaire de services collectifs pour le compte de la profession bancaire,
 - d'opérateur du fait de l'importance des opérations qu'elle exécute pour le compte du Trésor et de la clientèle institutionnelle.

a) La Banque de France compte peu de clients mais quelques clients importants au premier rang desquels figure le Trésor public. Elle présente à ce titre dans les organes d'échange interbancaires un volume d'opérations considérable (1).

b) L'article 2 de la loi du 3 janvier 1973 précitée dispose que la Banque de France assure par l'intermédiaire des comptes ouverts dans ses écritures, les règlements et mouvements de fonds entre établissements de crédit. Dans ce cadre, la Banque de France gère pour le compte de la profession bancaire un certain nombre de services interbancaires: chambres de compensation, ordinateur de compensation, SAGITTAIRE, centre comptable du SIT, service commun de recouvrement.

Enfin, la Banque de France est naturellement impliquée dans les réformes menées en concertation avec la profession bancaire et dont l'objectif consiste à réduire le coût de l'intermédiation bancaire par une rationalisation des circuits et une automatisation des moyens de paiement, notamment l'utilisation de nouveaux instruments de substitution aux chèques; à cet égard, la Banque de France a joué un rôle important dans la création du *Titre Interbancaire de Paiement (TIP)*.

A. DESCRIPTION GENERALE DES SYSTEMES D'ECHANGE DE MOYENS DE PAIEMENT

La Banque de France approvisionne les établissements bancaires en numéraire et assure la réalisation de leurs opérations réciproques.

Pour cela, la Banque de France gère, au siège central et dans ses comptoirs, un compte au nom de chacune des banques représentées sur la place. Ses comptes enregistrent les prélèvements et les versements de billets et monnaies effectués par les établissements ainsi que tous les mouvements de fonds entre établissements de crédit.

L'exercice de leur activité conduit en effet les banques à avoir entre elles diverses créances et dettes constituées notamment par des virements de la clientèle, par des chèques ou effets de commerce à l'encaissement. Il serait compliqué et coûteux de régler individuellement chaque opération; il est plus simple et plus pratique de ne régler que le solde des échanges, qui est déterminé à l'issue des séances de compensation et enregistré au compte dont dispose chaque établissement de crédit sur les livres de la Banque de France. En

1. Le traitement des opérations du Trésor public représente environ 9% du volume et 25% en valeur des capitaux échanges sur le marché interbancaire.

province, les 102 chambres de compensation sont gérées par la Banque de France, qui en exerce la présidence et veille à leur bon fonctionnement. A Paris, existe un organisme particulier : la Chambre de compensation des banquiers de Paris dont la Banque de France est seulement l'un des membres.

En outre, la Banque de France assure la gestion du système interbancaire d'échanges d'opérations sur bandes magnétiques : "l'Ordinateur de Compensation". Créé depuis 22 ans, c'est le premier système d'échange du monde, devant le BACS britannique et loin devant les systèmes américain et japonais. Toutefois, ce système présente des rigidités : il exclut les liaisons directes entre établissements de crédit, fait intervenir des lieux de passage obligés, ne se prête pas à un fonctionnement en continu et ne permet pas la télétransmission des informations accompagnant l'acte de paiement.

Pour parer à cela et également pour prendre en compte la dématérialisation inéluctable des valeurs encore échangées entre banques sur support papier, la profession a décidé de créer le **Système interbancaire de télécompensation**. La Banque de France a apporté une contribution active aux études et à la mise en place du SIT dont elle gère le centre comptable. Au moyen de relations directes par télétransmission entre les établissements, ce système, fondé sur des échanges en continu, permet une nouvelle réduction des délais de transfert des informations et garantit le délai de mise à disposition des opérations aux comptes de destinataires.

Le déploiement du SIT, amorcé en 1991, devrait s'achever courant 1993 ; il s'accompagne d'un arrêt échelonné des ordinateurs de compensation, la profession ayant considéré qu'il n'y a place en France que pour un seul système national d'échange d'opérations de masse.

Le SIT a vocation à permettre l'échange d'images-chèques, mais la profession a décidé à la fin de 1989 de geler la mise en oeuvre d'un **Système national d'échange d'images-chèques (SNEIC)**. La faisabilité technique de ce projet n'est pas en cause, mais les difficultés sont venues, d'une part des problèmes de reconversion du personnel affecté au traitement matériel des chèques, qui impliquent un échelonnement de la réforme dans le temps, d'autre part des aspects économiques et financiers du projet. En effet, l'instauration du SNEIC aurait eu une incidence sur le flottant lié aux opérations de recouvrement de chèques, élément important de la liquidité bancaire et donc de la rémunération des établissements.

Toutefois, la Banque de France et la profession ont engagé des réflexions sur la mise en place d'échanges progressifs d'images-chèques (EPIC) sur la base d'accords financiers bilatéraux,

privilégiant l'utilisation du SIT et s'inscrivant dans un cadre normatif avalisé par le Comité français d'organisation et de normalisation bancaires.

En conséquence, dans l'immédiat, les chèques continuent d'être échangés sous la forme dématérialisée uniquement dans les Centres régionaux d'échange d'images-chèques gérés par la Banque de France, auxquels participent, outre les Centres de Chèques Postaux et la Banque de France essentiellement, des établissements à implantation régionale ou locale.

En 1992, les échanges entre les différents circuits officiels (hors échanges directs entre banques) se sont répartis comme suit :

| | Chèques | Effets de commerce | Avis de prelevement | Virement | Transactions cartes | TOTAL |
|--|---------------|--------------------|---------------------|---------------|---------------------|---------------|
| (en millions d'opérations) | | | | | | |
| Chambres de compensation | | | | | | |
| - Paris | 754 | 3 | -- | 5 | -- | 762 |
| - Province | 2 879 | 7 | -- | 4 | -- | 2 890 |
| Ordinateur de Compensation | -- | 124 | 629 | 782 | 276 | 1 811 |
| S.I.T. | -- | 11 | 93 | 107 | 91 | 302 |
| C.R.E.I.C. | 231 | -- | -- | -- | -- | 231 |
| Centre de traitement cartes bancaires | -- | -- | -- | -- | 1 609 | 1 609 |
| Total | 3 864 | 145 | 722 | 898 | 1 976 | 7 605 |
| (en milliards de francs) | | | | | | |
| Chambres de compensation | | | | | | |
| - Paris | 4 861 | 168 | -- | 42 019 | -- | 47 048 |
| - Province | 6 721 | 148 | -- | 1 275 | -- | 8 144 |
| Ordinateur de Compensation | -- | 3 066 | 1 038 | 3 459 | 99 | 7 662 |
| S.I.T. | -- | 24 | 71 | 104 | 36 | 235 |
| C.R.E.I.C. | 129 | -- | -- | -- | -- | 129 |
| Centre de traitement cartes bancaires | -- | -- | -- | -- | 571 | 571 |
| Total | 11 711 | 3 406 | 1 109 | 46 857 | 706 | 63 789 |

B. LES SYSTEMES DE TRANSFERT DE GROS MONTANTS

Il existe en France deux systèmes d'échange pour effectuer des transferts de gros montants : la Chambre de compensation des banquiers de Paris et SAGITTAIRE. L'ensemble des opérations, traitées par l'un et l'autre, sera pris en charge, dès son entrée en phase opérationnelle, par le nouveau système Transferts Banque de France.

1. La Chambre de compensation des banquiers de Paris

La Chambre de compensation des banquiers de Paris permet l'échange d'une part, et concurremment avec les 103 autres chambres de compensation, des valeurs présentées pour le compte de la clientèle et d'autre part, de façon spécifique, des règlements de montants élevés correspondant soit à des opérations conclues sur le marché interbancaire, soit à des transactions liées à des transferts internationaux. Ces opérations sont présentées sous la forme soit d'avals de trésorerie, soit de virements de trésorerie, seul ce dernier support étant utilisé pour les opérations internationales. Les soldes nets des adhérents sont, à l'issue de chaque séance, inscrits sur les comptes des établissements gérés à la Banque Centrale.

2. SAGITTAIRE (Système automatique de gestion intégrée par télétransmission de transactions avec imputation de règlements "étrangers") dont la gestion est confiée à la Banque de France est le seul système automatisé de transfert de gros montants existant actuellement en France.

Intégralement basé sur l'utilisation des télétransmissions, SAGITTAIRE est un système spécialisé dans les règlements en francs liés aux transferts internationaux et aux opérations de change. L'acheminement des messages entre les banques et la Banque de France s'effectue par l'intermédiaire du réseau de télétransmission international SWIFT. La Banque de France assure la compensation des règlements.

3. Transferts Banque de France (TBF) et programme de prévention des risques

La réflexion engagée par la Banque de France sur les moyens de réduire les risques dans les systèmes d'échange interbancaire s'inscrit dans une démarche commune à l'ensemble des banques centrales des pays développés, visant à mettre les systèmes de paiement de gros montants en conformité avec les normes minimales publiées par le Comité des gouverneurs des banques centrales du Groupe des Dix dans le rapport sur les systèmes de compensation interbancaires (dit rapport Lamfalussy).

Jusqu'à présent, la seule disposition permettant à la banque centrale de se protéger contre les risques liés à sa fonction d'agent de règlement résidait dans le principe de la révocabilité des écritures. Le développement des échanges en continu, l'accélération de l'exécution des opérations et l'interconnexion croissante des systèmes d'échange sont des facteurs qui rendent désormais la mise en oeuvre de la révocabilité improbable, voire impossible.

Afin de renforcer la sécurité intrinsèque du système de paiement et de ne plus être un fournisseur implicite de crédit intrajournalier sans contrepartie, la Banque de France entend désormais contrôler et maîtriser les risques qu'elle supporte en tant qu'agent de règlement, tout en diminuant globalement les risques liés aux règlements interbancaires. Cette réforme, fondée sur une gestion active des risques de crédit et de liquidité, permettra de créer un environnement d'irrévocabilité pour l'ensemble des règlements interbancaires appelés à se dénouer dans les écritures de la banque centrale.

Ce programme s'articule autour des quatre axes suivants :

- surveillance et encadrement des positions débitrices en cours de journée : la gestion en temps réel des comptes courants ouverts au nom des établissements de crédit sur ses livres permettra à la Banque de France de s'assurer en permanence de l'état des soldes disponibles ;

- protection des systèmes d'échange avec compensation : tout système d'échange avec compensation dont les règlements se dénouent sur les livres de la Banque de France devra disposer de son propre mécanisme de garantie ;

- mise en place d'un observatoire des systèmes d'échange qui permettra de centraliser en cours de journée des informations sur les positions instantanées des participants aux systèmes d'échange ;

- création d'un système de règlement des opérations de gros montants : le système TBF (Transferts Banque de France), système de règlement brut en temps réel.

Dans le cadre de son programme de prévention des risques, la Banque de France procède à la mise en place d'un système de règlement brut, appelé TBF (Transferts Banque de France).

Spécialisé dans les opérations de gros montants et bénéficiant de la gestion en temps réel des comptes courants ouverts dans les livres de la banque centrale, il permettra l'échange d'opérations qui sont actuellement présentées principalement au moyen de virements, d'avals de trésorerie et par le système SAGITTAIRE et confèrera, sous la contrainte de plafonds débiteurs intrajournaliers, garantis et non garantis, l'irrévocabilité aux règlements interbancaires à mesure des imputations.

* *

*

En conclusion sur ce point, il convient d'indiquer que si le fonctionnement des systèmes de paiement est élevé au rang des missions fondamentales de la Banque de France, les choix techniques que suppose l'exercice de cette mission continueront, très logiquement, de relever de la compétence du conseil général et non de celle du conseil de la politique monétaire (1). Ainsi, le censeur aura-t-il son mot à dire sur les solutions proposées par la Banque, sur leur coût, sur l'opportunité de leur mise en oeuvre, sur les modalités mêmes de participation de la Banque aux mécanismes d'échanges.

III - LA FIABILITE DES MOYENS DE PAIEMENT ET LA PREVENTION DU SURENDETTEMENT DES PARTICULIERS, MISSIONS DE LA BANQUE DE FRANCE

A. LES FICHIERS RELATIFS A LA SECURITE DES CHEQUES ET DES CARTES DE PAIEMENT

La Banque de France devant veiller sur la monnaie, il lui importe de faire figurer au rang de ses préoccupations principales l'assainissement des conditions d'utilisation des moyens de paiement ;

1. cf. article 7, premier alinea, du présent projet de loi.

l'action de la Banque de France dans ce domaine vise à renforcer la sécurité et à réduire la fraude affectant les instruments de paiement afin de ne pas altérer la confiance du public.

Les fichiers de la Banque de France jouent un rôle essentiel dans le dispositif légal et réglementaire de prévention de l'émission de chèques sans provision et irréguliers.

***Le Fichier central des chèques impayés a été créé par un décret du 20 mai 1955 en vue de répondre au souci des Pouvoirs Publics et de la profession bancaire de faciliter l'usage du chèque en renforçant la sécurité de ce moyen de paiement. Son rôle a été sensiblement élargi et diversifié à l'occasion de la mise en application, le 1er janvier 1976, du régime de prévention et de répression des infractions en matière de chèques institué par les lois des 3 janvier 1972 et 3 janvier 1975 et précisé par le décret du 3 octobre 1975. Ce régime a été à nouveau modifié par la loi du 30 décembre 1991 relative à la sécurité des chèques et des cartes de paiement qui a élargi, depuis sa mise en application le 1er juin 1992, le rôle de prévention de l'émission de chèques sans provision confié à la Banque de France.**

La Banque de France assure la centralisation des incidents de paiements de chèques, des interdictions bancaires d'émettre des chèques qui en découlent automatiquement et des interdictions d'émettre des chèques prononcées par les tribunaux (dites "interdictions judiciaires").

Elle assure la diffusion de ces informations aux établissements tirés de chèques et aux autorités judiciaires.

La Banque de France informe sélectivement les établissements teneurs de comptes des interdictions bancaires éventuellement prononcées à l'encontre de leurs clients par des confrères. Elle a été légalement autorisée à cette fin à interroger le Fichier des comptes bancaires FICOBA, géré par la Direction générale des impôts, afin d'identifier l'ensemble des comptes détenus par un interdit de chèque ; elle informera également de la même manière les établissements des régularisations opérées par leurs clients sur leurs autres comptes. A cet égard, la nouvelle loi, afin de renforcer la protection des victimes, incite l'émetteur du chèque sans provision à régulariser rapidement sa situation en lui offrant ainsi la possibilité de recouvrer à tout moment la faculté d'émettre des chèques ; à défaut de régularisation, l'interdiction bancaire d'émettre des chèques s'applique pendant 10 ans.

Durant l'année 1992, le Fichier central des chèques a enregistré 6 160 000 déclarations d'incidents de paiement de chèques ;

il recensait en fin d'année 1992 environ 1 100 000 personnes sous le coup d'une interdiction d'émettre des chèques.

En outre, la Banque de France centralise dans le Fichier central des chèques, en vertu d'un accord contractuel avec le Groupement des cartes bancaires "CB", les décisions de retrait de cartes bancaires pour usage abusif ; 200 000 personnes sont actuellement recensées à ce titre dans le Fichier central des chèques.

*Le Fichier national des chèques irréguliers a pris la suite, depuis le 1er juin 1992, du Fichier national des chèques déclarés volés ou perdus qui avait été ouvert à la consultation le 18 janvier 1991.

La loi du 30 décembre 1991 relative à la sécurité des chèques et des cartes de paiement a confié à la Banque de France une mission de prévention en matière de chèques émis irrégulièrement à travers la centralisation dans un fichier géré par elle, le Fichier national des chèques irréguliers (FNCI), des déclarations de perte ou de vol de chèques, des coordonnées bancaires des comptes clôturés et de celles des comptes d'interdits bancaires ou judiciaires. Ce fichier, alimenté en continu à la fois par les établissements teneurs de comptes et par les services de police et de gendarmerie, permet à tout bénéficiaire de chèque qui le souhaite -et en premier lieu aux commerçants ou prestataires de services- de vérifier, par consultation du FNCI avant acceptation de la valeur, la régularité de l'émission de celle-ci.

A la fin de l'année 1992, le FNCI recensait environ 6,8 millions d'enregistrements (déclarations de perte ou de vol de formules de chèques, comptes frappés d'interdiction d'émettre des chèques et comptes clôturés).

B. PREVENTION DU SURENDETTEMENT DES PARTICULIERS : LE FICHER NATIONAL DES INCIDENTS DE REMBOURSEMENT DES CREDITS AUX PARTICULIERS (FICP)

Dans le cadre de la mission de surveillance du crédit, la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles confie à la Banque de France le soin de recenser :

- les incidents de paiement caractérisés liés aux crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels ;

- les mesures conventionnelles ou judiciaires de règlement du surendettement instituées par ladite loi.

Ces informations constituent le Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP), qui a pour finalité principale d'offrir aux établissements de crédit et aux services financiers de la Poste des éléments d'appréciation sur les difficultés de remboursement rencontrées par les emprunteurs.

Les données collectées concernent les débiteurs domiciliés en France et portent sur tous les types de crédit -y compris les découverts-, quelle que soit leur qualification ou la technique utilisée : seuls sont enregistrés les incidents caractérisés constatés au nom du débiteur principal et correspondant aux situations traduisant une situation grave d'impayé.

Les incidents doivent obligatoirement être déclarés à la Banque, chaque mois, par les établissements de crédit et la Poste et sont conservés trois ans dans le FICP ; en cas de remboursement intégral des sommes dues, les incidents sont immédiatement effacés du fichier. Les mesures conventionnelles ou judiciaires sont conservées pendant la durée d'exécution du plan, sans pouvoir excéder trois ans.

A la fin de l'année 1992, le FICP recensait 1 075 000 débiteurs dont environ 166 000 au titre des mesures conventionnelles et judiciaires de règlement du surendettement.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.

ARTICLE 5

Droit de communication

Commentaire : L'article 5 donne à la Banque de France un droit d'accès aux informations nécessaires pour l'exercice de ses missions fondamentales.

Présenté comme une prérogative donnée à la Banque, l'article 5 est en réalité quelque peu en retrait par rapport au droit de communication d'informations tel qu'il existe actuellement.

I - LA SITUATION ACTUELLE

L'article 5 de la loi du 3 janvier 1973 donne actuellement à la Banque de France deux droits et une compétence en matière d'information.

A. UN DROIT DE COMMUNICATION UNIVERSEL AUPRÈS DU SYSTÈME BANCAIRE

L'article 5 précise tout d'abord que *"la Banque de France est habilitée à se faire communiquer par les établissements bancaires et financiers tous documents et renseignements qui lui sont nécessaires pour assurer ses fonctions"*(1).

Ce droit de communication permet naturellement à la Banque de France de collecter toutes les informations dont elle a besoin dans le cadre de sa politique de liquidités et de la surveillance de la masse monétaire, mais il permet aussi à la Banque de collecter des informations bancaires dans le cadre de toutes ses missions, notamment pour l'établissement de la balance des paiements.

1. Ce droit est distinct de celui qui est prévu par l'article 40 de la loi du 24 janvier 1984 au profit de la commission bancaire, dans le cadre de ses activités de contrôle.

B. UN DROIT D'ACCES AUX INFORMATIONS DES ENTREPRISES

L'article 6 de la loi du 3 janvier 1973 prévoit également que la Banque de France *"peut, par ailleurs, entrer directement en relation avec les entreprises et groupements professionnels qui seraient disposés à participer à ses enquêtes"*.

Ce droit est relatif, puisqu'il dépend du consentement des entreprises. Cette limitation est normale, car il n'entre pas dans les missions de la Banque de France de les contrôler. Mais cette disposition reste utile, car elle dispense la Banque de la formalité de consultation du Conseil de l'information statistique, si les entreprises se révèlent d'accord pour lui fournir des informations.

Ces circuits de renseignements se révèlent indispensables pour certaines fonctions remplies par la Banque de France en dehors de ses missions fondamentales : centrale des bilans, enquêtes de conjoncture...

C. UNE COMPETENCE GENERALE EN MATIERE D'ETUDES ET D'ANALYSES

L'article 5 de la loi du 3 janvier 1973 donne à la Banque de France une compétence générale pour effectuer *"toutes études et analyses utiles à son information et à celle des pouvoirs publics ou à l'amélioration du fonctionnement du système bancaire"*.

Cette disposition s'est concrétisée par de très nombreuses publications. Au-delà des études et rapports obligatoirement liés aux missions de la Banque telles que la situation de la balance des paiements, ou les rapports d'activité des organismes créés par la loi bancaire, plusieurs collections ont été développées :

PUBLICATIONS DIFFUSÉES PAR LA BANQUE DE FRANCE

NOBIS COLLECTION

- Publications de la Banque de France
 - Publications courantes
 - 1 - Compte rendu
 - 2 - Bulletin mensuel
 - 3 - Bulletin trimestriel
 - Autres publications
 - 4 - le balance des paiements de la France
 - 4 - Annexes de la balance des paiements
 - 5 - Rapport de la zone franc
 - 6 - Colloques économiques de médiation
- Publications du Conseil National du Crédit
 - 7 - Rapport du Conseil National du Crédit (CNC)
 - 8 - Rapports des groupes de travail du Conseil National du Crédit
 - 9 - Rapports annuels de Comité Consultatif, de Comité de la Régulation bancaire et de Comité des Établissements de Crédit
- Publications de la Commission Bancaire
 - 10 - Rapport annuel de la Commission bancaire
 - 11 - Comptes annuels des établissements de crédit
 - 12 - Analyses comparatives. Activité des établissements de crédit. Résultats des établissements de crédit
 - 13 - Bulletin de la Commission bancaire
 - 14 - Instruments de marché et de gestion de risque de taux d'intérêt

COLLECTION COMMUNICATION ET PROMOTION

- 15 - Note d'information
- 15 - la Banque de France, son histoire, son organisation, son rôle

COLLECTION STATISTIQUES

- Statistiques monétaires mensuelles (cf. fiche n° 2)
- Statistiques monétaires et financières trimestrielles (cf. fiche n° 3)
- 16 - Statistiques monétaires et financières courantes
- 17 - le marché en...
- 18 - la situation financière des régions
- 19 - Culture des titres de créances négociables
- 20 - les moyens de paiement et circuits de recouvrement (CUP)
- 21 - les institutions financières - méthodes des comptes nationaux base 1969

COLLECTION ETUDES

- 22 - Culture économique et monétaire
- 23 - Situation économique et financière
- 24 - Systèmes de paiement dans 11 pays développés (SM) (1989)
- 25 - Systèmes de paiement dans les États membres de la CEE "Blue Book"

COLLECTION DOCUMENTATION ET INFORMATION

- 26 - Principales procédures de financement des besoins des entreprises et des ménages

COLLECTION CONJONCTURE

- 27 - Enquête mensuelle de conjoncture
- 28 - Enquête financière (trimestrielle)
- 28 - Enquête sur le comportement des entreprises, de l'industrie et du bâtiment (base avril 1990)
- 29 - les principales branches d'activité en 19...

COLLECTION BÉSIGNÉS

- 30 - les cultures régionales
- 30 - le rôle financier annuel

COLLECTION ENTREPRISES

- 31 - les fascicules de résultats de la Centrale de bilan
- 32 - Sélections d'indicateurs (fiches sectorielles)
- 33 - la situation de système productif
- 34 - Méthode d'analyse financière
- 35 - Méthode des notes de la Centrale de bilan
- 36 - Études sectorielles et thématiques
- 37 - Contribution à l'analyse des flux financiers en Europe

OUVRAGES DE PRÉPARATION AUX CONCOURS

- 38 - Monnaie, crédit, valeurs mobilières
- 38 - la Banque de France et le système bancaire français

Source : Banque de France

II - L'APPORT DE L'ARTICLE 5 DU PROJET DE LOI

Par rapport à l'article 5 de la loi du 3 janvier 1973, l'apport de l'article 5 du projet de loi est double :

- En premier lieu, il limite le droit de communication auprès des établissements de crédit et des établissements financiers aux informations nécessaires à l'accomplissement des missions définies au chapitre premier du projet de loi, soit :

- la politique monétaire ;
- la gestion des réserves de changes ;

- le bon fonctionnement des systèmes de paiement.

Ainsi, pour l'établissement des bases de données telles que la centrale des bilans, ou le système expert FIBEN, la Banque de France ne dispose plus de droit d'accès aux informations du système bancaire (il en est de même pour l'établissement de la balance des paiements, qui reste pourtant une compétence attribuée expressément à la Banque de France par l'article 16 du projet de loi : toutefois, un décret du 29 décembre 1989 donne à la Banque accès aux informations nécessaires auprès de l'ensemble des résidents).

- En deuxième lieu, l'article 5 du projet de loi supprime la compétence générale de la Banque de France en matière d'études.

En effet, seules sont maintenues expressément dans le projet de loi les missions fondamentales de la Banque de France : politique monétaire, gestion des réserves de changes et contrôle des systèmes de paiement.

En vertu de l'article 15, les autres activités existantes non rattachées directement à ces missions pourront être maintenues et c'est le gouvernement qui sollicitera le cas échéant de la Banque des activités supplémentaires : les études semblent bien entrer dans ce cadre, du moins lorsqu'elles ne constituent pas un accessoire indispensable des missions fondamentales.

III - POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission considère que l'article 5 permet à la Banque de France d'accéder aux informations nécessaires à ses missions. En ce qui concerne les activités d'études et d'analyses, elles entrent désormais dans le cadre de l'article 15 traitant de l'ensemble des missions et activités autres que les missions fondamentales (à moins qu'elles ne soient directement rattachées à celles-ci par leur objet, auquel cas leur exercice est autorisé sans limite).

Votre commission vous propose toutefois un amendement de suppression de l'article 5 dans le chapitre 1er et un autre amendement rétablissant le texte de l'article en "dispositions diverses" du statut de la Banque de France, après l'article 19.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose de supprimer le présent article dont le texte sera transféré en article additionnel après l'article 19.

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 5

Dispositions liées à l'émission des billets

Commentaire : Sur proposition de son rapporteur, votre Commission a adopté un article additionnel qui tend à regrouper dans le chapitre relatif aux missions fondamentales de la Banque de France l'ensemble des dispositions relatives au monopole d'émission des billets sur le territoire métropolitain.

L'analyse au fond des dispositions contenues dans le présent article additionnel figure dans les commentaires sous les articles 18 et 19 ci-dessous.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter le présent article additionnel.

CHAPITRE II

ORGANISATION DE LA BANQUE

Section 1

Statut de la Banque de France

Votre Commission vous proposera la suppression de l'article 6 ci-dessous. Par cohérence, elle sera ainsi conduite à vous demander d'adopter un amendement supprimant la présente section.

ARTICLE 6

Statut de la Banque de France

Commentaire : Le présent article a pour objet de confirmer le caractère "sui generis" du statut juridique de la Banque de France et de rappeler que son capital est entièrement détenu par l'État.

La Banque de France est restée au long de ses deux siècles d'existence une personne morale de droit privé dotée toutefois de prérogatives de puissance publique pour l'exercice de missions de service public. En outre, depuis la Libération, son capital est détenu par l'État :

- La Banque de France fut organisée à l'origine sous la forme d'une société par actions, au capital de 30 millions de francs souscrit par des particuliers, dont le Premier Consul et des proches de son entourage.

Le privilège d'émission accordé à la Banque en 1803 et prorogé en 1806 fut renouvelé à quatre reprises jusqu'en 1945. Il fut, en 1848, généralisé à l'ensemble du territoire français à la suite de l'absorption des banques départementales d'émission.

- Les lois du 24 juillet 1936 et du 2 décembre 1945 ont retiré aux intérêts privés toute part dans la gestion de l'Institut d'Emission et renforcé le contrôle de l'Etat. Le capital de la Banque a, par ailleurs, été transféré à l'Etat le 1er janvier 1946.

Parallèlement, la loi du 24 mai 1951 a soumis la Banque au régime fiscal de droit commun des sociétés.

- Les débats qui ont prélué à l'adoption de la loi n° 73-7 du 3 janvier 1973 ont finalement été l'occasion de très riches discussions sur *la nature juridique* réelle de la Banque.

M. Valéry Giscard d'Estaing, alors ministre de l'économie et des finances, devait ainsi repousser un amendement de la commission des finances du Sénat qui tendait à préciser que *"la Banque de France est une entreprise nationale constituée en la forme d'une société anonyme dont les actions représentatives du capital sont la propriété de l'Etat"* (1). Il opposa à cette définition l'analyse suivante : *"... il n'est pas sûr que la Banque de France soit une entreprise nationale constituée en la forme d'une société anonyme. Nous avons étudié à fond le problème et on ne peut définir la Banque de France que par elle-même"*. M. Valéry Giscard d'Estaing concluait ainsi qu'elle était *"un organisme unique dans notre structure économique et financière défini par sa mission et dont le capital appartient à l'Etat"*.

Ce statut "sui generis" aurait dû dispenser les pouvoirs publics de définir la Banque de France autrement que par ses missions et son mode particulier de fonctionnement. L'absence d'un terme générique permettant de qualifier la Banque fit toutefois craindre que celle-ci *"ne devint en quelque sorte une annexe pure et simple du ministère de l'économie et des finances"* (2). Le terme juridiquement fort imprécis, mais par là-même générateur d'une très grande souplesse, d'*institution* fut ainsi accolé au mot "Banque de France" - afin d'en *"solenniser"* l'existence et le caractère unique (2).

L'article premier de la loi n° 73-7 sur la Banque de France dispose donc :

"Article 1er. - La Banque de France est l'institution qui, dans le cadre de la politique économique et financière de la nation reçoit de l'Etat la mission générale de veiller sur la monnaie et le crédit. A ce titre, elle veille au bon fonctionnement du système bancaire.

Le capital de la Banque de France appartient à l'Etat".

1. Journal officiel - Debats Sénat - Séance du jeudi 2 novembre 1973 - Pages 1900-1901.

2. Intervention de M. Jean Capelle dans le cadre du débat de première lecture à l'Assemblée nationale - Journal officiel - Debats Assemblée nationale - Séance du 28 novembre 1972 - Pages 5682-5684.

- Ultérieurement, le Conseil constitutionnel, saisi de la conformité à la Constitution des dispositions de la loi bancaire du 24 janvier 1984 (1), devait simplement rappeler que la Banque de France était un institut d'émission *exerçant des prérogatives de puissance publique*, et pour ce motif dépendant étroitement de l'Etat.

*

* *

Le gouvernement a souhaité isoler la définition des missions fondamentales conférées à la Banque de France essentiellement pour des raisons d'affichage : il a ainsi voulu reprendre dans toute sa pureté le texte de l'article 105 du traité de Maastricht dans le chapitre premier du présent titre. Les dispositions fixant la forme juridique spéciale de "l'organe" Banque de France en ont donc été distinguées pour être placées juste après, dans le présent article et sous le chapitre "Organisation de la Banque".

Le projet de loi ne touche pas fondamentalement au caractère *sui generis* de la Banque de France qui est et demeure une institution créée par la loi.

Votre commission estime toutefois que la mention dans le présent article de la nature juridique "*sui generis*" de la Banque de France n'est pas à sa place en tête du chapitre relatif à l'organisation de la Banque. A l'instar du législateur de 1972, elle juge qu'il serait plus cohérent d'en transférer le texte au début du statut et de l'inscrire au fronton de la loi associée à une définition globale et synthétique du rôle de la Banque de France. La singularité de la mission impartie à celle-ci justifie, en effet, la singularité de son statut. L'un est inséparable de l'autre. Ainsi que le notait M. Valéry Giscard d'Estaing, lors des débats de 1972 : "*l'originalité de la Banque de France est d'exister en fonction de sa mission*".

Votre rapporteur vous propose de vous en reporter sur ce point à son commentaire sous l'article additionnel avant l'article premier qui préciserait que "*la Banque de France est l'institution chargée de veiller sur la monnaie et le crédit*".

*

* *

1. Decision n° 83-167 DC du 19 janvier 1984.

Le Traité de Maastricht n'a pas prévu de *statut type* pour les banques centrales nationales qui prendront part, à partir de la troisième phase, au système européen de banque centrale (SEBC).

L'article 28 du protocole sur les statuts du système européen de banques centrales et de la banque centrale européenne dispose simplement que :

- le capital de la banque centrale européenne (BCE) s'élève à 5 milliards d'écus,

- *"les banques centrales nationales sont seules autorisées à souscrire et à détenir le capital de la BCE"*,

- *"les parts des banques centrales nationales dans le capital souscrit de la BCE ne peuvent pas être cédées, nanties ou saisies"*.

La Banque de France est d'ailleurs satisfaite de son statut organique particulier. Son caractère de personne morale de droit privé est encore souligné par les dispositions de l'article 29 du statut de 1973 reprises d'ailleurs au premier alinéa de l'article 12 du présent projet de loi (*"Les opérations de la Banque de France (...) sont régies par la législation civile et commerciale"*).

La Banque peut ainsi aliéner ses biens hors de toute contrainte et n'est pas tenue au respect des règles strictes fixées en matière de passation de marchés publics. Elle échappe parallèlement au moule commun des sociétés commerciales qui n'est pas adapté à son mode particulier de fonctionnement.

*

* *

Enfin, le capital de la Banque de France a été fixé à 250 millions de francs par le décret du 30 janvier 1973. Il n'a pas été modifié depuis. Au 31 décembre 1992, la situation nette (1) de la Banque de France s'élevait ainsi à 12,7 milliards de francs.

Le décret d'application prévu par l'article 31 du présent projet de loi devra déterminer la part des réserves qui sera incorporée dans le capital et ainsi fixer le montant futur du capital social.

Le présent article dispose simplement que le capital de la Banque est détenu directement par l'Etat.

1. La situation nette est le patrimoine net de l'entreprise représenté par la différence entre son actif et les engagements de son passif. Elle est égale au capital social majoré par les réserves, fruit des reports à nouveau successifs.

L'adverbe "*directement*", qui ne figure pas dans les statuts de 1973, tend à préciser que seul l'Etat peut détenir le capital de la Banque de France : l'institution, en tant qu'elle exerce les missions essentielles précisées au chapitre premier du présent projet, ne saurait voir son capital détenu par un établissement public de l'Etat ou par une entreprise publique. Il s'agit ainsi d'éviter qu'elle ne passe indirectement sous le contrôle partiel d'intérêts privés.

Votre Commission vous proposera de placer les dispositions relatives au capital social de la Banque de France dans un article additionnel après l'article 19, sous un chapitre portant dispositions diverses qu'elle vous suggérera de créer à la fin du présent projet de statut.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose de supprimer cet article et d'en transférer le texte pour partie dans un article additionnel avant l'article premier et, pour l'autre, dans un autre article additionnel après l'article 19.

Section 2

Le Conseil de la politique monétaire

ARTICLE 7

Compétences du conseil de la politique monétaire

Commentaire : l'article 7 définit les compétences du conseil de politique monétaire.

Le premier alinéa de l'article 2 annonce que c'est le conseil de la politique monétaire -dont la composition n'est précisée qu'à l'article 8- qui est chargé de la politique "mentie. anée à l'article premier", soit la politique monétaire.

Les trois alinéas suivants définissent, -sans souci d'exhaustivité- en quoi consiste cette politique.

Le dernier alinéa précise que le conseil peut consentir au gouverneur des délégations temporaires de pouvoir.

I - LA SURVEILLANCE DE LA MASSE MONÉTAIRE

A. LA RÉFÉRENCE AUX AGRÉGATS MONÉTAIRES

Pour la première fois, la masse monétaire apparaît en tant que référence dans un texte, même s'il est vrai que la surveillance de cet agrégat est devenu un instrument habituel de la politique monétaire, pouvant aboutir comme en Allemagne à l'affichage d'un taux de croissance maximal.

C'est "M3" qui est considéré comme le plus significatif des quatre agrégats monétaires ainsi définis :

LES AGRÉGATS DE MONNAIE

| M1 | M2 | M3 | M4 |
|--|----|----|----|
| Monnaies Billets Dépôts à vue en francs | | | |
| M2 - M1 Livrets A et livrets bleus Comptes d'épargne-logement Comptes pour le développement industriel Livrets d'épargne populaire Livrets soumis à l'impôt | | | |
| M3 - M2 Avoirs en devises étrangères Placements à terme Titres de créances négociables émis par les établissements de crédit Titres d'OPCVM court terme Parts de fonds communs de créances à moins de 5 ans | | | |
| M4 - M3 Titres de créances négociables en francs émis par les agents non financiers | | | |

B. L'INTERÊT DE LA RÉFÉRENCE À LA MASSE MONÉTAIRE

La fixation d'une norme de croissance à "M3" est maintenant considérée comme l'objectif interne de la politique monétaire.

Comme le souligne le Gouverneur de la Banque de France : *"L'affichage d'une norme de croissance pour un agrégat de monnaie est une composante essentielle de la politique monétaire française depuis 1977 ; cette politique d'objectif interne (...) se fonde traditionnellement sur l'existence d'une double relation, stable et prévisible, d'une part entre les instruments de la politique monétaire et la politique intermédiaire (agrégat monétaire) et d'autre part entre l'objectif intermédiaire et l'objectif final (stabilité des prix)".*

"M3" est il toujours une référence adéquate ?

• Il est vrai que la suppression de l'encadrement du crédit en 1987, puis la diversification des instruments financiers et le

décloisonnement des marchés rendent la création monétaire plus difficile à appréhender.

• Toutefois, comme le précise encore M. Jacques de Larosière *"ces considérations ne remettent pas en cause l'affichage d'un objectif portant sur un agrégat de monnaie, pour diverses raisons :*

- même si la relation entre la croissance des agrégats monétaires et l'inflation n'est pas rigide à court terme, elle se vérifie sur longue période (...);

- il n'existe pas de substitut satisfaisant, au plan interne, à un objectif d'agrégat monétaire : un objectif direct de prix est certes envisageable, mais la Banque centrale ne maîtrise pas tous les facteurs internes ou externes qui dans une économie concourent à l'inflation (...)"

• Enfin, la fixation d'une norme de croissance pour un agrégat interne n'est en rien antinomique d'une approche plus pragmatique ; les autorités monétaires surveillent aujourd'hui un large éventail d'indicateurs (ensemble des agrégats, endettement intérieur total, évolution des prix, balance des paiements, courbe des taux d'intérêt...) pour fonder et le cas échéant nuancer leur diagnostic sur la situation économique et monétaire.

S'il est vrai que la masse monétaire reste un indicateur irremplaçable, on peut s'interroger sur l'intérêt d'imposer par la loi sa surveillance au conseil de politique monétaire dans la mesure où aucune norme ne peut être fixée, par un texte.

Par ailleurs, cette obligation devrait sans doute être complétée afin d'intégrer la surveillance d'autres paramètres : la balance des paiements, la courbe des taux d'intérêt, l'endettement intérieur total qui couvre l'ensemble des agents économiques et des sources de financement de l'économie.

C. LA MODIFICATION APPORTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, lors de l'examen du projet de loi en première lecture, un amendement précisant que le conseil de la politique monétaire surveille la masse monétaire mais aussi ses contreparties.

Ainsi le conseil aurait également le devoir de surveiller le rôle de chaque type de financement dans la création monétaire : créances sur l'extérieur, sur le Trésor public, sur l'économie.

II - LES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE MONÉTAIRE

Les trois alinéas suivants décrivent plus précisément le rôle du conseil de la politique monétaire.

A. LA LISTE DES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE MONÉTAIRE

C'est le conseil qui définira les opérations mêmes de cette politique, soit : *"Les modalités d'achat ou de vente, de prêt ou d'emprunt, d'escompte, de prise en gage, de prise ou de mise en pension de créances et d'émissions de bons portant intérêt"*.

Cette énumération peut paraître inutilement détaillée. Toutefois :

1) Il est vrai que la loi du 3 janvier 1973 précise que la *"Banque de France peut escompter, acquérir ou prendre en gage des créances sur l'Etat, les entreprises et les particuliers (...), la Banque de France peut acheter, vendre ou prendre en pension les effets sur les valeurs (...)"*.

Par rapport à ces dispositions, la liste de l'article 7 du projet de loi a l'avantage d'être actualisée.

2) Au demeurant cette liste n'est heureusement pas exhaustive, car elle est précédée de l'adverbe *"notamment"*.

3) Enfin par rapport à la situation actuelle, où c'est le conseil général qui fixe le taux et les modalités de l'escompte, des prises en pension, et plus généralement des opérations sur le marché (articles 24,26,27,28 de la loi du 3 janvier 1973), la liste de l'article 7 a

l'avantage d'affirmer clairement la pleine compétence du conseil de la politique monétaire sur ces opérations.

B. UN APPORT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LES GARANTIES APPORTÉES AUX PRÊTS CONSENTIS PAR LA BANQUE.

Sur proposition de sa commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté, en première lecture, un amendement donnant compétence au conseil de politique monétaire pour déterminer "la nature et l'étendue des garanties dont doivent être assortis, le cas échéant, les prêts consentis par la Banque", ce qui se justifie par le rôle de prêteur en dernier ressort que joue la Banque de France..

C. LES OBLIGATIONS IMPOSÉES PAR LA POLITIQUE MONÉTAIRE AUX ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT

Le 5° alinéa de l'article 7 donne compétence au conseil de la politique monétaire pour définir un autre aspect de cette politique, celui des obligations à imposer aux établissements de crédit. Là encore, le texte emploie l'adverbe "notamment" afin de permettre toute obligation éventuelle, mais il cite expressément la seule obligation existante, celle des réserves obligatoires.

1. Le droit actuel

Un règlement 86-14 du 24 novembre 1986 édicté par le comité de réglementation bancaire, et modifié à plusieurs reprises, définit ces réserves comme un montant minimum de dépôts en francs non rémunérés à la Banque de France auquel sont assujettis les établissements de crédit et les maisons de titres.

Le règlement définit les modalités de calcul de l'assiette de ces réserves, et leur fixe un taux plafond de 25 %.

Dans ce cadre, une instruction du gouverneur de la Banque de France du 14 mai 1992 fixe des taux de réserves de 0,05 % et 1 % selon la nature des exigibilités et engagements.

2. La portée du 5e alinéa de l'article 7

Le texte prévoit que le conseil de la politique monétaire définira les obligations que la politique monétaire peut conduire à imposer aux établissements de crédits et notamment l'assiette et le taux des réserves obligatoires ; le conseil de la politique monétaire jouerait donc un rôle plus large que celui exercé aujourd'hui par la Banque de France, puisque celle-ci n'a pas la maîtrise de la définition de l'assiette des réserves obligatoires (elle ne peut proposer que des abattements sur les assiettes établies par le comité de la réglementation bancaire).

L'adjectif "comptable" a été ajouté par l'Assemblée nationale en première lecture, sur proposition de sa commission des finances. Il précise bien la répartition des compétences entre :

- le conseil de la politique monétaire, qui fixera, le cas échéant, un taux et une assiette aux réserves, et disposera donc de la clé d'accès au dispositif,

- le comité de réglementation bancaire qui restera responsable de la définition des postes comptables des établissements sur lesquels s'imputeront les réserves, ce qui entre dans le domaine normal de la réglementation bancaire.

Cette répartition paraît devoir éviter les conflits d'attribution. Le problème plus général d'articulation entre la politique monétaire et la réglementation bancaire fait l'objet de l'article 22 du présent projet de loi

III - LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission des finances vous propose trois amendements à l'article 7 :

- le premier a pour objet de définir de façon plus claire la mission du conseil de la politique monétaire ;

- le deuxième supprime l'obligation de surveillance de la masse monétaire et de ses contreparties, qui paraît insuffisamment normative, et aussi inutilement exhaustive ;

- le troisième assure la coordination avec l'article additionnel à l'article 5 que vous propose votre commission, qui a pour objet d'inscrire l'émission des billets parmi les missions fondamentales de la Banque de France.

Décision de votre Commission : Votre Commission vous propose d'adopter l'article 7 ainsi amendé.

ARTICLE 8

Nomination des membres du conseil de la politique monétaire

Commentaire : Cet article fixe les conditions de nomination des membres du conseil de la politique monétaire autres que le gouverneur et les sous-gouverneurs. Il précise notamment que ces membres sont désignés au choix, en conseil des ministres, pour un mandat de neuf ans non renouvelable sur une liste établie par les présidents du Sénat, de l'Assemblée nationale, du Conseil économique et social et par le vice-président du Conseil d'Etat. Ils doivent en outre avoir une compétence reconnue dans le domaine économique et monétaire.

I - LA DESIGNATION DES INSTANCES DIRIGEANTES, PIERRE DE TOUCHE DE L'INDEPENDANCE DE LA BANQUE CENTRALE (1)

L'indépendance d'une banque centrale se mesure à trois séries de critères :

- le mode de nomination de ses instances dirigeantes,
- leur rôle effectif dans la détermination et dans la conduite de la politique monétaire,
- leurs relations avec le pouvoir exécutif.

Sur le premier point, le présent article prévoit la création d'un conseil de la politique monétaire indépendant, composé de neuf membres et qui comprendra, outre le gouverneur et les deux sous-gouverneurs, nommés pour six ans sans possibilité d'être révoqués, des membres désignés par le gouvernement, pour neuf ans, sur des listes dressées par un collège réunissant le président du Sénat, le président de l'Assemblée nationale, le vice-président du Conseil d'Etat et le président du Conseil économique et social.

1. cf. "L'indépendance des banques centrales". Etude réalisée par le Service des affaires européennes du Sénat - Mai 1993 n° 46

Dans tous les pays étudiés, les membres des instances dirigeantes de la banque centrale sont nommés par le pouvoir politique et sont soumis à peu près au même régime d'incompatibilités (mandat électif, fonction publique...). Ces deux facteurs ne sont donc pas déterminants pour mesurer l'indépendance des banques centrales.

En revanche, sept critères se révèlent pertinents : la longueur du mandat, la possibilité de le renouveler, son caractère irrévocable, le renouvellement progressif des instances collégiales, la dispersion des autorités de nomination, la qualification exigée des membres des organes de direction et la participation des pouvoirs publics à leurs réunions.

A. LA LONGUEUR DU MANDAT

Elle varie de quatre ans pour le gouverneur de la Banque d'Espagne (trois ans pour les autres membres du conseil général) et pour les administrateurs de la Banque d'Angleterre, à quatorze ans pour les sept membres du conseil des gouverneurs du FED américain.

La durée moyenne s'établit entre six et huit ans. Ainsi, le projet de loi espagnol ⁽¹⁾ prévoit des mandats de six ans pour le gouverneur et de huit ans pour les conseillers. Les membres du comité de direction de la banque centrale des Pays-Bas sont nommés pour sept ans, ceux de la direction générale de la banque nationale suisse pour six ans et tous les membres des instances dirigeantes de la Bundesbank pour huit ans.

B. LA POSSIBILITE DE RENOUVELLEMENT DU MANDAT

Le projet de loi espagnol prévoit l'impossibilité de renouveler les mandats des conseillers.

Au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande, les membres du conseil sont renouvelables une seule fois.

Aux Etats-Unis, seuls le président et le vice-président du conseil sont renouvelables, aussi longtemps qu'ils sont membres du

1. Projet de loi sur l'autonomie de la Banque d'Espagne, déposé en février 1993, pour satisfaire aux exigences du Traité de Maastricht.

conseil des gouverneurs, tandis que les autres membres du conseil ne sont pas renouvelables.

Dans tous les autres pays sous revue, les mandats des membres des instances dirigeantes sont renouvelables.

C. LE CARACTERE IRREVOCABLE DU MANDAT

L'existence d'un mandat irrévocable constitue en théorie une des conditions nécessaires à la sécurité juridique des instances dirigeantes.

C'est effectivement le cas en Allemagne, au Royaume-Uni et en Suisse.

Aux Etats-Unis, les membres du conseil des gouverneurs ne peuvent être révoqués que pour une *"juste cause"* et en Espagne, le projet de loi prévoit la possibilité de révoquer le gouverneur pour incapacité ou pour faute grave. De même, le gouverneur de la banque centrale néo-zélandaise peut être révoqué pour *"insuffisance de résultats"*.

Aux Pays-Bas, les membres du comité de direction peuvent être *"suspendus ou congédiés"*. La loi suisse, elle, est muette sur ce point.

D. LE RENOUVELLEMENT PROGRESSIF DES INSTANCES COLLEGIALES

Le renouvellement progressif des organes collégiaux constitue une protection certaine contre les tentatives de pression politique. Cette disposition existe au Royaume-Uni où le conseil d'administration est renouvelé par quart tous les ans, et aux Etats-Unis où le conseil des gouverneurs est renouvelé par septième tous les deux ans.

E. LA DISPERSION DES AUTORITES DE NOMINATION

Elle est effective seulement aux États-Unis et, à un moindre degré, en Allemagne.

Aux États-Unis, la nomination des membres du conseil des gouverneurs par le Président fédéral doit être confirmée par le Sénat. En Allemagne, les membres du directoire sont nommés par le Président fédéral sur proposition du gouvernement après avis du Conseil de la banque centrale.

F. LA QUALIFICATION PROFESSIONNELLE DES MEMBRES

Elle est formellement exigée en Espagne, en Allemagne (1) pour les membres du Directoire et au Royaume-Uni, pour les seuls administrateurs exécutifs, employés à temps plein par la Bank of England.

Dans les autres pays étudiés, sans être explicitement prescrite, elle constitue un critère de sélection évident.

G. LA PARTICIPATION DES POUVOIRS PUBLICS AUX REUNIONS

En Allemagne, les membres du gouvernement fédéral peuvent participer aux délibérations du conseil central, mais sans droit de vote. Ils peuvent aussi demander l'ajournement d'une décision pendant deux semaines ou plus, mais ne l'ont jamais fait.

Aux Pays-Bas, le commissaire royal peut assister à toutes les réunions de tous les organes sauf à celles du comité de direction lorsque celui-ci siège seul. Il peut aussi se faire communiquer tous les documents dont il a besoin. Par ailleurs, le ministre des finances ainsi que trois représentants désignés par les ministres des affaires économiques, de l'agriculture et des affaires sociales assistent aux

1. L'article 7, deuxième paragraphe, de la loi du 26 juillet 1957 sur la Banque fédérale d'Allemagne dispose ainsi que "Les membres du Directoire doivent avoir des aptitudes professionnelles certaines".

réunions du conseil de la banque, dont le rôle est purement consultatif.

En Espagne, le Directeur général des impôts et le Directeur général du Trésor sont actuellement membres à part entière du conseil général mais le projet de loi prévoit de modifier cette disposition. A l'avenir, le directeur général des impôts et le vice-président de la commission nationale du marché des valeurs mobilières devraient être membres de droit du conseil de direction, mais sans droit de vote pour toutes les questions concernant la politique monétaire.

De la même façon, aux Etats-Unis, deux hauts fonctionnaires du ministère des finances siégeaient au conseil des gouverneurs jusqu'en 1935.

*

* * *

Le présent article met effectivement en oeuvre cinq de ces sept critères. Le dernier fait l'objet des dispositions de l'article 9 ci-dessous. Quant à l'irrévocabilité du mandat du gouverneur, des sous-gouverneurs et des autres membres du Conseil de la Politique monétaire, elle a été inscrite dans l'article 10 : le champ du présent article ne couvre, en effet que les conseillers autres que le gouverneur et les sous-gouverneurs (1).

En conséquence, sous réserve de quelques aménagements, notamment dans le mode de désignation des candidats à un siège de conseiller, votre Commission vous proposera d'adopter cet article.

1. Les règles de nomination du gouverneur et des sous-gouverneurs sont fixées à l'article 15.

II - LES DISPOSITIONS DU PRESENT ARTICLE

A. LA COMPOSITION DU CONSEIL DE LA POLITIQUE MONETAIRE

Le premier alinéa du présent article précise la composition du conseil de la politique monétaire. Celui-ci comprendra *neuf membres* : le gouverneur, deux sous-gouverneurs et six autres membres.

Des *conditions tenant à la compétence* des membres du conseil autres que le gouverneur et les sous-gouverneurs sont également prévues. Les futurs conseillers doivent avoir une compétence et une expérience professionnelle dans le domaine économique et monétaire.

La rédaction retenue finalement par l'Assemblée nationale appelle trois séries de commentaires :

- La Commission des finances de l'Assemblée a souhaité préciser que cette condition de compétence, qui figurait dans le texte du gouvernement au premier alinéa du présent article, devait être appréciée, dès la première phase de la procédure de nomination, par le collège proposant les candidats à la nomination du gouvernement.

- Le second point a trait à une correction que votre Commission estime indispensable. La Commission des finances de l'Assemblée nationale a jugé opportun de mieux délimiter la notion de compétence en proposant de prévoir qu'il serait également tenu compte de *l'expérience professionnelle des candidats*.

La formule finale - *"Cette liste est dressée en fonction de la compétence et de l'expérience professionnelle des membres à désigner..."* - paraît extrêmement ambiguë et, pour tout dire, assez réductrice. Peut-on considérer qu'un professeur d'université détient, à proprement parler, une expérience professionnelle ? Sur un autre plan, à partir de quel âge juge-t-on qu'un candidat a toute l'expérience professionnelle souhaitée ?

Afin d'écartier tout problème d'interprétation, votre Commission vous proposera un amendement supprimant, dans le présent texte, la référence à l'expérience professionnelle des membres à désigner.

- Enfin, les rédacteurs du projet de loi n'ont expressément visé que les compétences exercées par les candidats potentiels *"dans le*

domaine économique et monétaire". La compétence bancaire ou financière, pourtant clairement référencée à l'article 14-I des statuts de 1973 relatif aux membres du conseil général, a ici disparu.

Ainsi que le notait elle-même la Commission des finances de l'Assemblée nationale, cette exclusion apparente et volontaire pose un réel problème dès lors que les six membres du Conseil de la politique monétaire sont également appelés à siéger au sein du conseil général de la Banque de France.

Votre Commission partage tout à fait ce point-de-vue et juge qu'il serait utile qu'une personne au fait de la gestion d'un établissement de nature commerciale siège tant au Conseil de la politique monétaire qu'au conseil général. Elle vous proposera donc un deuxième amendement tendant à rétablir la rédaction actuelle de l'article 14-I des statuts de 1973 qui visent la compétence "*monétaire, financière ou économique*" des conseillers.

B. LA PROCEDURE DE DESIGNATION DES MEMBRES DU CONSEIL DE LA POLITIQUE MONETAIRE

1. Les principes

* Le deuxième alinéa du présent article prévoit que les membres du conseil de la politique monétaire sont nommés par décret en *Conseil des ministres*. La même règle s'applique d'ailleurs, d'après les dispositions de l'article 13, dernier alinéa, du présent projet, au gouverneur et aux deux sous-gouverneurs.

* La désignation des six membres, autres que le gouverneur et les sous-gouverneurs, obéit toutefois à un régime particulier qui vise à encadrer le choix du gouvernement. En effet, celui-ci devra choisir les futurs conseillers à partir d'une liste établie par différentes autorités. L'exécutif disposera toutefois d'une liberté relative dans la mesure où cette liste comprendra un nombre de noms supérieur à celui des postes à pourvoir et où il n'est pas prévu que celle-ci soit établie selon un ordre de préférence décroissant.

L'Assemblée nationale a souhaité, à juste titre, améliorer le fonctionnement du mécanisme, assurément complexe, proposé par les rédacteurs du texte. Ce dernier n'en continue pas moins de soulever trois séries de problèmes :

a) Le mode de fonctionnement et la composition de l'organe de proposition

Le texte initial du gouvernement prévoyait que les membres du conseil étaient proposés par un collège réunissant le président du Sénat, le président de l'Assemblée nationale, le vice-président du Conseil d'Etat, le président du Conseil économique et social, le premier président de la Cour de cassation et le premier président de la Cour des comptes.

Lors du débat de première lecture, la Commission des finances de l'Assemblée nationale avait proposé de retirer de la liste des autorités de désignation le vice-président du Conseil d'Etat, le premier président de la Cour de cassation et le premier président de la Cour des comptes aux motifs, tout-à-fait justifiés, que ces autorités juridictionnelles étaient, d'une part, assez éloignées du monde économique et financier et, d'autre part, qu'elles pouvaient être, en quelque sorte, juges et parties, chacune d'elles étant, en effet, compétente à un titre ou à un autre pour les litiges impliquant la Banque de France ou exerçant un contrôle sur ses activités (1).

M. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie, a toutefois invoqué, à plusieurs reprises, le rôle de "conseil du gouvernement" du Conseil d'Etat pour demander que son vice-président demeurât au rang des autorités de désignation.

S'il a finalement eu gain de cause, force est de constater que l'argumentation avancée vient, aux yeux de votre Commission du moins, renforcer la thèse de ceux qui s'opposent à la présence d'instances juridictionnelles dans le collège chargé de proposer des candidats au poste de conseiller. Quel est cet organe indépendant - le conseil de la politique monétaire - dont les membres auront été préselectionnés par un autre organe que le ministre présente lui-même comme proche de l'exécutif ? Il y a là une contradiction manifeste.

Aussi, votre Commission vous proposera-t-elle un troisième amendement retirant le vice-président du Conseil d'Etat de la liste des autorités de désignation des futurs conseillers. Celles-ci ne seraient ainsi plus constituées que du président du Sénat, du président de l'Assemblée nationale et du président du Conseil économique et social.

Parallèlement, le mode collégial d'établissement de la liste des candidatures au poste de membre du conseil de la politique monétaire posait de délicats problèmes de forme et de fond (2).

1. Voir notamment le commentaire sous l'article 12.

Sur la forme, tout d'abord. Les difficultés auxquelles peut conduire l'obligation impérative pour les autorités de désignation de s'entendre sur une liste commune de noms sont, à l'heure actuelle, illustrées jusqu'à la caricature par la pièce politico-financière qui se déroule en Allemagne. Depuis l'automne dernier, en effet, la présidence de la nouvelle banque centrale de Land (1) commune à Hambourg, au Mecklembourg-Poméranie et au Schleswig-Holstein est vacante, parce que les gouvernements de Land concernés, qui sont de couleurs politiques différentes, n'arrivent pas à s'entendre sur un candidat.

Sur le fond, ensuite. Notre excellent collègue député, M. Yves Fréville, devait très justement noter au cours des débats de première lecture à l'Assemblée nationale : *"Il existe des risques de marchandages, ou que les présidents des assemblées, en raison de leur autorité, imposent leur choix. Mieux vaut être prudent. Plutôt qu'une règle d'unanimité ou de majorité, mieux vaudrait que chaque personnalité désigne séparément un ou plusieurs noms".* M. Alphandéry, ministre de l'économie, abondait en ce sens, en ajoutant, avec raison : *"Certaines personnalités fortes risquent d'être écartées, parce qu'elles déplairaient à l'un des membres du collège"*.

La réponse adoptée par l'Assemblée nationale a alors consisté à ne plus préciser selon quelles modalités la liste des candidats serait établie par les autorités compétentes et à renvoyer au décret la définition de ces modalités, étant bien entendu que le pouvoir réglementaire rendrait compte du souhait du Parlement de prévoir une désignation séparée.

Votre Commission vous proposera toutefois, par un quatrième amendement, d'inscrire en toutes lettres dans la loi que la liste devra être établie *"à parts égales"* par les autorités concernées, chacune d'entre elles contribuant dans la même proportion à sa confection, sans recours à un mode consensuel de désignation.

b) Le nombre des candidats

Le texte initial du gouvernement disposait que les candidats étaient choisis sur une liste comprenant un nombre de noms *triple* de celui des membres à désigner. La Commission des finances de l'Assemblée nationale a toutefois jugé qu'en fixant au triple du nombre des sièges à pourvoir le nombre de noms figurant sur la liste, le texte ne trouvait pas un équilibre satisfaisant entre le poids

2. Le texte initial du gouvernement prévoyait que la liste des candidatures était établie conjointement par les différentes autorités.

1. Et donc l'un des sièges du Comité de banque centrale de la Bundesbank.

que doit avoir la proposition du collège et la marge laissée au choix du gouvernement.

Votre Commission ne peut que souligner la pertinence de ce propos mais elle remarque que dès lors que les députés ont expressément admis le principe selon lequel chaque autorité de désignation exerce son choix indépendamment des autres, elle doit être en mesure de proposer un nombre de noms égal à ceux choisis par ses consocuteurs. Si, par ailleurs, l'on admet qu'il ne doit y avoir que trois autorités de désignation, il convient donc de prévoir, comme cela était le cas initialement, que les six membres du conseil de la politique monétaire sont choisis sur une liste comprenant un nombre de noms *triple* de celui des membres à désigner.

Un cinquième amendement vous sera donc proposé en ce sens.

c) La consultation préalable du Conseil de la politique monétaire

L'article 7, paragraphe 3, de la loi sur la Banque fédérale d'Allemagne, prévoit que si le président et le vice-président du Directoire de la Bundesbank, ainsi que ses autres membres, sont désignés par le Président fédéral sur proposition du gouvernement fédéral, celui-ci doit, pour établir ses propositions, prendre l'avis du conseil de la banque centrale.

Par analogie avec ces dispositions, l'Assemblée nationale, sur proposition de sa Commission des finances, a adopté un mécanisme similaire qui prévoit que *"préalablement à leur transmission au gouvernement, les listes dressées pour le renouvellement des membres visés au deuxième alinéa sont soumises pour avis au conseil de la politique monétaire"*. L'amendement de la Commission prévoyait même de rendre cet avis public mais le sous-amendement du gouvernement supprimant cette précision a été adopté par les députés.

Cette précision n'appelle pas de commentaire particulier de la part de votre Commission.

2. Les règles de renouvellement des membres du conseil de la politique monétaire et la continuité de son action

Afin d'amortir le poids des pressions politiques, et, par là-même, de conforter l'indépendance du conseil, le présent article dispose que les six membres, autres que le gouverneur et les sous-gouverneurs, sont renouvelés par tiers tous les trois ans. Ainsi est assurée la continuité du fonctionnement du conseil.

Dans le même ordre d'idées, il convient de remarquer que, le gouverneur et les sous-gouverneurs étant, aux termes de l'article 13 du présent projet de loi, nommés pour une période de six ans, le renouvellement des autres membres coïncidera une fois sur deux avec le leur.

Enfin, l'Assemblée nationale, sur proposition de sa Commission des finances, a, à juste titre, souhaité compléter le présent article pour prévoir, à l'instar des règles qui s'appliquent au renouvellement des membres du Conseil constitutionnel, qu'il est pourvu au remplacement des membres du Conseil de la politique monétaire au moins huit jours avant l'expiration de leurs fonctions.

S'agissant, en revanche, des renouvellements individuels, le texte déposé par le gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale disposait déjà que le remplacement d'un conseiller quittant sa charge avant l'expiration normale du mandat était immédiat.

C. L'EXERCICE DU MANDAT DE MEMBRE DU CONSEIL DE LA POLITIQUE MONÉTAIRE

Les solutions proposées par le gouvernement s'inspirent très largement des critères de l'indépendance organique rappelés dans la première partie du présent commentaire.

1. La durée du mandat

Elle est de neuf ans.

Toutefois, afin de respecter la règle du renouvellement triennal, il est prévu que les membres appelés à remplacer les conseillers qui n'ont pu exercer leur mandat jusqu'à leur terme n'exerceront leurs fonctions que pour la durée restant à courir du mandat de la personne qu'ils remplaceront.

En outre, et toujours dans le même esprit, à l'occasion de la constitution du premier conseil de la politique monétaire, la durée du mandat des membres qui seront désignés cette année sera fixée par tirage au sort, pour deux d'entre eux à trois ans, pour deux autres à six ans et pour les deux derniers à neuf ans.

2. Le caractère non renouvelable du mandat

Le mandat des membres du conseil de la politique monétaire autres que le gouverneur et les sous-gouverneurs n'est pas renouvelable. Il n'est pas non plus révocable (1).

Toutefois, afin de respecter le principe selon lequel le mandat de membre du conseil de la politique monétaire bénéficie d'une durée assez longue, un compromis a été trouvé. En effet, il est prévu que ce mandat demeure renouvelable chaque fois que le conseiller est resté trois ans ou moins dans ses fonctions :

- soit parce qu'il est l'un des deux membres du premier conseil de la politique monétaire dont le mandat a été fixé à trois ans par tirage au sort ;

- soit parce qu'il a remplacé, pour une durée de trois ans au plus, un membre du conseil qui n'avait pas pu aller jusqu'au terme de son mandat.

Certains conseillers exerceront ainsi un mandat compris entre neuf et douze ans à la condition toutefois qu'il n'aient pas atteint 65 ans à la date de leur renouvellement (voir ci-dessous).

1. Lire sur ce point le commentaire sous l'article 10 ci-dessous.

3. La limite d'âge

Les futurs conseillers ne peuvent avoir plus de soixante-cinq ans à la date à laquelle ils sont inscrits sur la liste établie par les autorités chargées de proposer des noms au gouvernement. En pratique donc, la limite d'âge est fixée à 74 ans.

Cette disposition, liée aux règles d'incompatibilités inscrites à l'article 10 du présent projet de loi, aura pour effet principal de favoriser l'entrée au conseil de la politique monétaire de personnes arrivées en fin de carrière. Ce choix implicite du gouvernement restera à confirmer dans la pratique mais il n'apparaît pas entièrement satisfaisant.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter le présent article ainsi amendé.

ARTICLE 9

Organisation des délibérations du conseil de la politique monétaire

Commentaire : L'article 9 précise les conditions dans lesquelles délibérera le conseil de la politique monétaire.

I - LES REUNIONS DU CONSEIL DE LA POLITIQUE MONETAIRE

Le premier alinéa de l'article 9 impose au président, soit le gouverneur de la Banque de France, de réunir le conseil de la politique monétaire au moins une fois par mois, et chaque fois que la majorité des membres le demande.

A. LA FRÉQUENCE DES RÉUNIONS

Il est souhaitable que le projet de loi fixe un rythme minimal de réunions au conseil de politique monétaire, afin d'assurer la collégialité des décisions.

En effet, la possibilité d'organiser des délégations de pouvoir au profit du gouverneur étant prévue par l'article 7, le risque existe de voir s'installer des délégations trop fréquentes du conseil au profit de son président, ce qui irait directement à l'encontre de l'esprit du texte.

B. LES RÉUNIONS À LA DEMANDE DE LA MAJORITÉ

Le premier alinéa de l'article 9 prévoit également que le gouverneur de la Banque de France est tenu de réunir le conseil de la politique monétaire dans les quarante-huit heures, si la majorité des membres le demande. Cette majorité est de cinq membres. Dans les faits, cette situation semble devoir requérir un accord de cinq membres du conseil sur six -hors gouverneur et sous-gouverneurs-.

Cette procédure paraît donc réservée à des contextes de difficultés particulières au sein du conseil, ou bien d'événements extérieurs exceptionnels.

Afin d'accroître la portée du principe de collégialité, votre commission vous proposera donc de fixer aux tiers des membres le nombre des demandes entraînant une réunion du conseil de la politique monétaire permettant de passer outre une éventuelle opposition du gouverneur.

II - LES REGLES DE DELIBERATION

Le deuxième alinéa de l'article 9 prévoit :

1) Les conditions de quorum requis pour les délibérations : au moins les deux tiers des membres en fonction, soit six membres sur neuf, ce qui paraît normal pour assurer la collégialité des décisions.

2) A défaut de quorum, le texte prévoit toutefois une possibilité de nouvelle réunion à l'initiative du président, sur le même ordre du jour et sans condition de quorum.

Aucun délai n'est prévu pour cette nouvelle réunion, ce qui peut se justifier par l'urgence des décisions à prendre.

3) Enfin, le texte prévoit de façon normale que les décisions se prennent à la majorité des membres présents : soit au moins trois membres si le quorum est réuni et que la voix du président est prépondérante.

III - LES RELATIONS AVEC LE GOUVERNEMENT

Le troisième alinéa de l'article 9 introduit la possibilité, pour le gouvernement, d'être représenté aux séances du conseil de la politique monétaire. En l'absence de mention expresse en effet, cette possibilité était a priori exclue par l'interdiction faite au conseil par l'article 1^{er} du projet de loi de recevoir des instructions du gouvernement.

Le troisième alinéa de l'article 9 n'introduit pas de possibilité pour le gouvernement d'influer sur l'action du conseil de politique monétaire. Mais il organise pour l'exécutif un droit permanent d'accès et de proposition.

A. UN DROIT D'ACCÈS

1. **Ce droit est permanent** ; c'est-à-dire qu'aucune sollicitation du conseil n'est nécessaire et que l'exécutif peut assister à n'importe quelle séance, quel qu'en soit l'ordre du jour.

2. **Ce droit est limité :**

a) quant aux représentants du gouvernement

En, effet, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture, sur proposition de sa commission des finances, un amendement particulièrement judicieux limitant la représentation du gouvernement au Premier ministre et au ministre de l'économie et des finances.

Cette précision donne tout son sens à la participation du gouvernement, car celle-ci restera limitée aux autorités gouvernementales les plus directement concernées.

Toutefois, sur proposition du gouvernement, l'Assemblée nationale a également adopté un amendement permettant au ministre de l'économie et des finances de "*se faire représenter, en tant que de besoin, par une personne nommément désignée et spécialement habilitée à cet effet.*"

Dès lors, on peut envisager une représentation du gouvernement quasi-permanente par des hauts fonctionnaires

du ministère de l'économie et des finances, plusieurs personnes pouvant être habilitées par le ministre.

b) quant à la forme de participation

Le droit d'accès du gouvernement est également limité, de la manière la plus normale, en ce qu'il ne comporte pas de voix délibérative.

Cette restriction est évidemment une condition indispensable au respect de l'indépendance de la Banque de France dans l'exercice de la politique monétaire.

B. UN DROIT DE PROPOSITION

Le troisième alinéa de l'article 9 assortit le droit d'accès du gouvernement au conseil de la politique monétaire d'un pouvoir de proposition.

En effet, le Premier ministre et le ministre chargé de l'économie et des finances "peuvent soumettre toute proposition de décision à la délibération du conseil".

En l'absence d'autre précision, cette possibilité doit s'apprécier au vu du cadre du projet de loi :

- s'agissant d'une délibération du conseil de la politique monétaire, on doit considérer que les propositions de décisions entrent obligatoirement dans son champ de compétences tel qu'il est défini à l'article 7 de la loi, soit l'exercice de la politique monétaire ;

- dans l'esprit du texte, on doit considérer que cette possibilité offerte au gouvernement restera exceptionnelle, sauf à dénaturer la notion d'indépendance du conseil de la politique monétaire.

En fait, cette procédure paraît devoir être réservée aux situations de divergence fondamentale d'appréciations entre le gouvernement et la Banque de France sur la politique monétaire. En proposant un projet de solution, le gouvernement peut favoriser l'issue de la crise.

En effet, votre commission des finances approuve pleinement le principe du dialogue organisé par l'article 9, destiné à endiguer tout "autisme monétaire" qui pourrait être la tentation d'une institution indépendante.

Elle estime toutefois que la présence du ministre de l'économie au conseil de la politique monétaire doit conserver un caractère solennel, et rester réservée à quelques séances où l'ordre du jour la justifie.

La possibilité pour le ministre de se faire représenter risque d'aboutir à la présence permanente d'un fonctionnaire du ministère de l'économie au conseil, ce qui n'est pas conforme à l'esprit du texte.

Par ailleurs votre commission estime que le dialogue doit être à double sens.

On imagine mal que le conseil des ministres se réunisse sur des questions touchant à la politique monétaire sans la participation de la Banque de France, désormais seule responsable.

C'est pourquoi votre commission des finances vous propose un amendement donnant au gouverneur de la Banque de France la possibilité d'assister et d'être entendu au conseil des ministres lorsque celui-ci aborde des questions touchant directement à la politique monétaire.

Votre commission des finances vous propose trois amendements :

1) Le premier donnant au tiers des membres du conseil de la politique monétaire le pouvoir de déclencher une réunion du conseil, afin de respecter la collégialité de l'institution.

2) Le deuxième excluant la possibilité de représentation du ministre de l'économie au conseil de la politique monétaire.

2) Le troisième tendant à mieux organiser le dialogue entre le conseil de la politique monétaire et le gouvernement.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter le présent article ainsi amendé.

ARTICLE 10

Statut des membres du conseil de la politique monétaire

Commentaire : Le présent article confère aux membres du conseil de la politique monétaire les instruments de leur indépendance. Il prévoit notamment le caractère irrévocable, sauf incapacité ou faute grave, du mandat des membres du conseil et organise le régime des incompatibilités entre l'exercice de ce mandat et d'autres activités professionnelles.

Cet article est le pendant de l'article 8 du présent projet de loi dans la mise en place d'une *indépendance organique* de la Banque de France. Celle-ci se mesure, en effet, non seulement aux caractéristiques des modalités de désignation de ses dirigeants, mais aussi aux conditions d'exercice de leurs fonctions.

A ce sujet, on notera que le champ d'application du présent article couvre, à la différence de l'article 8, l'ensemble des membres du conseil de la politique monétaire, y compris donc le gouverneur et les deux sous-gouverneurs.

Sous réserve de quelques retouches de détail, votre commission estime que l'équilibre auquel sont parvenus le gouvernement et l'Assemblée nationale dans la rédaction de ce texte est satisfaisant. Au cours du débat de première lecture à l'Assemblée nationale, la majorité a ainsi finalement renoncé à suivre la proposition de la commission des finances tendant à transférer de l'article premier à l'article 10 les dispositions relatives à l'interdiction de solliciter ou d'accepter des instructions qui étaient décalquées de l'article 107 du Traité de Maastricht⁽¹⁾.

M. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie et des finances, devait ainsi déclarer :

"Il n'est pas possible de dissocier la mission fondamentale que représente la conduite de la politique monétaire et l'absence d'injonction qui doit prévaloir en cette matière. Si l'on déplace le deuxième alinéa (de l'article premier), la loi perdra en lisibilité."

1. Voir le commentaire sous l'article premier ci-dessus.

S'il eût été intellectuellement plus satisfaisant de rassembler sous un même article l'ensemble des instruments garantissant la totale liberté d'action des membres du conseil de la politique monétaire, votre commission n'en souscrit pas moins aux vœux exprimés par le ministre en faveur d'une parfaite lisibilité du texte par les agents des marchés financiers à travers le reste du monde : tout "Maastricht", et rien que Maastricht, doit, en effet, se retrouver dans les premiers articles du présent projet de loi.

*

* *

Le présent article dégage quatre principes visant à garantir la liberté d'action des membres du conseil de la politique monétaire : ils ne sont tenus, dans leur expression, qu'au respect du secret professionnel ; leur mandat est irrévocable ; son exercice, sauf exception, est incompatible avec d'autres activités professionnelles ; enfin, les règles d'incompatibilité sont étendues, mais sous une forme atténuée, au-delà de la période d'exercice du mandat afin de parfaire l'indépendance des conseillers.

I. Les restrictions à la liberté de parole limitées au respect du secret professionnel

Les articles 39 du statut de 1973 et 14 du présent projet de loi soumettent les agents de la Banque de France au respect du secret professionnel dans les conditions prévues par l'article 378 du code pénal. Celui-ci dispose que toutes les personnes "dépositaires, par état ou profession ou par fonctions temporaires ou permanentes, des secrets qu'on leur confie, qui, hors le cas où la loi les oblige ou les autorise à se porter dénonciateurs, auront révélé ces secrets, seront punis d'un emprisonnement d'un mois à six mois et d'une amende de 500 francs à 15 000 francs."

En l'absence de toute précision, ces dispositions s'appliquent déjà au gouverneur, aux sous-gouverneurs et aux autres membres du conseil général de la Banque de France : le premier alinéa du présent article les étend donc logiquement à tous les membres du futur conseil de la politique monétaire.

Le respect par chaque individu du principe du secret professionnel s'exercera toutefois sous réserve des décisions de communication et de publication que pourrait prendre le conseil de sa

propre initiative. En effet, dans le silence de la loi, il reviendra au conseil de la politique monétaire seul de préciser les règles d'expression et de communication externe qui s'appliqueront à l'ensemble du collège et à chacun de ses membres pris individuellement (1).

Au reste, si l'expression publique de ses positions est une garantie accordée au conseil de la politique monétaire, elle devrait également relever de ses devoirs : un organe indépendant n'est pas un organe irresponsable. Sa légitimité repose sur la transparence de son action et passe donc par des contacts réguliers avec la presse et l'opinion ainsi que par une reddition de comptes régulière devant la représentation nationale (2).

2. L'irrévocabilité du mandat des membres du conseil de la politique monétaire

Aux termes du deuxième alinéa du présent article, il ne pourra être mis fin au mandat d'un membre du conseil de la politique monétaire que dans deux cas classiques, excluant l'arbitraire ou le choix en opportunité :

- l'incapacité à exercer ce mandat ;
- la faute grave commise dans l'exercice du mandat.

Le principe du parallélisme des formes impose que la révocation soit prononcée par l'organe compétent pour procéder à la nomination, c'est-à-dire par le conseil des ministres. Toutefois, l'initiative de la révocation n'émanera pas de l'exécutif mais du conseil de la politique monétaire qui devra adresser une demande motivée en ce sens. Cette dernière sera établie par le conseil statuant, pour l'occasion, à la majorité des membres autres que l'intéressé, solution qui paraît la plus logique.

Le texte proposé ne tranche toutefois pas franchement la question de la compétence du conseil des ministres saisi d'une demande de ce type par le conseil de la politique monétaire : il demeure, en effet, une ambiguïté sur le caractère lié ou non de sa décision de révocation.

1. En tout état de cause, les membres du conseil de la politique monétaire ne sauraient être assimilés à des fonctionnaires tenus au devoir de "discrétion professionnelle" visé à l'article 26 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

2. De ce point de vue : voir le commentaire sous l'article 13 bis nouveau.

3. L'incompatibilité du mandat de membre du conseil de la politique monétaire avec l'exercice d'une activité professionnelle publique ou privée ou d'un mandat électif

Le troisième alinéa du présent article fixe *le régime des incompatibilités* : les fonctions de gouverneur, sous-gouverneur et, d'une façon générale, de membre du conseil de la politique monétaire sont exclusives de toute autre activité professionnelle publique ou privée, rémunérée ou non, à l'exception toutefois des activités d'enseignement ou des fonctions exercées au sein d'organismes internationaux. Dans ces deux derniers cas, le conseiller doit cependant requérir l'autorisation de cumul de son mandat et de son activité professionnelle tierce auprès du conseil.

Enfin, les membres du conseil de la politique monétaire ne peuvent exercer de mandats électifs.

***Votre commission approuve le caractère légal du principe d'incompatibilité entre le mandat de conseiller et l'exercice d'une activité professionnelle.**

Une alternative s'était, en effet, dessinée lors du débat de première lecture à l'Assemblée nationale : le conseil aurait ainsi pu accepter, dans tous les cas, des dérogations au principe général d'exclusivité. Cette solution, initialement présentée par la commission des finances, ne paraît guère défendable. Ainsi que le notait d'ailleurs M. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie et des finances, *"cette simplification apparente modifie en fait la logique du projet, car elle ouvre la porte à l'exercice d'autres activités par les membres du conseil qui en décideraient eux-mêmes. Les exceptions risquent de se multiplier ce qui serait, à terme, préjudiciable à son image"*.

Cette position devait d'ailleurs être excellemment synthétisée par un autre intervenant (1) : *"On ne peut pas demander au conseil d'être le gardien de sa propre éthique"*.

Le résultat est d'ailleurs conforme au texte actuel de l'article 11 des statuts de 1973 qui prévoit que "les fonctions du gouverneur et des sous-gouverneurs sont exclusives de tout concours, rémunéré ou non, à l'activité d'une entreprise privée ou publique, à l'exception, le cas échéant, des organismes internationaux". Il n'existe à cette règle aucune exception ou dérogation que pourrait prononcer le ministre de l'économie et des finances.

J. M. le député Patrick Devedjian.

*Ce principe étant acté, il convient de s'interroger sur le contenu des incompatibilités. De ce point de vue, le troisième alinéa du présent article ne vise que *les activités professionnelles*. Cette rédaction paraît toutefois suffisamment large pour atteindre le but assigné au texte par ses rédacteurs, à savoir éviter qu'un conseiller ne se trouve en situation de conflit d'intérêts. Il ne semble donc pas nécessaire de supprimer l'épithète "professionnelle" de façon à étendre le champ d'exclusion aux activités de type paraprofessionnel ou associatif, sauf à céder à certains excès : faut-il interdire au gouverneur d'être président d'un club de bridge ?!

*Les assouplissements prévus au régime des incompatibilités sont justifiés. D'une part, ils sont encadrés par la compétence reconnue à l'instance collégiale de donner son accord ou de le refuser au conseiller requérant. D'autre part, les dérogations prévues ont un caractère logique :

- celle concernant *l'activité d'enseignement* est tout à fait traditionnelle ;

- il est, par ailleurs, indispensable de prévoir que le conseil de la politique monétaire puisse être représenté dans les organismes internationaux où la Banque de France, dans l'accomplissement de sa mission de banque centrale, dispose d'un siège. *Il appartiendra ainsi au conseil de la politique monétaire de définir lequel de ses membres le représentera.*

LA REPRÉSENTATION FRANÇAISE AUPRÈS D'ORGANISMES INTERNATIONAUX À VOCATION ÉCONOMIQUE, FINANCIÈRE OU MONÉTAIRE

I - La participation à des instances internationales comme représentant de la France

Au Fonds monétaire international (FMI), le gouverneur pour la France est le ministre de l'économie. Son suppléant est le directeur du Trésor.

A la Banque mondiale, le gouverneur pour la France est le gouverneur de la Banque de France. Son suppléant est le directeur du Trésor.

II - La participation a des instances internationales en tant que représentant de la Banque de France

- *La Banque des Règlements Internationaux*

Conformément à l'article 27 des statuts de la BRI, "le Conseil est composé (notamment) des gouverneurs de chacune des banques centrales d'Allemagne, de Belgique, de France, de Grande-Bretagne, d'Italie et des États-Unis".

Il est à noter que l'objet de la BRI (article 3) est de "favoriser la coopération des banques centrales", et que la Banque de France est actionnaire de la BRI.

- *Le Comité des gouverneurs des banques centrales de la Communauté*

Créé le 8 mai 1964 (décision du Conseil des Communautés), le Comité des gouverneurs est composé des gouverneurs des banques centrales des États membres (article 2).

Le gouverneur de la Banque de France y représente donc celle-ci.

- *L'Institut Monétaire Européen (à créer le 1er janvier 1994 conformément au Traité d'Union Européenne).*

Seront membres de l'IME les banques centrales des États membres. Le gouverneur de la Banque de France siègera au Conseil de l'IME (cf. article 9.2 des statuts annexés au Traité de Maastricht).

L'article 8 des statuts de l'IME dispose que "les membres du Conseil de l'IME qui sont les représentants de leurs institutions agissent sous leur propre responsabilité dans le cadre de leurs activités. Dans l'exercice des pouvoirs et dans l'accomplissement des missions et des devoirs qui lui ont été conférés par le Traité et par les présents statuts, le Conseil de l'IME ne peut solliciter ni accepter des instructions des institutions ou organes communautaires ou des gouvernements des États membres. Les institutions et organes communautaires ainsi que les gouvernements des États membres s'engagent à respecter ce principe et à ne pas chercher à influencer le Conseil de l'IME dans l'accomplissement de ses missions".

- En outre, le gouverneur de la Banque de France participe aux réunions des *ministres de la Zone Franc*.

- En sa qualité de gouverneur de Banque centrale, il participe également au *G 7*, au *G 10* et au *Conseil économique et financier informel*.

- Enfin, les *gouverneurs du Groupe des Dix* (dix principaux pays industrialisés ayant négocié avec le FMI les Accords généraux d'emprunts, plus la Suisse) se retrouvent à Bâle chaque mois à l'occasion des réunions du Conseil d'administration de la BRI. M. de Larosière y représente la Banque de France. Il a été élu président de ce groupe par ses pairs, depuis le 1er janvier 1990. Ce groupe a sous sa responsabilité le Comité de Bâle sur la réglementation et la supervision bancaire qui assure l'harmonisation internationale des réglementations prudentielles.

Votre commission n'a pas jugé utile de vous proposer un amendement de précision prévoyant que le régime dérogatoire inscrit au troisième alinéa du présent article ne vise que les organismes internationaux auprès desquels la Banque de France n'est représentée qu'en sa qualité de banque centrale et dans le cadre de ses différentes missions. Il se serait agi ainsi d'éviter une interprétation trop large, qui ne semble d'ailleurs pas être dans les intentions des rédacteurs de ce texte, et qui aurait permis de nommer, par exemple, le gouverneur concurremment ambassadeur de la France auprès des Nations unies.

*L'interdiction du cumul de tout mandat électif et d'un mandat de membre du conseil de la politique monétaire est compréhensible même si la généralisation proposée peut paraître excessive.

Il ressort des entretiens que votre rapporteur a eu avec des représentants du ministère de l'économie que les rédacteurs du présent projet de loi avaient inséré le terme "mandat électif" avec l'intention de lui conférer un sens moins "compréhensif" que ce qu'il pouvait suggérer : seule la fonction publique élective (1) est, en effet, visée ici et non les autres catégories de mandats électifs (président d'une association ou d'une mutuelle, par exemple).

4. Le prolongement du régime des incompatibilités et le versement du traitement au-delà de la durée d'exercice du mandat, garants d'une indépendance renforcée au profit des membres du Conseil de la politique monétaire.

Dans sa rédaction initiale, le quatrième alinéa du présent article disposait qu'*au cours des trois années suivant la cessation de leurs fonctions* pour un motif autre que la révocation pour faute grave, les membres du conseil de la politique monétaire :

- continuaient à recevoir leur traitement d'activité,

- ne pouvaient, sauf accord du Conseil de la politique monétaire, exercer d'activités professionnelles, à l'exception des fonctions publiques qui viendraient à leur être conférées. Dans le cas

1. L'article 194 de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises fait ainsi référence à l'exercice "d'une fonction publique élective", terme qui à l'évidence correspondrait mieux à l'objectif recherché.

où le conseil de la politique monétaire autorisait l'exercice d'activités professionnelles, ou si des fonctions publiques leur étaient conférées, le conseil déterminait les conditions dans lesquelles tout ou partie de leur traitement continuait à leur être versé.

Au cours du débat de première lecture à l'Assemblée nationale, le délai de trois ans a été ramené à un an, sur proposition de la commission des finances, pour les membres autres que le gouverneur et les sous-gouverneurs. Le reste n'a, en revanche, pas été modifié.

Le système préconisé est, en fait, décalqué de celui prévu à l'article 12 des statuts de 1973 pour le gouverneur et les sous-gouverneurs.

L'indépendance des membres du conseil de la politique monétaire est incontestablement renforcée par l'aisance matérielle qui leur est offerte avec le versement de leur traitement au-delà de l'exercice de leur mandat. La prolongation du régime des incompatibilités relève de la même logique, mais il faut remarquer qu'à partir de ce moment, le principe affirmé dans l'alinéa précédent est inversé : toutes les activités professionnelles sont autorisées sous réserve de l'accord préalable du conseil de la politique monétaire qui étudiera chaque dossier au cas par cas.

Voire : les anciens membres du conseil de la politique monétaire peuvent au sortir de leur mandat, recevoir la charge d'une fonction publique sans demander une dérogation au conseil de la politique monétaire.

Il est incontestable que l'on voit mal comment le Conseil de la politique monétaire pourrait avoir à se prononcer sur l'exercice par l'un de ses anciens membres d'un mandat électif ou d'une fonction au sein du gouvernement. Ce serait, en outre, vraisemblablement inconstitutionnel. De même, il ne faut pas perdre de vue les fondements du régime des incompatibilités : il s'agit d'éviter qu'un membre du conseil se trouve à l'intersection d'intérêts contradictoires. Il n'est, de ce point de vue, pas absurde de prévoir qu'un ancien fonctionnaire pourra retrouver son corps ou son cadre d'origine dès la cessation de son mandat.

Toutefois, la rédaction proposée par le gouvernement ("fonctions publiques conférées") ne couvre pas les cas de réincorporation de fonctionnaires. Le retour d'un fonctionnaire vers son activité initiale relève donc, eu égard aux formules utilisées, du système d'autorisation préalable institué au profit du conseil de la politique monétaire.

Il serait, en revanche, dommageable pour l'indépendance des conseillers que ceux-ci puissent se voir

promettre un haut poste dans l'administration d'État à la fin de leur mandature. Il paraîtrait tout à fait naturel à votre commission que le conseil de la politique monétaire ait la possibilité de prohiber ce genre de pratique.

Votre commission est donc d'avis qu'il convient de laisser au conseil de la politique monétaire le soin général d'établir au cas par cas l'existence d'une incompatibilité en ne prévoyant que deux exceptions : la fonction publique élective et la fonction de membre du gouvernement.

Un deuxième amendement vous sera proposé en ce sens.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter le présent article ainsi amendé.

Section 3

Le conseil général

ARTICLE 11

Composition du conseil général

Commentaire : l'article 11 redéfinit la composition, les compétences et modalités de fonctionnement du conseil général de la Banque de France, compte tenu de la création du conseil de la politique monétaire.

I - LA COMPOSITION ET LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL GÉNÉRAL.

A. LE DROIT ACTUEL

• **L'article 13 de la loi du 3 janvier 1973 prévoit que le conseil général de la Banque comprend, outre le gouverneur et les sous-gouverneurs, dix conseillers ; un censeur et son suppléant, nommés par le ministre de l'économie et des finances, assistent aux séances du conseil.**

• **Une particularité du conseil général est de comporter neuf conseillers nommés en tant que personnalités compétentes par le ministre de l'économie et des finances, mais aussi un conseiller élu par le personnel de la Banque de France.**

• **Une autre particularité est de faire participer aux séances un censeur et son suppléant, nommés par le ministre de l'économie et des finances, avec un droit de veto suspensif.**

• Enfin, l'article 15 de la loi du 3 janvier 1973 donne au conseil général la possibilité de consentir au gouverneur des délégations de pouvoirs (notamment en ce qui concerne la politique monétaire, figurant actuellement dans la compétence du conseil général).

B. LE PROJET DE LOI

• L'article 11 du projet de loi modifie la composition du conseil général, qui comporte désormais :

- les membres du conseil de la politique monétaire (le gouverneur, les deux sous-gouverneurs et six conseillers),

- un représentant des salariés de la Banque de France.

Le conseil serait donc composé de dix membres au lieu de treize dans le droit actuel.

La présence du censeur aux séances, assortie d'un droit de veto suspensif, est maintenue.

• Enfin, l'article 11 prévoit la possibilité, déjà existante, de déléguer des pouvoirs au gouverneur en y ajoutant expressément la faculté pour celui-ci de subdéléguer ses pouvoirs aux sous-gouverneurs et aux autres membres du conseil dans des conditions fixées par le conseil général.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre Commission vous propose de ne pas faire figurer dans la loi le détail du mode d'élection du représentant des salariés, qui pourrait utilement être fixé par le décret en conseil d'Etat prévu à l'article 31 du projet de loi.

Par ailleurs, votre Commission vous propose d'ajouter à l'article 11 une disposition permettant de clarifier le mode de fonctionnement du conseil général : l'obligation de quorum pour les délibérations, fixée actuellement par la loi du 3 janvier 1973 à la moitié des membres plus un, serait établie selon ces mêmes règles.

II - LES COMPETENCES DU CONSEIL GENERAL

A. LE DROIT ACTUEL

La loi du 3 janvier 1973 donne indirectement au conseil général une compétence de droit commun en affirmant à l'article 7 : *"La direction et l'administration de la Banque sont confiées à un gouverneur. Celui-ci exerce tous les pouvoirs qui ne sont pas dévolus au conseil général"*.

A travers d'autres articles, la loi définit également les compétences du conseil général de manière positive. Le conseil dispose ainsi de deux types de compétences ;

- les questions générales relatives à l'administration de la Banque, y compris la gestion budgétaire de celle-ci (*article 15*),

- les conditions dans lesquelles s'effectuent les opérations de la Banque (*articles 26, 27 et 28*).

B. LE PROJET DE LOI

L'article 11 du projet de loi modifie les compétences du conseil général pour tenir compte de celles du conseil de la politique monétaire, du gouverneur et du ministre de l'économie.

1. Le conseil général et le conseil de la politique monétaire

De façon logique, l'article 11 prévoit que le conseil général délibère sur les questions relatives à la gestion des activités de la Banque *"autres que celles qui se rattachent directement aux missions définies à l'article premier ci-dessus"*, soit les missions du conseil de la politique monétaire.

L'indépendance de ce dernier implique en effet que sa compétence ne soit pas partagée avec un conseil où l'Etat est représenté par un censeur.

2. Le conseil général et le gouverneur

En revanche, l'article 11 étend, au moins en apparence, les pouvoirs du conseil général en affirmant que *"la Banque de France est administrée par un conseil général"*, alors que l'article 7 de la loi du 3 janvier 1973 donnait un pouvoir concurrent d'administration au gouverneur de la Banque de France, qui est désormais supprimé.

Toutefois, cette différence pourrait rester théorique, dans la mesure où subsiste la faculté de délégation de pouvoirs au gouverneur, qui n'est encadrée par aucune limitation.

3. Le conseil général et le ministre de l'économie

L'énumération des compétences du conseil général est moins complète que celle de la loi du 3 janvier 1973.

En effet, l'article 31 du projet de loi prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat précisera certaines questions auparavant laissées à la libre appréciation du conseil général telles que les modalités d'organisation et de fonctionnement de la Banque de France. Par ailleurs, certains pouvoirs, tel que celui de la fixation du dividende revenant à l'Etat, ne sont plus mentionnés.

En revanche, l'article 11 laisse inchangée la répartition des compétences entre conseil général et gouverneur en ce qui concerne les statuts du personnel : c'est le conseil qui en délibère, le gouverneur présentant les statuts à l'agrément du ministre de l'économie.

Enfin, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement imposant au conseil général la désignation de deux commissaires aux comptes, chargés de vérifier les comptes de la Banque, qui seraient ensuite transmis aux commissions des finances des deux assemblées.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission des finances approuve la réaffirmation des compétences du conseil général contenue dans l'article 11.

Elle souhaite vous proposer toutefois un amendement tendant à :

- isoler ces compétences dans cet article séparé et renvoyer la composition et le fonctionnement du conseil à un article additionnel après l'article 11,

- détailler de façon plus précise les compétences du conseil général dans le domaine de la gestion financière de la Banque,

- prévoir que les commissaires aux comptes sont convoqués à la séance d'arrêté des comptes, comme c'est le cas dans les sociétés commerciales.

Décision de la Commission: Votre Commission vous demande d'adopter cet article ainsi amendé.

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 11

Le conseil général : composition et fonctionnement

Commentaire : Sur proposition de son rapporteur, votre Commission a adopté un amendement portant article additionnel après l'article 11, ayant pour objet de regrouper dans un même article les modalités de composition et de fonctionnement du conseil général.

Cet article reprend les dispositions de l'actuel article 11 relatives à la composition et au fonctionnement du conseil général, en les adaptant sur trois points :

- la durée du mandat du représentant des salariés est portée de cinq à six ans, par cohérence avec celle du mandat du gouverneur,

- les modalités de son élection ne sont plus mentionnées ; elles seront renvoyées au décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 31,

- des règles de quorum sont introduites pour les délibérations.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

ARTICLE 12

Droit applicable au contentieux de la Banque de France

Commentaire : Le présent article précise le droit applicable à la Banque de France. Il prévoit, en particulier, que les opérations techniques de mise en oeuvre des décisions du conseil de la politique monétaire relèvent du droit civil ou commercial, mais il renvoie devant les tribunaux administratifs les litiges internes à la Banque.

Cet article regroupe deux questions qui sont aujourd'hui traitées séparément dans le cadre du statut de 1973 : d'une part, le régime auquel sont soumises les opérations et les activités de la Banque ; d'autre part, la juridiction compétente en matière de contentieux interne à l'établissement. En conséquence, votre commission vous proposera de distinguer ces deux aspects dans le texte proposé en faisant de chacun des deux alinéas deux articles séparés.

Elle considère, en outre, que ces deux alinéas érigés en articles n'ont pas leur place dans la section relative au conseil général. Il conviendrait de les transférer tous deux à la fin du statut de la Banque de France sous un chapitre nouveau portant dispositions diverses. Telle est la signification de l'amendement de suppression que votre Commission vous proposera d'adopter en conclusion du commentaire qui suit.

I - LES OPERATIONS ET LES ACTIVITES DE LA BANQUE DE FRANCE RELEVANT DE LA LEGISLATION CIVILE ET COMMERCIALE

Le premier alinéa du présent article adapte et complète les dispositions de l'article 29 du statut de 1973 qui prévoient déjà que "les opérations de la Banque sont régies par la législation commerciale". Il ne modifie donc pas l'économie du système actuel :

- En l'absence même de toute précision, les conflits opposant la Banque de France à ses clients ou à ses fournisseurs relèvent du droit commun.

- La définition du régime légal dont relèvent les opérations exercées par la Banque de France, sur décision de son conseil de la politique monétaire, se justifie, en revanche, dès lors que celles-ci s'inscrivent dans le cadre des missions de service public accomplies par la Banque.

Ainsi, dans sa décision n° 83-167 DC du 19 janvier 1984, sur la conformité à la Constitution de la loi relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, le Conseil constitutionnel a-t-il considéré que la Banque de France était un institut d'émission exerçant des prérogatives de puissance publique et pour ce motif dépendant étroitement de l'État (1). De la mise bout à bout de cette jurisprudence, du texte inscrit dans le statut actuel, et du projet futur de statut, il ressort un raisonnement en deux étapes :

- Les contestations qui pourraient naître sur le déroulement même d'une opération (par exemple, une mise en pension) relèvent indubitablement du tribunal de commerce ou des tribunaux civils.

- En revanche, la régularité des décisions ou des règlements pris par le conseil de la politique monétaire qui fondent les modalités de gestion des instruments qu'il met à la disposition des agents sur le marché sera portée devant les tribunaux administratifs, et ce alors même que rien n'est précisé à ce sujet par la loi. L'édition de tels règlements (le règlement des interventions de la Banque sur le marché monétaire notamment) correspond en effet, clairement à l'exercice d'une prérogative de puissance publique, exorbitante du droit commun, confiée par la loi à la Banque de France.

Le juge administratif sera saisi d'un recours direct en annulation ou, ce qui semble devoir être le cas le plus fréquent, sur renvoi pour question préjudicielle de la juridiction judiciaire, elle-même saisie d'un litige concernant une opération.

Ces principes étant posés, la rédaction du premier alinéa du présent article appelle toutefois une interrogation, en ce qu'elle ajoute au texte actuel la précision selon laquelle "les activités" gérées par le conseil général de la Banque sont régies par la législation civile et commerciale. Cette adjonction a-t-elle pour effet d'ôter à la compétence du juge administratif le règlement de certains litiges en cours ?

1. Voir le commentaire sur l'article 6 ci-dessus à propos des caractéristiques particulières de la nature juridique de la Banque de France.

Des conflits se sont, en effet, élevés récemment opposant certaines entreprises à la Banque de France au sujet de la cotation dont celles-ci font l'objet dans le cadre du fichier bancaire des entreprises (FIBEN). Le juge civil s'étant déclaré incompétent, l'une des entreprises a fait appel devant le Cour d'Appel de Paris qui n'a pas encore statué.

Il semble à votre rapporteur que la soumission, par ailleurs logique, des "activités" gérées par le conseil général au régime de la législation civile et commerciale n'interdit pas au juge de discerner dans la gestion de ces activités les décisions qui relèvent, le cas échéant, de l'exercice d'une prérogative de puissance publique. En l'occurrence, le juge pourrait décider, même sous l'empire de la législation future, de considérer la cotation FIBEN comme l'une d'elles.

Pour conclure sur ce point, votre commission vous proposera de simplifier la rédaction inutilement précise de cet alinéa. Cette simplification sera apportée dans le cadre de l'amendement portant article additionnel après l'article 19 qui reprendra les dispositions du premier alinéa du présent article.

II - LES LITIGES INTERNES A LA BANQUE DE FRANCE RELEVANT DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Le deuxième alinéa du présent article adapte l'actuel article 30 des statuts de 1973 qui dispose déjà que "*la juridiction administrative connaît des contestations relatives à l'administration intérieure de la Banque ainsi que des litiges entre la Banque et les membres de son conseil général ou ses agents (...)*".

Ainsi :

- le juge administratif peut avoir à connaître, s'ils font grief, des actes de portée interne pris par les différents organes de la Banque de France (décisions prises par le gouverneur au titre des 1^{er} et 5^{ème} alinéas de l'article 13, mesures d'organisation du service arrêtées par le gouverneur ou le conseil général et, bien sûr, contenu des statuts du personnel...);

- les litiges pourront également concerner la situation personnelle ou les prérogatives des membres du conseil de la politique monétaire ou du conseil général (par exemple : l'élection du représentant des salariés au conseil général).

Les rédacteurs du présent texte n'ont pas souhaité placer ici la compétence de principe du juge administratif s'agissant des litiges qui opposent la Banque de France à ses agents. Par souci de cohérence, votre commission vous proposera cependant de rassembler sous cet alinéa l'ensemble des dispositions relatives aux compétences de la juridiction administrative touchant les litiges internes à la Banque de France. Elle le fera dans le cadre de l'amendement portant article additionnel après l'article 19 qui reprendra les dispositions du second alinéa du présent article.

Les litiges opposant la Banque à ses agents portent en général sur les relations professionnelles (mesures d'avancement, de mutation, etc..) ou consistent en actions en responsabilité.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose de supprimer cet article dont les deux alinéas seront transférés à la fin du titre premier, après l'article 19, sous la forme de deux articles additionnels.

Section 4

Le gouverneur et les sous-gouverneurs

ARTICLE 13

Le gouverneur et les sous-gouverneurs

Commentaire : L'article 13 précise les conditions de nomination ainsi que les compétences du gouverneur et des sous-gouverneurs.

I - LA NOMINATION DU GOUVERNEUR ET DES SOUS-GOUVERNEURS

Comme dans le droit actuel, le gouverneur et les sous-gouverneurs sont nommés en Conseil des ministres.

Trois innovations sont apportées par le projet de loi :

A) La suppression du serment prêté par le gouverneur, entre les mains du Président de la République, de *"bien et fidèlement diriger la Banque, conformément aux lois et règlements"* (article 10 de la loi du 3 janvier 1973), une prestation d'allégeance étant désormais incompatible avec les fonctions de président d'un conseil de la politique monétaire indépendant.

B) Le mandat du gouverneur et des sous-gouverneurs est désormais fixé à six ans, renouvelable une fois, alors que les textes actuels ne prévoient aucune limitation de durée :

- Cette règle nouvelle est conforme aux exigences de l'accord de Maastricht, qui fixe une durée minimale de cinq ans au mandat des gouverneurs du système européen de banque centrale. La durée de six ans paraît plus en harmonie avec le mandat des membres du conseil de politique monétaire, de neuf ans, un renouvellement du tiers ayant lieu tous les trois ans.

- Le caractère renouvelable -une fois- du mandat a été précisé par l'Assemblée nationale en première lecture.

Si l'on peut s'interroger sur la comptabilité de cette possibilité avec l'indépendance de la fonction, il reste que la longueur du mandat devrait préserver le gouverneur de l'influence d'un gouvernement.

Cette possibilité de renouvellement paraît conforme à nos traditions qui privilégient la continuité des institutions, et le caractère irremplaçable de l'expérience professionnelle. (Toutefois, depuis la loi du 3 janvier 1973, seul l'actuel gouverneur a exercé ses fonctions plus de cinq ans).

C) Enfin, la limite d'âge est fixée à 65 ans pour les fonctions de gouverneur et de sous-gouverneurs.

II - LES COMPETENCES DU GOUVERNEUR ET DES SOUS-GOUVERNEURS

A. LE DROIT ACTUEL

La loi du 3 janvier 1973 confère au gouverneur des fonctions très étendues :

- de manière négative, puisqu'il exerce *"tous les pouvoirs qui ne sont pas dévolus au conseil général"*;

- de manière positive, à travers plusieurs dispositions :

• l'article 7 précise en effet que la direction et l'administration de la Banque sont confiées à un gouverneur ;

• l'article 8 attribue au gouverneur :

- la fixation de l'ordre du jour du conseil général et sa présidence,

- l'exécution des décisions du conseil,

- la représentation de la Banque vis-à-vis des tiers,

- la nomination aux emplois de la Banque, à l'exception des directeurs de succursales, nommés sur sa proposition par arrêté du ministre de l'économie et des finances (art. 32).

En ce qui concerne les sous-gouverneurs, l'article 9 de la loi du 3 janvier 1973 leur attribue un rôle d'assistance au gouverneur, dans le cadre de compétences déléguées par celui-ci.

B. LE PROJET DE LOI

1. Le gouverneur

L'article 13 définit les compétences du gouverneur de manière plus restrictive en ne lui conférant que des pouvoirs généraux de direction -et non plus d'administration.

- Le gouverneur conserve toutefois, outre la présidence des deux conseils, la préparation et la mise en oeuvre de leurs décisions et la représentation de la Banque vis-à-vis des tiers.

- Enfin, il nomme désormais à tous les emplois de la Banque, y compris les directeurs des succursales, une seule exception étant faite naturellement pour les emplois du conseil de la politique monétaire.

2. Les sous-gouverneurs

L'article 13 maintient aux sous-gouverneurs les mêmes fonctions: assistance au gouverneur dans le cadre de compétences déléguées et précise en outre que l'un d'eux, désigné spécialement, peut présider les conseils en cas d'empêchement du gouverneur.

III - LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission vous propose un amendement tendant à élever à 68 ans l'âge maximum fixé pour les fonctions de gouverneur et de sous-gouverneurs, étant donné l'importance irremplaçable de l'expérience professionnelle pour exercer ce type de fonctions.

Décision de votre Commission : Votre Commission vous propose d'adopter l'article 13 ainsi amendé.

Section 4 bis

*Rapport au Président de la République - Contrôle du Parlement
(division nouvelle)*

ARTICLE 13 BIS (NOUVEAU)

**Rapport au Président de la République
et contrôle du Parlement**

Commentaire : L'Assemblée nationale a adopté un amendement insérant une section additionnelle n°4 bis dans le chapitre II "Organisation de la Banque", et intitulée "Rapport au Président de la République - Contrôle du Parlement".

Cette section est constituée d'un article 13 bis nouveau, relatif à l'obligation annuelle de compte rendu des opérations de la Banque au Président de la République, et au contrôle du Parlement.

I - LA PORTEE DE L'ARTICLE 13 BIS

L'article 13 bis procède en trois temps :

1) L'article reprend l'obligation annuelle de rapport du Gouverneur de la Banque au Président de la République sur les opérations de la Banque (instituée par l'article 8 de la loi du 3 janvier 1973) en l'étendant à un double titre ;

- le rapport portera sur les opérations de la Banque, mais aussi sur la politique monétaire de l'année précédente et de l'année en cours ;

- il sera adressé également au Parlement.

2) L'article 13 bis précise ensuite que le gouvernement présente ce rapport au Parlement, ce qui laisse penser que cette

présentation se ferait au cours d'une séance publique dans chacune des Assemblées.

3) Enfin l'article 13 bis prévoit l'obligation, pour le gouverneur de la Banque de France, de se rendre aux convocations des commissions des finances du Parlement, et lui donne le droit de demander à être entendu par ces commissions.

II - LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission des finances se félicite de l'adoption de cet article additionnel par l'Assemblée nationale.

En effet, l'indépendance donnée au Conseil de la politique monétaire doit s'accompagner d'un débat public sur cette politique, sous peine de consacrer une souveraineté de technocrates.

La meilleure méthode pour instaurer ce débat est de l'instituer devant la représentation nationale, qui devra le relayer auprès de l'opinion publique.

Votre commission vous propose toutefois de un amendement de suppression de la section 4 bis et un amendement de suppression de l'article 13 bis, afin de transférer ces dispositions dans un chapitre spécifique, créé après le chapitre IV du titre I.

Il lui paraît préférable en effet de ne pas inscrire ces dispositions dans le chapitre relatif à l'organisation de la Banque de France.

Décision de votre Commission : Votre Commission vous propose de supprimer cet article.

Section 5

Le personnel de la Banque

ARTICLE 14

Statut du personnel de la Banque de France

Commentaire : Le présent article précise certaines dispositions statutaires applicables au personnel de la Banque de France : règle du secret professionnel, interdiction du cumul des fonctions exercées au sein de la Banque avec d'autres activités extérieures et compétence de principe des tribunaux administratifs pour connaître des litiges opposant la Banque à ses agents.

Le statut du personnel de la Banque de France s'apparente au statut de la fonction publique, en dépit du régime de droit privé dont celle-ci se prévaut dans ses relations avec l'extérieur. Il précise, en effet, les conditions de recrutement du personnel titulaire, organisé sous forme de concours, définit ses droits (avancement, retraite, etc...) et comporte la liste de ses obligations ainsi que des sanctions disciplinaires. Une fraction du personnel n'est toutefois soumise qu'à une partie de ces dispositions ; il s'agit du "*cadre latéral*", recruté pour des emplois demandant des compétences particulières, et des agents auxiliaires.

Le personnel titulaire est divisé en catégories ayant des règles de recrutement et d'avancement spécifiques.

Au 31 décembre 1992, l'effectif total de la Banque s'élevait à 17 189 agents ; 6 524 travaillaient dans les services centraux (dont 6 329 titulaires), 8 664 dans les succursales et bureaux (dont 8 377 titulaires), 2 001 dans les établissements à caractère industriel (dont 1 946 titulaires).

L'effectif a beaucoup augmenté dans les années 1970 et au début des années 1980, mais a décru sensiblement depuis 1985.

Les agents de la Banque bénéficient de conditions relativement favorables, par rapport à l'ensemble des salariés, en ce qui concerne la garantie de l'emploi, les rémunérations et certains avantages annexes. Sur ces deux derniers points, il n'a pas semblé à votre rapporteur qu'il y ait une différence réelle avec ce que l'on observe dans la plupart des institutions financières.

Aux termes de l'adoption du présent projet de loi, rien n'imposera en tout cas de modifier le statut du personnel de la Banque de France.

*

* *

Certaines des dispositions du statut du personnel de la Banque de France sont de nature législative. Elles sont, à l'heure actuelle, dispersées sur trois articles de la loi de 1973 :

- Les agents de la Banque de France sont tenus au secret professionnel sous les peines de l'article 378 du code pénal (*article 39 de la loi de 1973*).

- Ils ne peuvent prendre ou recevoir une participation ou quelque intérêt ou rémunération que ce soit par travail ou conseil, dans une entreprise publique ou privée, industrielle, commerciale ou financière, sauf dérogation accordée par le gouverneur. Ces dispositions ne s'appliquent toutefois pas à la production des oeuvres scientifiques, littéraires ou artistiques (*article 40 de la loi de 1973 et article 112 du statut du personnel de la Banque de France*).

- Enfin, les litiges entre la Banque et ses agents relèvent de la juridiction administrative (*article 30 de la loi de 1973*).

Le présent article rassemble ces trois éléments statutaires en dupliquant presque mot à mot, exception faite de quelques corrections de forme, le texte de 1973.

La réécriture des statuts de la Banque de France aurait toutefois pu être l'occasion de proposer une rédaction du *principe de l'exclusivité du service* plus conforme à la réalité. La reprise pure et simple de la loi de 1973 devrait, en principe, conduire, en effet, à n'interdire que le cumul de l'exercice d'une fonction au sein de la Banque de France avec l'exercice d'une activité quelconque auprès d'un établissement industriel, commercial ou financier. Le fait de travailler parallèlement, mais dans un cadre autre que celui d'une entreprise ou bien pour une entreprise dont le champ d'activité n'est

ni industriel, ni commercial, ni financier, ne devrait normalement pas entraîner la demande d'une dérogation au gouverneur.

Telle semble pourtant être d'ores et déjà la règle : le gouverneur est ainsi amené, pour l'essentiel, à accorder des dérogations à des agents exerçant par ailleurs des activités d'enseignement.

En conclusion sur cet article, la commission des finances rappelle qu'elle a souhaité rassembler sous un article additionnel après l'article 19 l'ensemble des dispositions fixant la compétence des tribunaux administratifs en matière de litiges internes à la Banque de France. Elle vous proposera donc, pour améliorer la présentation du texte, la suppression du dernier alinéa dans le présent article et son transfert dans l'article additionnel susdit.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter le présent article ainsi modifié.

CHAPITRE III

AUTRES MISSIONS D'INTERET GENERAL ET AUTRES ACTIVITES

ARTICLE 15

Exercice d'activités ne se rattachant pas directement aux missions de la Banque de France en matière de politique monétaire

Commentaire : l'article 15 décrit les conditions dans lesquelles la Banque exerce les activités n'ayant pas de lien direct avec ses missions fondamentales.

I - LA SITUATION ACTUELLE

A. LES DIX SEPT METIERS DE LA BANQUE DE FRANCE

Le plan d'entreprise de la Banque élaboré en 1987 et actualisé chaque année, distingue 17 métiers exercés par la Banque.

Les 17 métiers de la Banque de France

- | | |
|----------------------|--|
| Métier n° 1. | Fabrication de billets de banque |
| Métier n° 2. | Gestion de la circulation fiduciaire |
| Métier n° 3. | Gestion des instruments scripturaux et des systèmes d'échange ; opérations scripturales du Trésor |
| Métier n° 4. | Gestion des affaires internationales |
| Métier n° 5. | Elaboration et diffusion de statistiques et d'études monétaires, financières et économiques ; préparation de la politique monétaire |
| Métier n° 6. | Mise en oeuvre de la politique monétaire |
| Métier n° 7. | Participation à la gestion de la dette publique |
| Métier n° 8. | Réglementation bancaire et monétaire |
| Métier n° 9. | Réglementation prudentielle et surveillance du système bancaire |
| Métier n° 10. | Collecte, analyse et mise à disposition |
| Métier n° 11. | Relations avec la clientèle |
| Métier n° 12. | Gestion et animation du réseau |
| Métier n° 13. | Gestion des ressources humaines |
| Métier n° 14. | Gestion des moyens administratifs et financiers |
| Métier n° 15. | Gestion de l'organisation informatique |
| Métier n° 16. | Contrôle interne |
| Métier n° 17. | Communication et formation |

En effet, autour des missions centrales de la Banque : émission des billets, politique monétaire, gestion des réserves de changes, énumérées par les articles 1er à 6 de la loi du 3 janvier 1973, se sont développées des fonctions très diverses qui s'appuient :

- sur l'article 5 de la loi du 3 janvier 1973 qui prévoit que la Banque *"effectue toutes études et analyses utiles à son information et à celle des pouvoirs publics ou à l'amélioration du fonctionnement du système monétaire"*,

- sur la tradition, avec l'héritage d'une clientèle liée au passé de banque commerciale de la Banque de France.

B. LES MISSIONS DE LA BANQUE DE FRANCE

La diversité des "métiers" de la Banque n'exclut pas une classification par type de mission :

- les missions de banque centrale

Elles comprennent :

- la préparation et la mise en oeuvre de la politique monétaire,
- la gestion des réserves de changes,
- la gestion des instruments scripturaux et des systèmes d'échange,
- la gestion de la circulation fiduciaire.

- les missions d'intérêt général

Il s'agit de missions développées dans le cadre des services rendus à l'Etat :

- tenue du compte du Trésor,
- participation à la gestion de la dette publique,
- établissement de la balance des paiements,
- fabrication des billets...

- les missions d'utilité collective

Ce sont des missions développées par la Banque dans un but d'information générale et utilisées, le cas échéant, par des agents privés, tels que :

- la centrale des bilans des entreprises,
- les études et enquêtes de conjoncture.

- les missions commerciales

Il s'agit de la tenue des comptes de clientèle privés ouverts aux agents de la Banque, aux particuliers, et à quelques entreprises.

En définitive, les missions de banque centrale à strictement parler n'occupent qu'une minorité des 17 000 agents de la Banque de France.

II - LE PROJET DE LOI

Le projet de loi distingue deux niveaux de missions pour la Banque de France :

- des missions "fondamentales" définies par le chapitre Ier qui comprennent :

. la politique monétaire dans un cadre d'indépendance (article 1er),

. la gestion des réserves de change, pour le compte de l'Etat (article 2),

. le fonctionnement et la sécurité des systèmes de paiement (article 4).

- d' "autres missions d'intérêt général" (expression ajoutée par l'Assemblée nationale en première lecture) et d' "autres activités", définies au chapitre III, qui comprennent l'ensemble des autres missions de la Banque, visées à titre général ou en détail aux

articles 15 à 17 bis. L'Assemblée nationale a restreint le champ d'application de ce chapitre qui auparavant comprenait toutes les activités "hors politique monétaire"

A. DES MISSIONS FACULTATIVES

L'article 15 pose le principe selon lequel les activités rattachés aux missions "non fondamentales" de la Banque de France peuvent continuer à être exercées.

Ce principe a une double signification :

- ces activités ne sont pas interdites, mais ne sont pas pour autant obligatoires (sauf l'établissement de la balance des paiements expressément prévu à l'article 16).

- il s'agit des activités déjà exercées, car l'article 15 emploie le verbe "continuer".

B. DES PRESTATIONS REMUNEREES

L'article 15 pose un second principe qui est celui de la rémunération des prestations non liées aux missions fondamentales.

En effet, l'Etat pourra demander pour son propre compte ou pour le compte de tiers, à la Banque de France, de fournir des prestations, mais celles-ci seront alors rémunérées, dans le cadre de conventions, afin de couvrir les coûts engagés.

Selon votre Commission des finances, cette possibilité ne vaut que pour des activités nouvelles de la Banque, c'est-à-dire non encore exercées à la date d'entrée en vigueur de son nouveau statut.

Elle permettrait utilement :

- à la Banque de France, de dégager des coûts de revient, grâce à l'établissement d'une comptabilité analytique qui devrait progressivement s'étendre à toute la Banque,

et de ne pas financer sur des ressources liées à son activité de Banque centrale des activités plus périphériques,

- à l'Etat de :

choisir le cas échéant la banque comme prestataire de services en toute connaissance de cause,

et d'éviter de la solliciter à l'infini pour des tâches d'intérêt général du type des commissions de surendettement des ménages.

Le débat sur le "point mort" de la Banque de France

Autour du projet de statut de la Banque de France a surgi un débat sur le "point mort" de celle-ci, soit le niveau de taux d'intérêt auquel le compte de résultat de la Banque est juste équilibré.

Le niveau élevé des taux d'intérêt résulterait en partie, selon certains, de la nécessité pour la Banque de France de financer des activités non rentables. D'après l'Association française des banques, le "point mort" de la Banque serait de 6 % ; d'après la Banque de France elle même, il serait de 3 %. Ces chiffres ne sont pas vérifiables de l'extérieur, mais il est intéressant de souligner que le remboursement des concours à l'Etat (36 milliards de francs) permettra d'abaisser de deux points le "point mort".

Ce débat de chiffres pose le problème du coût des activités :

1) la mise en place d'une comptabilité analytique par "métier" est indispensable pour évaluer le coût des différentes activités de la Banque ; celle-ci estime avoir fait des progrès notables dans ce domaine.

2) la rémunération des services rendus à l'Etat, que la Banque évalue à 700 millions de francs, permettrait parallèlement d'établir et de maintenir une transparence des comptes ;

3) la "filialisation" des activités, solution radicale, préconisée par certains, n'est pas à l'ordre du jour du fait de la nécessité de préserver la cohésion de la Banque. Tout au plus, des activités nouvelles pourraient s'exercer, si leur rentabilité l'exige, dans le cadre de groupements d'intérêt économique.

III - LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

A. LE PRINCIPE DES ACTIVITES MULTIPLES

Votre Commission approuve le principe du maintien des activités de la Banque de France ne se rattachant pas directement aux missions "fondamentales", en effet :

• le protocole sur les statuts du système européen de Banque centrale et de la Banque centrale européenne prévoit, dans son article 14, que *"les banques centrales nationales peuvent exercer d'autres fonctions que celles qui sont spécifiées dans les présents statuts, à moins que le conseil des gouverneurs ne décide à la majorité des deux-tiers des suffrages exprimés, que ces fonctions interfèrent avec les objectifs et les missions du S.E.B.C."*

La poursuite par la Banque de France d'activités n'ayant pas de lien direct avec la politique monétaire est donc parfaitement compatible avec la troisième phase de l'accord de Maastricht.

• la multiplicité des fonctions exercées par la Banque, souvent critiquée pour ses coûts excessifs, est importante par la très grande diversité des informations qu'elle procure et par le rôle central qu'elle donne à la Banque de France au sein du système financier.

A condition d'être rationalisée à l'aide d'une comptabilité analytique, cette diversité doit faire la force de la banque centrale au sein du système européen de banques centrales. Le principe de subsidiarité ne s'appliquera de façon équilibrée que si les banques centrales nationales sont des interlocuteurs solides de la Banque centrale européenne.

B. POUR UNE BANQUE CENTRALE RESPONSABLE

Votre Commission des finances vous propose un amendement à l'article 15 ayant pour objet :

1) de permettre à la Banque de France de ne pas se cantonner, à l'avenir, aux activités déjà exercées, en supprimant le verbe "continuer" ;

2) de prévoir qu'il pourra s'agir le cas échéant d'une simple participation à des activités et non pas de l'exercice direct de celles-ci. Un exemple peut en être celui de la mise en place de fichiers relatifs aux mouvements de monnaie scripturale, dans le cadre de groupements d'intérêt économique ;

3) de préciser plus nettement que les prestations nouvelles demandées par l'État pourront ne pas être les seules nouvelles activités entreprises par la Banque de France.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter l'article 15 ainsi modifié.

ARTICLE 16

Etablissement de la balance des paiements

Commentaire : Le présent article confère un cadre légal et précise les modalités d'exécution de l'une des prestations que l'État pourra demander à la Banque de France de lui fournir contre rémunération, à savoir l'établissement de la balance des paiements et celui de la position extérieure de la France.

Aujourd'hui compte statistique retraçant l'ensemble des opérations intervenues au cours d'une période donnée entre un pays et l'extérieur, la balance des paiements avait été conçue à l'origine comme un simple compte de caisse où apparaissaient les paiements et recettes en or et devises effectués par la banque centrale chargée d'assurer la convertibilité de la monnaie. C'est ce qui explique qu'en règle générale, à l'heure actuelle, ce sont les banques centrales qui établissent la balance des paiements de leurs pays respectifs : au sein de l'OCDE, seuls la Grande-Bretagne et les Etats-Unis continuent, semble-t-il, d'échapper à cette règle.

Le principe selon lequel la Banque de France établit la balance des paiements et la position extérieure de la France procède de deux textes réglementaires :

- Le décret n° 59-1438 du 21 décembre 1959 portant suppression de l'office des changes et dévolution de ses attributions a transféré explicitement à la Banque de France la charge d'établir "la balance des paiements de la zone franc" (article 2).

- Le titre II du décret n° 89-938 du 29 décembre 1989 réglementant les relations financières avec l'étranger fixe les modalités de la collecte par la Banque de France des informations statistiques nécessaires à l'établissement de la balance des paiements et à celui de la position extérieure.

Le présent article ne change donc rien à la compétence technique déjà reconnue à la Banque de France en la matière. Au-delà de l'obligation légale qu'il prévoit, son objet semble être double :

- Il rattache explicitement l'établissement de la balance des paiements et la confection de la position extérieure de la France au régime de fourniture de prestations précisé aux deuxième et troisième alinéas de l'article 15 ci-dessus.

La prestation exécutée donnera, à l'avenir, lieu à rémunération afin de couvrir les coûts engagés par la Banque (1). Une convention sera conclue pour fixer cette rémunération.

- Cet article tend également à préciser que c'est à la demande de l'Etat et pour son compte que la Banque de France établit la balance des paiements, solution qui induit un changement non négligeable par rapport à la situation actuelle, et ce en dépit de ce qu'indique l'exposé des motifs placé en tête du projet de loi :

• Il est tout d'abord prévu que la balance des paiements sera établie "sur instructions du ministre chargé de l'économie et des finances". Celui-ci serait ainsi conduit à définir seul les objectifs en matière de qualité et de fiabilité de la balance des paiements afin, en particulier, d'assurer la cohérence des méthodes utilisées pour son élaboration avec celles utilisées pour la mise en place des comptes nationaux.

Cette vision des choses ne tient toutefois pas compte de l'internationalisation des normes utilisées pour la confection des balances nationales. Depuis de nombreuses années, en effet, le Fonds monétaire international (FMI) a vu son autorité renforcée en la matière et la Banque de France applique ses recommandations afin d'améliorer la qualité et la pertinence des comparaisons internationales. Au plan communautaire européen, les balances commerciales font, par ailleurs, l'objet d'une présentation statistique rigoureusement homogène dans le cadre des documents d'Eurostat.

Le ministre de l'économie et des finances ne détient donc pas seul la clef méthodologique de la présentation des informations contenues dans la balance des paiements de notre pays.

Votre commission des finances vous proposera donc un amendement portant nouvelle rédaction de cet article et tendant à supprimer la précision selon laquelle la balance des paiements et la position extérieure de la France sont établies sur instructions du ministre de l'économie et des finances. Les questions d'outils et de méthode seront ainsi contenues dans la convention passée entre l'Etat et la Banque de France aux termes de l'article 15 du présent projet de loi, et devront donc faire l'objet d'un accord entre les deux parties.

1. 180 agents sont affectés au service de la balance des paiements. A l'heure actuelle, la Banque ne reçoit pas de rémunération spécifique.

Plus fondamentalement, cette mise à égalité de l'Etat et de la Banque permettra à celle-ci de continuer à peser dans les négociations internationales où elle est représentée et où elle contribue à élaborer, avec les autres banques centrales, les normes d'établissement des documents statistiques produits par les Etats.

• Dans le texte proposé, le ministre chargé de l'économie et des finances serait le seul à publier les résultats de la balance des paiements et de la position extérieure de la France alors qu'actuellement ceux-ci sont conjointement publiés par la Direction du Trésor et la Banque de France. Sur ce point encore, la situation actuelle ne serait donc pas reconduite à l'identique.

Votre commission des finances a toutefois reçu l'assurance, à ce sujet, qu'en dépit des ambiguïtés de cette rédaction, la balance des paiements et la position extérieure de la France continueraient d'être publiées sous le double timbre de la Direction du Trésor et de la Banque de France.

Sous réserve de ces explications, elle a donc décidé de ne pas proposer la suppression de la dernière phrase de cet article.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

ARTICLE 17

Titulaires de comptes

Commentaire : L'article 17 énumère de manière limitative les catégories de titulaires de comptes à la Banque de France

I - LA SITUATION ACTUELLE

Les textes

La loi du 3 janvier 1973 prévoit l'obligation pour la Banque de France, de tenir dans ses écritures :

- le compte des établissements bancaires et financiers, afin d'assurer les règlements et recouvrements de fonds entre eux (article 2),

- le compte du Trésor, pour des opérations définies dans le cadre de conventions (article 17).

La loi du 3 janvier 1973 prévoit également la faculté pour la Banque de France d'ouvrir dans ses écritures des comptes, rémunérés ou non, au nom de toutes banques centrales ou organismes internationaux (article 22).

La pratique

Par ailleurs, en héritage de son passé de banque commerciale, la Banque gère des comptes de clientèle privée.

D'après les informations fournies à votre rapporteur, les caractéristiques de cette activité sont les suivantes :

"La Banque gère environ 80 000 comptes dont un peu moins de la moitié ouverts aux agents actifs ou retraités. Depuis plus d'un an, elle n'ouvre plus de comptes aux entreprises;

Les règles relatives au secret professionnel et à la déontologie bancaire ne permettent pas à la banque de communiquer la liste de ses clients, parmi lesquels on ne compte que quelques centaines d'associations et d'entreprises commerciales ou industrielles locales et régionales et six grandes entreprises publiques ou privées;

L'encours des dépôts est de 2,9 milliards de francs, soit 0,15 % des dépôts (0,08 % pour les dépôts de la clientèle externe).

Aucun crédit ou facilité de caisse n'est accordé. Seules des avances sur obligations et bons du Trésor ou titres assimilés sont possibles (ces opérations délaissées par les banques sont traditionnelles à la Banque depuis 1834).

Aucun compte n'est rémunéré (pas même ceux du personnel contrairement à la pratique bancaire).

Les conditions générales pratiquées sont publiques et d'ailleurs souvent comparées avec celles des autres banques.

Cette activité - regroupée dans le plan d'entreprise dans le métier 11 - fait l'objet comme toutes les autres d'un suivi analytique détaillé. En 1992, l'équilibre des recettes et de coûts était presque atteint."

II - L'APPORT DE L'ARTICLE 17

A. LE MAINTIEN D'UNE FACULTE

L'article 17 ne pose plus d'obligation, mais ouvre la faculté d'être titulaire de comptes à la Banque de France :

- aux organismes régis par la loi "bancaire", soit les établissements de crédit et les établissements financiers,

- aux institutions mentionnées par cette même loi comme ne lui étant pas soumis, soit : le Trésor, les services financiers de la Poste, la Caisse des dépôts et consignations, l'EDOM, l'EOM,

- aux banques centrales et établissements de crédits étrangers,

• aux organismes financiers internationaux et organisations internationales.

Apparaissent donc, de manière nouvelle, les établissements de crédits étrangers d'après les informations fournies à votre rapporteur : *"l'intention du gouverneur est de laisser à la Banque de France la plus large capacité d'ouvrir des comptes à des établissements financiers étrangers, dès lors que le conseil de la politique monétaire l'estime nécessaire à l'accomplissement de ses missions."*

B. LE GEL D'UNE SITUATION

En ce qui concerne la clientèle privée en effet, la faculté d'être titulaire d'un compte est réservée désormais aux agents de la Banque de France sans limitation. Elle est ouverte aux autres personnes seulement dans la mesure où elles sont déjà titulaires d'un compte de clientèle à la date de la publication du nouveau statut de la Banque de France.

La solution adoptée est donc celle d'une extinction progressive de la clientèle privée vers un "noyau dur" composé des agents de la Banque de France.

C. L'INTRODUCTION DE DEROGATIONS INDIVIDUELLES

L'Assemblée nationale a en effet adopté un amendement, en première lecture du projet de loi, visant à ouvrir une possibilité d'autorisation individuelle d'ouverture de comptes délivrée par le conseil général. Cette faculté a pour objet de pouvoir régler de situations particulières (chef de l'Etat, Premier ministre,...).

III - LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre Commission des finances vous propose deux amendements à l'article 17 :

- Le premier rappelle expressément l'obligation pour la Banque de France de tenir le compte du Trésor public.

Cette obligation, conforme au droit actuel est en effet transformée en faculté par l'article 17 où le Trésor public n'apparaît au surplus que de façon indirecte et négative, à travers les institutions non visées par la loi bancaire. Or, il est clair que la Banque de France doit tenir le compte du Trésor, celui-ci devant centraliser sur un compte les opérations d'exécution du budget.

- Le deuxième amendement supprime la limitation faite au développement des comptes de clientèle à partir de l'existant en ce qui concerne les personnes physiques pour quatre raisons :

. cette définition correspond mieux à la mission d'une Banque centrale,

. s'il est vrai que l'activité de clientèle ne va pas de soi pour une banque centrale, elle reste très limitée en volume, représentant 0,15 % du total des dépôts,

. cette mission traditionnelle permet au plan local, aux succursales, d'établir un dialogue fructueux avec les banques commerciales et avec la clientèle, donnant ainsi aux agents de la Banque de France une culture du monde bancaire,

. enfin, si l'on peut considérer que cette activité n'a pas encore atteint un point de rentabilité, on ne peut estimer qu'il y a la véritable atteinte à la concurrence vis-à-vis des banques, compte tenu des activités bancaires beaucoup plus importantes des services du Trésor et de la Poste.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 17 BIS (NOUVEAU)

Opérations que la Banque de France est habilitée à effectuer sur le marché des changes

Commentaire : Le présent article, inséré par voie d'amendement lors du débat de première lecture à l'Assemblée nationale, vise à préciser les instruments dont dispose la Banque de France pour mettre en oeuvre notamment la politique de change.

La présence de cet article à la fin du chapitre III consacré aux "autres missions d'intérêt général et aux autres activités" s'explique par la généralité du dispositif qu'il contient. Il vise, en effet, non seulement l'ensemble des instruments dont dispose la Banque de France lorsqu'elle intervient sur le marché des changes pour le compte de l'Etat mais également les interventions qu'elle réalise pour son propre compte ou pour le compte de tiers, c'est-à-dire, en clair, sa clientèle. La Banque effectue, en effet, comme toute banque commerciale des opérations de change au profit des personnes physiques.

Pour le reste, les dispositions du présent article sont reprises textuellement de l'article 20 des statuts de 1973. L'utilité de leur insertion est incertaine compte tenu des principes de portée plus générale fixés aux articles 2, 15 et 17 du présent projet de loi.

Votre commission ne voit toutefois pas d'objection à les maintenir.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.

CHAPITRE IV

DISPOSITIONS LIEES A L'EMISSION DES BILLETS

L'article 105 A du Traité de Maastricht place l'émission des billets de banque au rang des monopoles exercés par la Banque Centrale européenne et, en termes dérivés, par les banques centrales nationales.

La logique suivie par les rédacteurs du présent texte imposerait que les articles 18 et 19 qui suivent soient rattachés, *in fine*, au chapitre premier du statut consacré aux missions fondamentales de la Banque de France. Dans le souci d'améliorer la cohérence du projet de loi, votre Commission vous proposera de fondre ces deux articles et d'en transférer le texte sous la forme d'un article additionnel après l'article 5.

En conséquence, il conviendra d'adopter un amendement portant suppression de la présente division et de son intitulé qui n'ont plus lieu d'être.

ARTICLE 18

Emission des billets

Commentaire : Le présent article a pour objet de rappeler que la Banque de France bénéficie du monopole d'émission des billets. Il serait, en outre, précisé dans la loi que la Banque a la charge de veiller à la bonne qualité de la circulation fiduciaire.

*Le monopole d'émission des billets

Le premier alinéa du présent article reprend les dispositions de l'article 2 du statut de 1973 qui prévoient que "la

Banque de France est seule habilitée à émettre des billets qui sont reçus comme monnaie légale sur le territoire de la France métropolitaine".

Il convient d'emblée de préciser que ce monopole n'emporte pas obligation pour la Banque de France de fabriquer les billets qu'elle met en circulation. Leur confection tombe clairement dans le champ de l'article 15 du projet de loi, c'est-à-dire au rang des prestations annexes que l'établissement choisit de fournir, en l'occurrence à elle-même.

La Banque de France est aujourd'hui l'une des très rares banques centrales à gérer l'intégralité de la filière de production des billets :

- la papeterie est installée à Vic-le-Comte (Puy-de-Dôme) ;
- l'imprimerie se trouve à Chamalières (Puy-de-Dôme) ;
- enfin, les services de direction sont installés à Puteaux (Hauts-de-Seine) ainsi que le Centre d'études et de réalisations fiduciaires (CERF), dont l'objet est essentiellement la recherche et le développement.

La fabrication des billets, présentée comme le métier n° 1 de la Banque dans le plan d'entreprise, est confrontée à un réel problème de compétitivité que l'établissement devra impérativement résoudre dans les tous prochains mois. En effet, si le coût du billet français a diminué ces dernières années, passant de 1,39 franc par billet en 1991 à 93 centimes en 1993, celui-ci reste notablement plus élevé que le prix d'achat payé par la Bundesbank aux imprimeries privées allemandes.

Le dernier compte rendu (1992) présenté au Président de la République au nom du conseil général de la Banque de France par le gouverneur, Jacques de Larosière, présente en ces termes la stratégie que souhaite appliquer la Banque pour sauver cette activité (1).

"Désormais dotée de machines modernes, la fabrication des billets s'est attachée en 1992 à faire prendre conscience aux partenaires sociaux des contraintes économiques qui pèsent sur elle, que ce soit dans la perspective européenne ou dans un cadre strictement national.

C'est ainsi qu'en cours d'exercice, les deux objectifs ci-après ont été exposés à l'ensemble du personnel et à ses représentants :

- ***définition en 1993, selon un mode participatif, des évolutions nécessaires pour accéder, à l'horizon de l'an 2000, à la zone***

de compétitivité dans laquelle se situeront les imprimeries des autres banques centrales :

- anticipation de deux ans de la sortie de la nouvelle gamme de billets français de façon à être prêts, fin 1995, à participer activement et à tout moment à l'émission de la monnaie européenne.

Les premiers résultats de cette démarche de prise de conscience collective ont été matérialisés par la signature, en avril, d'un accord d'établissement, aux termes duquel la durée d'utilisation des équipements du CERF a été très sensiblement relevée par la mise en oeuvre d'un régime de travail en deux équipes.

L'effort de concertation devra être poursuivi dans le même sens à Vic-le-Comte et à Chamalières en 1993 où, parallèlement à une action résolue de fiabilisation des équipements, un allongement du temps d'utilisation des machines devra être négocié."

Dont acte.

**Les décisions concernant le cours légal des billets*

Le présent article décalque les dispositions de l'article 33 du statut de 1973 en substituant le conseil de la politique monétaire au conseil général de la Banque.

La limitation du délai d'échange des billets qui n'ont plus cours légal (10 ans dans le projet de loi alors que le statut de 1973 ne fixe aucune limite) permettra notamment à l'Etat de bénéficier plus rapidement du "solde non présenté à ses guichets de types de billets retirés de la circulation" (ce que l'on appelle le "culot d'émission"). Dans la pratique, toutefois, les billets échangés après 10 ans sont très peu nombreux. Leur valeur numismatique est généralement supérieure à la valeur faciale. Cette modification ne fait donc qu'aligner le droit sur la pratique et permet de simplifier la gestion de ces opérations.

**Le solde non présenté des billets retirés de la circulation*

Le troisième alinéa du présent article reprend mot à mot les dispositions de l'article 35 du statut de 1973 qui prévoient que "la

Banque de France doit verser à l'Etat le solde non présenté à ses guichets de types de billets retirés de la circulation".

***La bonne qualité de la circulation fiduciaire**

Veiller à la bonne qualité de la circulation fiduciaire est d'ores et déjà une mission traditionnelle de la Banque, étroitement liée au privilège d'émission des billets dont elle bénéficie : la Banque procède ainsi, par l'intermédiaire de son réseau de comptoirs, au triage des billets et monnaies qui sont reversés à ses guichets afin d'éliminer les coupures usagées et de ne remettre en circulation que des signes monétaires de bonne qualité.

La "gestion de la circulation fiduciaire" apparaît comme le métier n° 2 dans le plan d'entreprise édicté par la Banque. L'adjonction du principe selon lequel la Banque "veille à la bonne qualité de la circulation fiduciaire" a donc simplement pour objet de conforter un état de fait que plus personne ne semble d'ailleurs vouloir aujourd'hui contester.

Cette précision est toutefois particulièrement bienvenue. La Banque de France a, en effet, mis beaucoup de temps à réagir aux mutations apparues au cours des années 1980 dans le domaine sociologique ou économique (1) : extension des plages horaires d'ouverture des magasins ; déplacement en dehors des centres villes de vastes centres commerciaux ouverts très tardivement ; développement des cartes de paiement et utilisation croissante des automates distributeurs de billets. Au contraire, la Banque, devant la très forte progression des versements à ses guichets a réagi en imposant en 1981 des normes de conditionnement et de livraison extrêmement rigides : conditionnement des billets en paquets de mille suivant des formes particulières ; un seul prélèvement global (retrait de fonds) par jour et par établissement, un seul versement par jour et par établissement.

Ces évolutions ont conduit les banques à se désengager des fonctions annexes à leur activité de caisse (comptage, conditionnement), au profit de sociétés de transports de fonds, ou d'organismes nouveaux apparus alors, les "caisses centrales interbancaires" (CCI).

Or, ces intermédiaires n'ont pas seulement été un moyen pour les banques de sous-traiter, au meilleur prix, à une entreprise

1. Les remarques qui suivent sont reprises du rapport particulier rédigé par la troisième chambre de la Cour des comptes sur les comptes et la gestion de la Banque de France (exercices 1981 à 1989).

spécialisée. Elles ont pu également représenter un transfert d'activité au détriment de la Banque de France : les banques, qui s'adressaient auparavant à l'Institut d'émission pour verser leurs valeurs et retirer des fonds se sont ainsi, le cas échéant, tournées vers une caisse interbancaire.

Le détournement de trafic au profit des CCI a certes été partiel, puisque les établissements bancaires sont en tout état de cause contraints de s'adresser à la Banque de France pour satisfaire leurs besoins en billets neufs. Toutefois, il a été réel, et pouvait susciter, à terme, une dégradation de la qualité de la circulation fiduciaire, puisque le recyclage de la monnaie était effectué par les sociétés privées sans triage préalable : les 20 % de billets usés éliminés de la circulation par la Banque de France étaient, ici, réinjectés dans le circuit.

L'enjeu a été parfaitement perçu par la Banque qui a ainsi décidé d'isoler la gestion de la circulation fiduciaire parmi les métiers figurant dans le plan d'entreprise élaboré en 1988. Le niveau et la qualité des prestations offertes à la clientèle se sont particulièrement accrus ces dernières années avec la poursuite de la reconnaissance-triage mécanique des billets sur leur lieu de versement.

La Banque de France sait qu'elle doit encore améliorer la productivité et les conditions de fonctionnement de ses services. L'inscription dans la loi de l'impératif de "bonne qualité de la circulation fiduciaire" ne peut que la pousser dans cette voie et l'inciter à ne pas reproduire les erreurs commises au début des années 1980.

Décision de la Commission : Par souci d'améliorer la cohérence du présent projet de loi, votre Commission vous propose de supprimer ici le texte du présent article et de le transférer sous forme d'article additionnel après l'article 5.

ARTICLE 19

Exclusion des billets du champ d'application des dispositions relatives aux titres au porteur

Commentaire : L'article 19 exclut les billets de banque du système de protection institué par un décret 56-27 du 11 janvier 1956 pour les porteurs de titres perdus ou volés.

La faculté d'opposition du porteur de titres organisée par le décret 56-27 du 11 janvier 1956 ne saurait faire obstacle au pouvoir libératoire universel des billets de banque.

Cette exclusion des billets du champ d'application du décret précité figurait déjà dans l'article 34 de la loi du 3 janvier 1973.

Position de votre Commission : Votre Commission vous propose de supprimer l'article 19 car les dispositions en sont reprises dans un article additionnel à l'article 5 (voir plus haut). En effet, selon votre Commission, les dispositions relatives à l'émission des billets doivent figurer au chapitre 1er du titre I du présent projet de loi, parmi les missions fondamentales de la Banque de France.

Décision de votre Commission : Votre Commission vous propose de supprimer cet article.

CHAPITRE ADDITIONNEL APRES LE CHAPITRE IV

RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE CONTRÔLE DU PARLEMENT

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 19

Rapport au Président de la République

Contrôle du Parlement

Commentaire : Votre Commission a adopté, sur proposition de son rapporteur, un amendement créant un chapitre additionnel après le chapitre IV, réservé de manière spécifique au rapport au Président de la République et au contrôle du Parlement.

Ce chapitre est composé d'un article additionnel après l'article 19, également inséré par amendement de votre Commission.

Cet article reprend l'essentiel de l'article 13 bis adopté par l'Assemblée nationale.

Trois modifications y ont été apportées :

1) le rapport au Président de la République et au Parlement porterait sur "les opérations de la Banque de France" ce qui inclut implicitement la politique monétaire ;

2) en revanche, l'amendement précise également que la présentation effectuée par le gouverneur devant le Parlement porte sur les perspectives et résultats de la politique monétaire afin d'établir :

- que seule cette politique est présentée au Parlement, et non pas les autres opérations de la Banque ;

- que cette présentation porte à la fois sur les perspectives, et sur les résultats de la politique monétaire. On peut imaginer que cette présentation ait lieu, par exemple en décembre de l'année n, et porte sur les objectifs de

croissance de la masse monétaire de l'année $n + 1$, et sur les résultats de n par rapport aux objectifs affichés. Un débat sur ce thème compléterait de façon tout à fait logique le débat budgétaire.

3) Enfin l'amendement reprend, par souci de cohérence, les dispositions ajoutées par l'Assemblée nationale en première lecture à l'article 11 et relatives à la transmissions des comptes de la Banque aux commissions des deux Assemblées. Ceux-ci seraient accompagnés, pour plus de précisions, du rapport des commissaires aux comptes.

Décision de votre Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

CHAPITRE ADDITIONNEL. APRES LE CHAPITRE IV

DISPOSITIONS DIVERSES

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 19

Détention directe du capital de la Banque de France par l'Etat

Commentaire : Sur proposition de son rapporteur, votre Commission a adopté un article additionnel qui reprend les dispositions de l'article 6 du présent projet de loi relatives à la détention directe par l'Etat du capital de la Banque de France.

L'analyse au fond des dispositions contenues dans le présent article additionnel figure dans le commentaire sous l'article 6 ci-dessus.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter le présent article additionnel.

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 19

Droit de communication

Commentaire : Votre Commission vous propose d'adopter un amendement portant article additionnel après l'article 19, reprenant, au chapitre additionnel après le chapitre IV, intitulé "dispositions diverses", les dispositions de l'article 5 relatives au droit de communication des informations en provenance des banques et des entreprises.

En effet, ces dispositions n'ont pas leur place au chapitre 1er traitant exclusivement des missions fondamentales.

Sur le fond de l'article votre Commission vous demande de vous référer au commentaire de l'article 19.

Décision de la Commission : Votre Commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 19

Régime juridique auquel sont soumises les opérations et les activités de la Banque de France

Commentaire : Sur proposition de son rapporteur, votre Commission a adopté un article additionnel qui reprend, dans une rédaction volontairement simplifiée, le texte du premier alinéa de l'article 12 du présent projet de loi.

L'analyse au fond des dispositions contenues dans le présent article additionnel figure dans le commentaire sous l'article 12 (paragraphe I) ci-dessus.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter le présent article additionnel.

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 19

**Compétence des juridictions administratives pour les litiges
internes à la Banque de France**

Commentaire : Sur proposition de son rapporteur, votre Commission a adopté un article additionnel qui reprend les dispositions du deuxième alinéa de l'article 12 et du dernier alinéa de l'article 14 du présent projet de loi.

L'analyse de fond des dispositions contenues dans le présent article additionnel figure dans le commentaire sous l'article 12 (paragraphe II) ci-dessus.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter le présent article additionnel.

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES A L'ACTIVITE ET AU CONTROLE DES ETABLISSEMENTS DE CREDIT

CHAPITRE PREMIER

CONSEIL NATIONAL DU CREDIT

ARTICLE 20

Compétences du Conseil national du crédit

Commentaire : Le présent article tend, par cohérence avec les dispositions du titre premier, à supprimer les compétences consultatives que le Conseil national du crédit détiennent aujourd'hui en matière de définition des orientations de la politique monétaire et de la politique du crédit.

L'article 24 de la loi bancaire du 24 janvier 1984 ouvre deux séries de compétences au profit du Conseil national du crédit :

- celui-ci est consulté sur les orientations de la politique monétaire et du crédit ;

- il a également pour mission d'étudier les conditions de fonctionnement du système bancaire et financier.

Dans chacun de ces domaines, le Conseil national du crédit peut émettre des avis et, parallèlement, faire procéder aux études qu'il estime nécessaires.

Enfin, le Conseil adresse chaque année au Président de la République et au Parlement un rapport relatif aux sujets sur lesquels il est consulté ou sur lesquels il émet des avis : la monnaie et le crédit ainsi que le fonctionnement du système bancaire et financier.

L'article 26 de la loi bancaire précise les modalités selon lesquelles le Conseil national du crédit procède à l'examen des

orientations de la politique monétaire et du crédit : deux séances au moins par an leur sont consacrées, sous la présidence effective du ministre chargé de l'économie et des finances. La définition de la fourchette de croissance de l'agrégat monétaire M3 établie par le ministre et le gouverneur de la Banque de France fait ainsi l'objet d'une consultation du CNC.

*

* *

Le présent article tire, en premier lieu, les conséquences de l'économie générale proposée par le titre premier du projet de loi : définition et mise en oeuvre de la politique monétaire par le Conseil de la politique monétaire de la Banque de France agissant en toute indépendance, puis contrôle a posteriori par les commissions des finances du Parlement. Ainsi :

- le Conseil national du crédit ne serait plus consulté sur les orientations de la politique monétaire et du crédit ;

- son rapport annuel au Président de la République et au Parlement ne serait plus consacré qu'au fonctionnement du système bancaire et financier.

Par mesure de coordination, l'article 32 ci-après supprime le deuxième alinéa de l'article 26 de la loi bancaire du 24 janvier 1984 dont les dispositions fixent le régime des réunions consacrées à l'examen des orientations de la politique monétaire et du crédit.

Pour des raisons de cohérence, il vous sera proposé de transférer le texte de l'article 32 dans l'article 20 sous la forme d'un paragraphe additionnel.

Enfin, le présent article précise un peu plus le champ d'étude du fonctionnement du système bancaire et financier en ajoutant au premier pôle explicite d'intérêt - "les relations avec la clientèle", un second pôle : la gestion des moyens de paiement.

Cette adjonction est superfétatoire, comme l'est d'ailleurs l'énonciation des domaines de réflexion possibles dès lors qu'une compétence générale a été donnée au Conseil s'agissant de l'étude du fonctionnement du système bancaire et financier. Ainsi le Conseil a-t-il consacré d'excellentes pages à l'évolution technique des moyens et des systèmes de paiement dans son rapport d'octobre 1991 relatif à "l'évaluation technologique du système financier français".

Le Conseil national du crédit est un organe très (trop ?) nombreux, comprenant une cinquantaine de participants venant d'horizons divers. Plusieurs de ses membres, interrogés par votre

rapporteur, ont noté le relativement faible intérêt des séances plénières. Tous se sont, en revanche, félicités de l'émulation engendrée par la création de groupes de travail où la présence est, en générale, assidue. Le Parlement a, lui-même, pu d'ailleurs apprécié l'excellence des travaux émanant depuis quelques années de ces groupes de travail.

Votre rapporteur est donc certain que les aménagements proposés dans le cadre du présent article n'auront aucune conséquence négative sur l'utilité de l'action accomplie par les membres du Conseil national du crédit.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter le présent article complété par un paragraphe reprenant le texte de l'article 32 du projet de loi.

CHAPITRE II

COMITE DE LA REGLEMENTATION BANCAIRE

ARTICLE 21

Présidence du comité de la réglementation bancaire

Commentaire : L'article 21 modifie les règles de présidence du comité de la réglementation bancaire.

I - LA SITUATION ACTUELLE

A. LES INSTITUTIONS DE LA LOI BANCAIRE

1. Trois instances de régulation

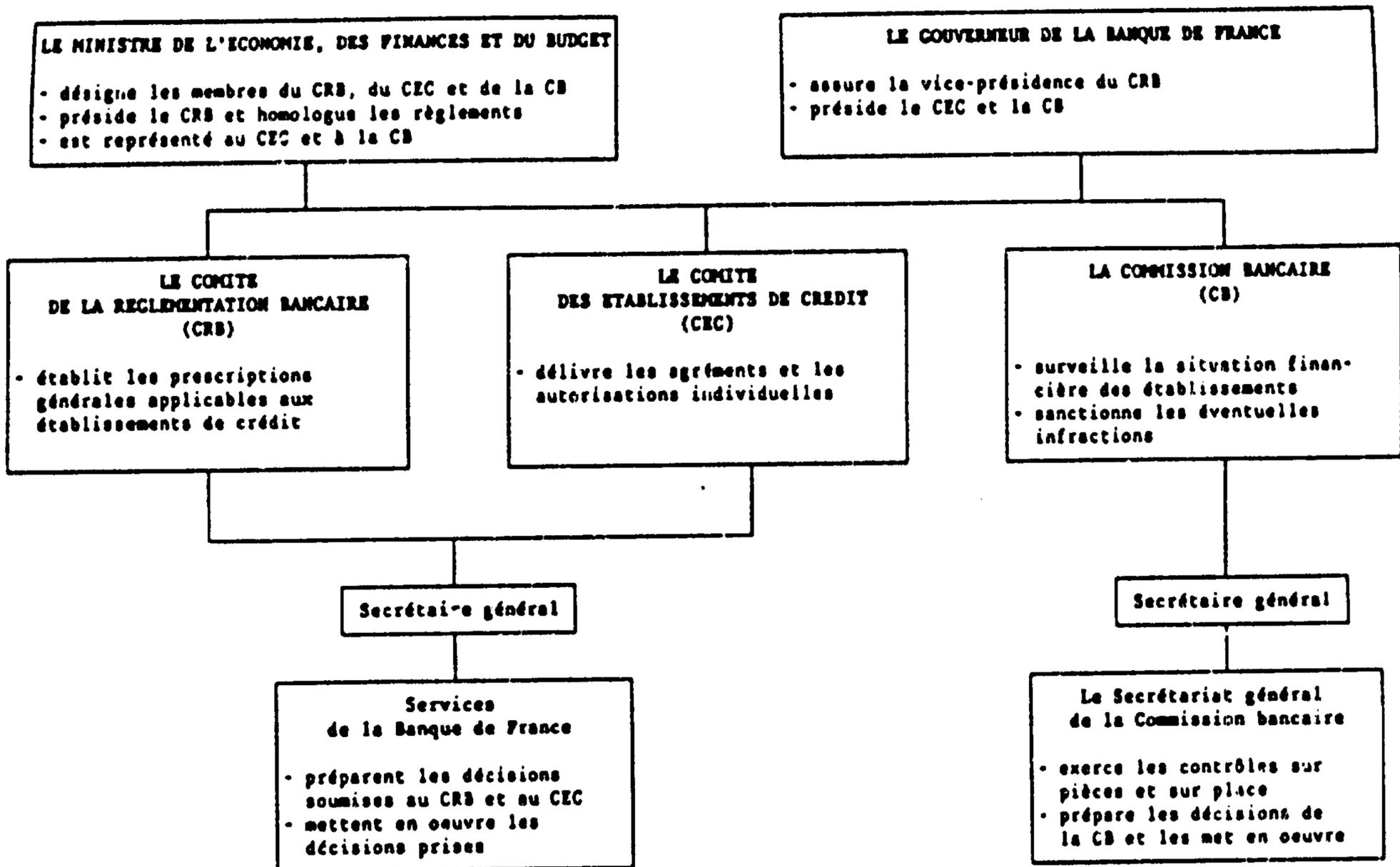
La loi 84.46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit a mis en place trois institutions de régulation du système bancaire :

- une instance chargée d'édicter des normes, le comité de la réglementation bancaire,

- une instance chargée d'autoriser l'accès à la profession bancaire, le comité des établissements de crédit,

- une instance de contrôle sur pièces et sur place des établissements, la commission bancaire.

LES AUTORITES BANCAIRES



2. La composition de ces instances

Les trois institutions créées par la loi bancaire présentent la particularité d'associer la Banque de France au ministère de l'économie et des finances :

Composition des institutions de la loi bancaire

Le comité de la réglementation bancaire :

- le ministre chargé de l'économie et des finances, président,
- le gouverneur de la Banque de France, vice-président,
- quatre membres nommés par arrêté du ministre chargé de l'économie et des finances pour trois ans,

Le comité des établissements de crédit :

- le gouverneur de la Banque de France, ou son représentant, président,
- le directeur du Trésor,
- quatre membres ou leurs suppléants nommés par arrêté du ministre chargé de l'économie et des finances pour trois ans.

La commission bancaire :

- le gouverneur de la Banque de France ou son représentant, président,
- le directeur du Trésor ou son représentant
- quatre membres ou leurs suppléants nommés par arrêté du ministre chargé de l'économie et des finances pour six ans.

B. LE COMITE DE LA REGLEMENTATION BANCAIRE

1. Les compétences

a) Les établissements

D'après l'article 33 de la loi du 24 janvier 1984, le comité a une compétence générale de réglementation des établissements de crédits : montant du capital, participations, implantation des réseaux, conditions des opérations, normes de gestion, plan comptable... encore la liste des compétences énumérées pr l'article 33 n'est-elle pas limitative.

b) La politique du crédit

L'article 33-8°) ajoute à cette compétence celle de la réglementation des instruments et règles de la politique du crédit, sous réserve des dispositions de la loi du 3 janvier 1973 sur la Banque de France.

2. Le fonctionnement

a) La présidence

Le ministre a présidé quatre séances sur les trente huit qui se sont tenues depuis la mise en place de l'institution et a signé 10 des 135 règlements, (sachant toutefois que son homologation ultérieure est obligatoire pour l'application de ces règlements, en vertu de l'article 32 de la loi bancaire).

b) Le secrétariat

Aucun texte ne réglemente le fonctionnement du secrétariat. Celui-ci est assuré par la Banque de France, dirigé par un haut fonctionnaire du ministère de l'économie et des finances mis à disposition de celle-ci (qui dirige également le secrétariat général du comité des établissements de crédit).

II - LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

1) Votre Commission souhaite que la possibilité de présider le comité de la réglementation bancaire, désormais ouverte à un représentant du ministre, soit réservée au Directeur du Trésor, afin de conserver le niveau de représentation actuel des membres du comité de la réglementation bancaire, notamment la participation du gouverneur de la Banque de France.

2) Votre Commission ne désapprouve pas le principe selon lequel la réglementation bancaire relève de la responsabilité de l'Etat, ce qui peut justifier la présidence exclusive du ministre ou de son représentant. Elle s'interroge en revanche sur la valeur de la justification donnée à cette disposition par l'exposé des motifs du projet de loi, qui invoque l'indépendance de la politique monétaire : *"En pratique (...), c'est le gouverneur de la Banque de France, qui assurait jusqu'ici le plus souvent la présidence effective du comité. Une telle situation étant peu compatible avec le fait que le gouverneur ne saurait plus désormais recevoir d'instructions du ministre chargé de l'économie et des finances. L'article fait en sorte que le ministre ou son représentant puisse présider effectivement le comité, dont le gouverneur restera naturellement membre."*

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 22

Compétence du comité de la réglementation bancaire

Commentaire : Le présent article tire les conséquences du principe fixé au quatrième alinéa de l'article 7 du projet de loi en prévoyant que les compétences du comité de la réglementation bancaire relatives aux instruments et aux règles de la politique du crédit s'exerceront à l'avenir sous réserve des pouvoirs désormais exercés par le conseil de la politique monétaire, notamment en matière d'assiette et de taux des réserves obligatoires.

L'article 33 de la loi bancaire du 24 janvier 1984 fixe la liste des secteurs de compétence attribués au comité de la réglementation bancaire (CRB).

Le dernier alinéa (8°) de cet article précise que le CRB établit la réglementation concernant notamment les instruments et les règles de la politique du crédit. Toutefois, ces pouvoirs sont exercés *"sans préjudice des dispositions de la loi n° 73-7 du 3 janvier 1973 sur la Banque de France"*.

Dans la pratique, il convient de placer sous la tête de chapitre "Instruments et règles de la politique du crédit" un ensemble de textes régissant les réserves obligatoires et notamment le règlement n° 86-14 du 24 novembre 1986, modifié par les règlements n° 88-11 du 29 juillet 1988, n° 89-09 du 22 décembre 1989 et n° 90-14 du 16 octobre 1990, relatif aux réserves obligatoires. Aucune autre matière n'est jamais rentrée sous ce chapitre.

En l'état actuel du partage des compétences :

- le comité de la réglementation bancaire détermine l'assiette des réserves obligatoires et fixe un plafond pour la définition de leur taux ;

- la Banque de France fixe le taux des réserves obligatoires et décide des abattements qui peuvent être pratiqués sur leur assiette ;

- le ministre de l'économie et des finances homologue les règlements du CRB et exerce sa tutelle sur la banque centrale en matière de fixation du taux des réserves obligatoires.

Les dispositions du quatrième alinéa de l'article 7 du présent projet de loi ont profondément modifié l'économie du dispositif actuel : le taux et l'assiette des réserves obligatoires seront dorénavant établis par le conseil de la politique monétaire de la Banque de France hors de toute tutelle du ministre de l'économie et des finances. Cette capacité, un peu plus large que celle aujourd'hui reconnue à la banque centrale, continuera toutefois de s'appliquer "*dans le cadre de la réglementation bancaire*".

Selon les informations fournies à votre rapporteur par la Direction du Trésor qui recourent au mot près celles données à M. Philippe Auberger, rapporteur du texte pour l'Assemblée nationale, cette dernière précision ne vise en fait que la *définition* de l'assiette des réserves obligatoires. Elle signifie que la réglementation bancaire édictée par le comité de la réglementation bancaire définira les divers éléments constitutifs des bilans ou, éventuellement, des hors-bilans des établissements soumis au régime des réserves obligatoires, éléments susceptibles de servir d'assiette à la constitution des réserves obligatoires ; mais la définition précise de l'assiette dans ce cadre général incombera bien au conseil de la politique monétaire de la Banque de France.

Ce schéma est d'ailleurs le décalque fidèle de l'article 19 du protocole sur les statuts du système européen de banques centrales et de la banque centrale européenne annexé au Traité de Maastricht :

- La banque centrale européenne est habilitée à imposer aux établissements de crédit établis dans les États membres la constitution de réserves obligatoires auprès de la B.C.E. et des banques centrales nationales (article 19-4, première phase).

- Les modalités de calcul et la détermination du montant exigé peuvent être fixées par le conseil des gouverneurs (article 19-1, deuxième phase).

- Le conseil des ministres de l'Union, c'est-à-dire le pouvoir réglementaire, définit toutefois la base des réserves obligatoires et les rapports maxima autorisés entre ces réserves et leur base (article 19-2).

*

* *

Le présent article porte donc simplement adaptation de la rédaction du 8° de l'article 33 de la loi bancaire compte tenu des pouvoirs qui seront dévolus au conseil de la politique monétaire et de la substitution du texte aujourd'hui en discussion aux statuts de 1973.

Toutefois, afin d'exclure toute ambiguïté, votre Commission estime qu'il est nécessaire d'aller un peu plus loin et de ne pas reprendre telle quelle la formule selon laquelle le comité de la réglementation bancaire établit la réglementation concernant *"les instruments et les règles de la politique du crédit"*.

Pour se caler sur la lettre et sur l'esprit de l'article 19 du protocole de SEBC, votre Commission vous proposera donc de ne conserver à la compétence du CRB que les *"instruments et les règles du crédit"*. Un amendement vous sera soumis en ce sens.

Décision de la Commission: Votre Commission vous propose d'adopter le présent article ainsi amendé.

ARTICLE 23

Rôle du président du comité de la réglementation bancaire

Commentaire : l'article 23 modifie les règles d'interprétation et de mise en oeuvre de la réglementation bancaire

I - LE DROIT ACTUEL.

L'article 36 de la loi bancaire prévoit au chapitre III "Réglementation des établissements de crédit" que la mise en oeuvre de la réglementation bancaire est assurée, chacun pour ce qui le concerne, par la Banque de France et le comité des établissements de crédit.

En effet, la réglementation bancaire comporte à la fois des règles d'accès à la profession qui sont appliquées par le comité des établissements de crédit et des règles de fonctionnement appliquées par la commission bancaire, aujourd'hui confondue en pratique avec les services de la Banque de France.

II - L'APPORT DE L'ARTICLE 23

L'article 23 supprime ce pouvoir de mise en oeuvre des règlements bancaires.

Il le remplace par un pouvoir de réglementation dérivée donné au président du comité de la réglementation bancaire. En effet, celui-ci *"précise les conditions d'application des règlements édictés par le comité de la réglementation bancaire"*.

Le gouvernement justifie cette modification dans l'exposé des motifs par *"la séparation des fonctions de réglementation des établissements de crédit, exercées par le comité de la réglementation bancaire dans le cadre de circulaires définies par le gouvernement, des*

fonctions d'état-civil des établissements de crédit et des fonctions de contrôle et de sanctions exercées par la commission bancaire".

III - LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission des finances s'interroge sur la portée réelle de l'article 23.

1) En ce qui concerne la mise en oeuvre de la réglementation bancaire, il semble bien que l'article 36 de la loi bancaire ne fasse que rappeler une évidence : la commission bancaire et le comité des établissements bancaires assurent la mise en oeuvre de la réglementation bancaire, et ce de par leurs fonctions mêmes.

La loi bancaire étant suffisamment claire par ailleurs, l'article 36 qui a pu donner lieu à divergence d'interprétations sur la possibilité d'adopter des textes normatifs, ou non, par la commission bancaire, ne paraît pas devoir être maintenu.

Votre commission vous propose donc de conserver la suppression de cet article.

3) S'agissant de l'interprétation de la loi bancaire, le présent article dans sa rédaction actuelle n'est pas suffisamment précis.

Le Président devra-t-il répondre à des demandes de précisions ? -ce qui n'a pas à figurer dans la loi- Ou bien édicter des règlements dérivés ? -ce qui risque d'affaiblir le comité au profit d'un pouvoir normatif grandissant de son président.

Votre commission considère que cette disposition n'apporte pas d'amélioration du système existant. Elle vous propose donc un amendement de suppression de l'article 36 de la loi bancaire dans sa nouvelle rédaction.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié

CHAPITRE III

LE COMITÉ DES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT

ARTICLE 21

Présidence du comité des établissements de crédit

Commentaire : L'objet principal du présent article est de préciser que le gouverneur de la Banque de France préside le comité des établissements de crédit en sa qualité de président de la commission bancaire.

Cet article est le premier d'une série d'autres qui visent à compléter la loi bancaire du 24 janvier 1984 en vue de souligner le rôle exclusif des organes créés par cette loi dans le contrôle prudentiel des établissements de crédit. Si la place éminente du gouverneur de la Banque de France est ainsi reconnue, il n'en demeure pas moins que c'est dorénavant en tant que président de la commission bancaire :

- qu'il présidera le comité des établissements de crédit,
- qu'il fera appel aux actionnaires et à la solidarité de la Place (article 52 de la loi bancaire et article 29 du projet de loi),
- qu'il exercera son contrôle sur les agents des marchés interbancaires (article 69 de la loi bancaire et article 29 du projet de loi).

En l'état actuel du droit, le comité des établissements de crédit prend les décisions et accorde les autorisations ou dérogations individuelles prévues par les dispositions législatives ou réglementaires applicables aux établissements de crédit, à l'exception de celles relevant de la commission bancaire. Il comprend le gouverneur de la Banque de France ou son représentant, président, le directeur du Trésor et quatre membres ou leurs suppléants, nommés par arrêté du ministre chargé de l'économie et des finances : un

représentant de l'association française des établissements de crédit, un représentant des organisations syndicales représentatives du personnel des établissements de crédit et deux personnalités choisies en raison de leur compétence.

Les règlements du comité des établissements de crédit sont publiés au Journal officiel de la République française, après homologation par le ministre chargé de l'économie et des finances.

La réécriture du deuxième alinéa de l'article 31 de la loi bancaire est également l'occasion de préciser que le directeur du Trésor pourra se faire représenter aux réunions du comité des établissements de crédit.

Toutefois, le représentant du directeur du Trésor ne pourra pas demander l'ajournement d'une décision du comité des établissements de crédit. Le dernier alinéa de l'article 31 qui précise que "le directeur du Trésor peut demander l'ajournement de toute décision du comité" n'est, en effet, pas modifié.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.

CHAPITRE IV

LA COMMISSION BANCAIRE

ARTICLE 25

Secrétariat général de la commission bancaire

Commentaire : L'article 25 institue un secrétariat général auprès de la commission bancaire.

I. LE DROIT ACTUEL.

I. Les pouvoirs de la commission bancaire

La loi du 24 janvier 1984 a créé la commission bancaire au lieu et place de la commission de contrôle des banques, avec un champ de contrôle beaucoup plus large et des pouvoirs plus étendus que cette dernière.

La commission bancaire a deux types de pouvoirs :

- un contrôle du respect par les établissements de crédit des lois et règlements qui leur sont applicables ;

- une sanction, le cas échéant, des manquements observés.

2. Le fonctionnement de la commission

a) Deux types de fonctions

- les contrôles sont exercés, sur pièces et sur place, par la Banque de France, pour le compte de la commission bancaire, qui délibère sur les programmes ;

- les sanctions sont prononcées par la commission bancaire statuant en tant que juridiction administrative.

b) Le secrétariat général

- Aucune disposition de la loi "bancaire" ne règle la question du secrétariat général.

Dans les faits, le secrétaire général est désigné par le gouverneur, président de la commission, au sein des cadres de la direction de la Banque de France (cet emploi étant un emploi de la Banque), et les services du secrétariat général sont dirigés par des cadres de la Banque.

D'après les informations fournies à votre rapporteur, ce sont 311 agents qui sont aujourd'hui affectés au contrôle bancaire.

II - LES DISPOSITIONS DU PRESENT ARTICLE

L'article 25 institue un secrétariat général auprès de la commission bancaire, en précisant que le secrétaire général est nommé par le président de la commission, après avis de celle-ci.

A. L'INSTITUTION D'UN SECRETARIAT GENERAL.

L'article 25, comme le précise l'exposé des motifs du projet de loi, "donne une existence juridique" au secrétariat général de la commission bancaire, sans plus de précisions.

B. LA NOMINATION DU SECRETAIRE GENERAL.

L'article 25 prévoit que le secrétaire général sera nommé par le Président de la commission, après avis de celle-ci.

Par rapport à la situation existante, l'apport de l'article semble être :

- la possibilité, pour le président, de désigner un secrétaire général hors des cadres de la Banque de France,

- la faculté, pour la commission, de récuser éventuellement un candidat proposé (quoi que son avis conforme ne soit pas requis).

III - LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission aurait souhaité disposer d'informations plus larges sur les conséquences de l'institution officielle d'un secrétariat général.

En effet, sur le plan juridique, ces conséquences restent très incertaines.

Par ailleurs, cette disposition ne peut se comprendre que comme un premier pas vers une dissociation de la commission bancaire et de la Banque de France.

Or, votre commission souhaite que la Banque de France conserve une place centrale dans le contrôle des banques, et notamment dans la perspective du système européen de banques centrales.

Dès lors, toute modification de l'équilibre actuel lui paraît prématurée.

C'est pourquoi votre commission vous propose un amendement de suppression de l'article 25.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose de supprimer l'article 25.

ARTICLE 26

Rôle du secrétariat général et concours apporté par la Banque de France

Commentaire : Le présent article a pour objet de transférer juridiquement la réalisation des contrôles bancaires sur pièces et sur place du champ de compétence de la Banque de France à celui du secrétariat général de la commission bancaire. Elle organise parallèlement, sur le plan pratique, la mise à la disposition du secrétariat général de la commission par la Banque de France des agents et des moyens nécessaires à ces contrôles.

Aux termes de l'article 39 de la loi bancaire du 24 janvier 1984 :

- la commission bancaire établit périodiquement un programme des contrôles sur place et fait effectuer des contrôles sur pièces et sur place ;

- la Banque de France est chargée, pour le compte de la commission bancaire, d'organiser le contrôle sur pièces et d'exercer le contrôle sur place, par l'intermédiaire de ses agents.

La nouvelle rédaction proposée par le présent article pour l'article 39 tire les conséquences du principe selon lequel la commission bancaire joue un rôle central dans le contrôle prudentiel des établissements de crédit alors que la Banque de France en est, en tant que telle, totalement exclue.

L'article 25 du projet de loi confère un statut légal au secrétariat général de la commission.

L'article 26 :

- précise que le secrétariat général, désormais érigé en entité légale distincte, effectuera dorénavant, sur instructions de la commission, les contrôles sur pièces et sur place ;

- fixe le cadre d'un régime conventionnel entre la Banque de France et la commission bancaire dans lequel la première mettra à

la disposition de la seconde des agents et des moyens pour l'exercice de ces contrôles.

Formellement donc, les tâches de contrôle ne seront plus effectuées par des services de la Banque de France placés en son sein mais par des agents placés en disponibilité auprès de la commission. Il faut toutefois noter que sur le plan pratique, les différences seront minimales puisque le texte proposé affirme la place centrale et incontournable de la Banque dans la fourniture des moyens dont la commission a besoin. L'usage du présent de l'indicatif qui vaut impératif ("*La Banque de France met à la disposition du secrétariat général de la commission bancaire...*") emporte, en effet, tout autant l'obligation pour l'une de recourir aux services de l'autre que l'obligation pour celle-ci d'offrir les services dont celle-là a besoin.

Ainsi, la possibilité offerte à la commission bancaire de faire appel, pour l'exercice des contrôles, à toute personne compétente autre qu'un agent de la Banque s'interprète-t-elle comme une exception. L'usage de l'adverbe "*en outre*" et du verbe "*faire appel*" qui s'oppose grammaticalement à une formule de type "*recourir habituellement*", soulignent le caractère second et temporaire de ce mode de recrutement.

Il s'agit là, en fait, de donner un statut légal à une pratique qui a déjà cours et qui consiste à demander ponctuellement les services de techniciens (informaticiens, traducteurs, comptables de haut niveau...) selon qu'un problème se pose plus particulièrement à un moment donné.

* *

*

Qu'ont voulu faire les rédacteurs du présent texte avec cet article ? Votre Commission avoue ne pas bien saisir la portée pratique de ce qui s'apparente à ses yeux à un exercice de pure rhétorique juridique.

Le Gouvernement a répété à plusieurs reprises qu'il n'entendait pas modifier l'équilibre de la loi bancaire. Or, celle-ci reconnaît un rôle éminent et expresse à la Banque de France et à son gouverneur agissant à travers ces instruments que sont notamment le comité des établissements de crédit, la commission bancaire ou l'appel à la solidarité de place.

Il est ici proposé, en fait, d'exacerber artificiellement le rôle de ces instruments en érigeant notamment la commission bancaire en quelque chose se rapprochant d'une autorité administrative indépendante - mais ce saut qualitatif n'est pas assuré - et de minorer la place de la Banque de France en rappelant

qu'elle n'est finalement dans cette construction qu'un prestataire de service.

Votre Commission vous a déjà, dans un amendement portant article additionnel avant l'article premier, proposé de rappeler le rôle central de la Banque de France dans le contrôle prudentiel des établissements de crédit.

Par cohérence, elle vous suggérera donc, par un amendement, de supprimer la construction portée par cet article tout en gardant toutefois - ce qui n'est pas expressément prévu aujourd'hui dans la loi bancaire - la possibilité pour la commission bancaire de faire appel ponctuellement à des compétences extérieures à la Banque de France.

* * *

*

Au 31 décembre 1992, le fonctionnement et les contrôles de la commission bancaire mobilisaient 311 agents de la Banque de France (dont 236 pour les tâches de secrétariat et le contrôle sur documents et 75 affectés au contrôle sur place).

Selon diverses informations recoupées par votre rapporteur, à charge de travail égale, les contrôleurs français sont ainsi nettement moins nombreux que leurs voisins. Pour ne prendre, en effet, que l'exemple de l'Allemagne, le corps de contrôle de la Bundesbank comprend environ 400 personnes qui doublent les 200 agents de l'Office fédéral de surveillance des banques situé à Berlin (soit 600 personnes en tout pour exercer le contrôle prudentiel).

Ces quelques remarques permettent de poser la question de fond qui est celle de la rétribution de la Banque de France pour les prestations matérielles réalisées au profit de la commission bancaire. Incontestablement, celles-ci rentrent dans le champ de l'article 15, deuxième alinéa du présent projet : il s'agit, en effet, de prestations demandées par l'Etat à la Banque de France pour le compte d'un tiers (la commission bancaire) en marge de sa mission de définition et de mise en oeuvre de la politique monétaire.

Or, il est rappelé que *"ces prestations sont rémunérées afin de couvrir les coûts engagés par la Banque"*. Mais au-delà de cette rémunération se pose bien sûr très directement la question du financement de la commission bancaire.

Aujourd'hui, les charges de la commission sont couvertes intégralement par le budget de la Banque. Il semble que dans une version antérieure à sa publication le projet de loi ait prévu que ce soit à l'avenir les banques elles-mêmes qui en assurent le financement

grâce à des cotisations, un peu à l'image de ce qui existe pour la Commission des opérations de bourse (COB). La situation aurait été ainsi à peu près semblable à celle qui avait été mise en place en 1941 pour la commission de contrôle des banques et à laquelle la loi bancaire de 1984 avait mis fin.

Le texte initial du gouvernement prévoyait la création d'une redevance versée par les établissements de crédit et les établissements financiers soumis à contrôle et assise sur l'ensemble des éléments d'actifs et de hors bilan, affectés d'un taux de pondération fonction de leur niveau de risque de crédit. Le taux de la taxe n'aurait pu être supérieur à 0,003 %.

Lors du débat de première lecture à l'Assemblée nationale, M. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie et des finances, a déclaré sur ce point : *"... le texte ne prévoit pas de redevance supportée par les banques pour couvrir les coûts de fonctionnement de la commission bancaire. En effet, une telle redevance aurait le caractère d'une taxe, dont la création relève d'une loi de finances. En tout état de cause, une large concertation aura lieu avant de prendre éventuellement une disposition de cette nature"*.

Rien n'est donc encore décidé : ni d'un financement éventuel et d'une rétribution de la Banque pourtant implicitement prévue, ni des modalités de financement. Dont acte.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter le présent article ainsi amendé.

CHAPITRE V

DISPOSITIONS DIVERSES

ARTICLE 27

Compétence de la commission bancaire pour l'information des autorités de contrôle bancaire étrangères

Commentaire : L'article 27 limite à la seule commission bancaire les pouvoirs de transmission d'informations aux autorités de contrôle bancaire étrangères.

I. LE DROIT ACTUEL.

L'article 49 de la loi bancaire prévoit que la commission bancaire et la Banque de France peuvent transmettre des informations aux autorités chargées de la surveillance des établissements de crédit à l'étranger, sous réserve de réciprocité et de garanties de secret professionnel.

Cette transmission peut se faire en dérogation aux dispositions de la loi n° 80-358 du 16 juillet 1980 qui interdit la communication de documents ou de renseignements de nature à porter atteinte à la souveraineté et à la sécurité de la France.

II. LA PORTEE DE L'ARTICLE 27

L'article 27 supprime la faculté de transmission ouverte par l'article 49 de la loi bancaire à la Banque de France, en la réservant à la seule commission bancaire.

III - POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission est d'accord avec cette précision, dans la mesure :

- où le droit de communication ne semble pas devoir être utilisé par la Banque de France à l'occasion d'autres missions que celles exercées par la commission bancaire ;

- où la suppression proposée par votre commission de l'article 25 évite la dissociation fonctionnelle entre la Banque de France et la commission bancaire.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 28

Compétence du président de la Commission bancaire pour la mise en oeuvre de la solidarité de place

Commentaire : Le présent article a pour objet de préciser que le gouverneur de la Banque de France exerce en sa qualité de président de la commission bancaire les compétences qui lui sont dévolues par l'article 52 de la loi bancaire du 24 janvier 1984.

Il s'agit d'un article de coordination qui s'insère dans un dispositif d'ensemble visant à souligner le fait que le contrôle prudentiel des établissements de crédit est de la compétence exclusive des organes institués par la loi bancaire de 1984 et, au premier chef, de la commission bancaire.

Le premier alinéa de l'article 52 de la loi bancaire reconnaît une présomption de responsabilité des actionnaires d'un établissement bancaire qui peut excéder leur apport en capital, et ce nonobstant le régime commun du droit commercial qui prévoit, lui, la responsabilité limitée. Il est dit, en effet, que *"lorsqu'il apparaît que la situation d'un établissement de crédit le justifie, le gouverneur de la Banque de France invite les actionnaires ou les sociétaires de cet établissement à fournir à celui-ci le soutien qui lui est nécessaire"*.

Certains actionnaires peuvent être ainsi plus ou moins fermement "invités" par le gouverneur à renflouer des établissements au-delà de ce qu'exigerait en droit commercial l'importance de leur présence dans le capital.

L'application pratique de ces textes conduit à distinguer trois cas de figure. Le premier recouvre la situation dans laquelle un actionnaire bancaire détient le contrôle d'un autre établissement. Si ce dernier a des difficultés, c'est à la maison mère de le renflouer. Une deuxième configuration correspond à la notion de parrainage et résulte des situations dans lesquelles un actionnaire détient une participation entre 20 % et 49 %. Il est alors réputé pouvoir exercer une influence dominante dans la gestion et offrir une certaine garantie aux prêteurs. Progressivement, les autorités ont été amenées à considérer que pour pouvoir exercer ses fonctions de tuteur, le parrain doit détenir une participation au moins égale à la minorité de blocage. En cas de difficulté, sa position d'actionnaire prépondérant le conduira à trouver les dédommagements convenables pour les prêteurs si les éventuels actionnaires majoritaires, étrangers par exemple, ne font pas leur devoir.

Un troisième cas de figure se présente, lorsque aucun actionnaire puissant ou établissement parrain ne peut répondre des engagements de la banque

défaillante -son capital étant trop éparpillé- ou lorsqu'un actionnaire non bancaire se révèle incapable de recapitaliser son établissement, en raison de l'insuffisance de sa propre surface financière. Ce type de situation est examiné au cas par cas par les autorités monétaires, qui peuvent conclure à l'existence d'une situation de parrainage historique ou de fait, voire d'un rôle d'organisateur des activités de l'établissement en difficulté.

Parallèlement ou concurremment, le gouverneur de la Banque de France peut juger nécessaire la mise en oeuvre d'une **solidarité de place** lorsque les défaillances constatées menacent le fonctionnement normal du système financier dans son ensemble. Le second alinéa de l'article 52 précise, en effet, que *"le gouverneur de la Banque de France peut aussi organiser le concours de l'ensemble des établissements de crédit en vue de prendre les mesures nécessaires à la protection des intérêts des déposants et des tiers, au bon fonctionnement du système bancaire ainsi qu'à la préservation du renom de la place"*.

S'il est clair que les situations prévues respectivement au premier et au second alinéas de l'article 52 de la loi bancaire se recoupent pour une large part, il convient également de continuer à les distinguer intellectuellement.

De ce point de vue, un amendement, adopté par la commission des finances de l'Assemblée nationale, introduisait une confusion regrettable en ce qu'il prévoyait de remplacer la rédaction actuelle du début de second alinéa par les mots : *"le gouverneur de la Banque de France organise à défaut..."*.

La solution proposée était très dangereuse en ce qu'elle laissait entendre aux actionnaires qu'en cas d'échec de la négociation une solution de place serait automatiquement retenue : c'était là le meilleur moyen d'empêcher le gouverneur de convaincre efficacement les actionnaires de trouver eux-mêmes la solution.

Réciproquement, on pouvait également interpréter l'amendement de la commission des finances de l'Assemblée nationale comme subordonnant l'appel à la place au défaut de soutien des actionnaires ou des sociétaires vis-à-vis de l'établissement en difficulté. Bien loin de renforcer les pouvoirs du gouverneur, ce texte les réduisait au contraire de manière drastique puisqu'il ne lui permettait plus d'emblée de prévenir un risque systémique.

Le gouvernement a su trouver les mots justes au cours du débat de première lecture pour écarter ces solutions.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.

ARTICLE 29

Contrôle de la commission bancaire sur les agents des marchés interbancaires

Commentaire : l'article 29 donne à la commission bancaire le pouvoir de contrôle des agents des marchés interbancaires.

I - LE DROIT ACTUEL.

L'article 69 de la loi bancaire définit les "A.M.I." et prévoit des modalités particulières de contrôle sur leur activité.

Les agents des marchés interbancaires sont des "personnes ou entreprises qui ont pour profession exclusive de servir d'intermédiaire entre les intervenants sur ces marchés".

Le projet de loi bancaire prévoyait initialement leur adhésion à une association professionnelle dont les statuts seraient approuvés par la Banque de France : ce système fut jugé trop corporatiste et transformé au cours des débats parlementaires.

C'est ainsi que les "A.M.I." sont soumis à l'agrément du comité des établissements de crédit et au contrôle de la Banque de France, dans des conditions décalquées du régime des établissements de crédit par un décret du 24 janvier 1984.

II - L'EVOLUTION DE LA SITUATION

Les informations transmises à votre rapporteur font état d'une double évolution.

Les compétences des A.M.I. ont été élargies : la loi du 11 juillet 1985 donne aux A.M.I. qualité pour négocier des contrats à terme d'instruments financiers et la loi du 14 décembre 1985 autorise les A.M.I. à intervenir dans le placement et la négociation des T.C.N.

(titres de créances négociables) En matière d'opérations sur le M.A.T.P., les A.M.I. peuvent désormais se passer d'autorisation.

Au total, les A.M.I. disposent désormais de compétences qui sont en partie celles des établissements de crédit ou des entreprises d'investissement.

Le nombre d'A.M.I. (30 en 1992) est en forte diminution sous l'effet d'un fort mouvement de concentrations et de fusions; de plus aujourd'hui la plupart d'entre eux sont liés à des groupes financiers, particulièrement des banques spécialisées, des banques de marchés ou des sociétés financières. A ce titre, la surveillance sur base consolidée conduit la commission bancaire à assurer le contrôle de l'ensemble de ces groupes.

III - LA PORTEE DE L'ARTICLE 29

L'article 29 retire le contrôle des A.M.I. de la compétence de la Banque de France pour le donner à la commission bancaire.

L'article ne supprime pas le renvoi, existant dans la loi bancaire, à un décret spécifique pour la fixation des modalités de contrôle des A.M.I.

IV - POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission des finances approuve cette disposition, qui établit la compétence de la commission bancaire sur des institutions très proches des établissements de crédit.

Les moyens de la commission bancaire devront être renforcés à due concurrence, par réaffectation des agents de la Banque de France actuellement chargés du contrôle des "A.M.I."

Déclaration de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

TITRE III

DISPOSITIONS DIVERSES ET ABROGATIONS

ARTICLE 30

Absence de création d'une personne morale nouvelle

Commentaire : La précision selon laquelle "la présente loi n'emporte ni la création d'une personne morale nouvelle ni une cessation d'entreprise" a une portée exclusivement fiscale. Elle vise à éviter que l'adoption d'un nouveau statut ait pour conséquence ultime l'exigibilité immédiate de l'impôt dû par la Banque sur la partie de son assiette imposable non encore taxée.

Les rédacteurs du présent projet de loi ont entendu, notamment par le texte de l'article 6, ne pas modifier la nature juridique particulière de la Banque de France. Celle-ci restera, en effet, une institution de droit privé "sui generis" dotée de certaines prérogatives de puissance publique.

Dès lors, il est cohérent d'inscrire dans la loi que son adoption n'emportera pas création d'une personne morale nouvelle même si de nombreux éléments du statut de la Banque sont profondément remaniés.

Cette précision n'est toutefois pas inutile. En effet, chaque fois que la transformation d'un établissement dont le bénéfice d'exploitation est soumis à l'impôt sur les sociétés (1) entraîne la création d'une personne morale nouvelle, cette transformation est considérée comme emportant cessation d'entreprise au sens de l'article 201 du code général des impôts.

L'administration est alors fondée à imposer immédiatement l'établissement transformé, à raison :

1. L'article 1654, deuxième alinéa, du code général des impôts dispose que la Banque de France acquitte les impôts dans les conditions de droit commun. Celle-ci est donc soumise à l'impôt sur les sociétés pour la partie de son activité relevant de la législation civile et commerciale.

- des bénéfices d'exploitation non encore taxés ;
- des bénéfices en sursis d'imposition (provisions antérieurement constituées en franchise d'impôt par l'établissement transformé ou plus-values dont l'imposition a été différée) ;
- des plus-values latentes incluses dans l'actif social et correspondant à la différence entre la valeur réelle au jour de la transformation des éléments compris dans cet actif et leur valeur comptable.

En l'absence de mention expresse attestant que la Banque de France issue des nouveaux statuts est la même personne morale que celle issue des statuts de 1973, un doute pouvait subsister, en dépit de l'article 6 du projet de loi, du fait des modifications considérables apportées aux modalités d'administration de la Banque. Le texte proposé emporte bien, en effet, transformation de l'établissement, au sens que le droit commercial donne à ce terme, c'est-à-dire quelque chose qui ressemble à une modification de sa forme juridique, comme une société à conseil d'administration qui deviendrait une société à directoire et conseil de surveillance.

Dès lors, le seul moyen d'échapper à l'assimilation de cette transformation à une cessation d'entreprise est d'inscrire expressément qu'il n'y a pas création d'une personne morale nouvelle.

La même solution avait dû être mise en oeuvre pour d'autres établissements dotés d'un statut "sui generis" qu'une loi venait modifier, pour la régie Renault notamment (1).

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.

1. Loi n°90-560 du 4 juillet 1990 relative au statut et au capital de la Régie nationale des usines Renault.

ARTICLE 31

Décret d'application

Commentaire : L'article 31 renvoie à un décret en Conseil d'Etat les modalités d'application de la loi, en lui fixant un contenu minimal.

I - LE DROIT ACTUEL

L'article 42 de la loi du 3 janvier 1973 renvoie l'application de cette loi à des décrets en Conseil d'Etat : en fait, un seul décret est intervenu le 30 janvier 1973.

Outre les abrogations de textes antérieurs, ce décret pose essentiellement des règles comptables générales, fixe le montant du capital et détermine le traitement du gouverneur et des sous-gouverneurs.

Parallèlement, l'article 15 de la loi du 3 janvier 1973 donne pleine compétence au conseil général pour l'emploi des fonds propres, les budgets prévisionnels et rectificatifs de dépenses, l'arrêt du bilan et des comptes de la Banque ainsi que le projet d'affectation du bénéfice et de fixation du dividende revenant à l'Etat.

II - L'ARTICLE 31

L'article 31 modifie quelque peu la répartition des pouvoirs normatifs entre le conseil général et le gouvernement, puisqu'il prévoit que le décret en Conseil d'Etat précise -outre le montant du capital et la rémunération des membres des deux conseils- les modalités d'organisation et de fonctionnement de la Banque de France, les modalités d'établissement du budget annuel, le financement des investissements, de présentation et d'arrêté des comptes d'affectation du résultat annuel.

III - LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Conformément à sa position exprimée sur l'article 11, votre commission souhaite que soient conservées les compétences du conseil général, auquel le projet de loi attribue une compétence générale d'administration.

C'est pourquoi elle vous propose un amendement :

- excluant les modalités d'organisation et de fonctionnement de la Banque du champ d'application du décret ;

- y ajoutant en revanche les modalités d'élection du représentant des salariés, supprimées par votre commission à l'article 11.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 31 BIS

Publication de la situation hebdomadaire de la Banque de France au Journal Officiel

Commentaire : Cet article, adopté par voie d'amendement parlementaire au cours du débat de première lecture à l'Assemblée nationale, tend à préciser que la situation hebdomadaire de la Banque de France est publiée au Journal Officiel.

Ce dispositif est, en l'état actuel du droit, défini à l'article 15 du décret n° 73-102 du 30 janvier 1973 sur la Banque de France. Il relève de toute évidence de la compétence réglementaire et n'a pas sa place dans le présent texte.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 32

Disposition de coordination

Commentaire : Par coordination avec l'article 20 du projet de loi, le présent article a pour objet de supprimer les dispositions de la loi bancaire du 24 janvier 1984 qui prévoient que le Conseil national du crédit consacre deux séances au moins par an à l'examen des orientations de la politique monétaire et du crédit.

Le deuxième alinéa de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit dispose, s'agissant du Conseil national du crédit :

Deux séances au moins par an sont consacrées, sous la présidence effective du ministre chargé de l'économie et des finances, à l'examen des orientations de la politique monétaire et du crédit. Participent à ces réunions, le président et le rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan de l'Assemblée nationale, le président et le rapporteur général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat.

Cette disposition est sans objet dès lors que l'article 20 du présent projet de loi supprime la compétence consultative du Conseil national du crédit sur les orientations de la politique monétaire et du crédit.

En outre, une procédure systématique d'audition du Gouverneur de la Banque par les deux commissions du Parlement est prévue par l'article 13 bis inséré par l'Assemblée nationale dans le présent texte.

La suppression prévue par cet article n'a toutefois formellement pas sa place sous le titre III *"Dispositions diverses et abrogations"* du projet de loi. Elle doit venir, selon votre Commission, compléter le texte de l'article 20 qui supprime toute référence à la politique monétaire et du crédit dans les attributions du Conseil national du crédit.

Décision de la Commission : Par souci d'améliorer la cohérence du présent projet de loi, votre Commission vous propose de supprimer ici cet article et de le transférer sous forme de paragraphe additionnel à l'article 20.

ARTICLE 33

Entrée en vigueur

Commentaire : L'article 33 pose les règles d'entrée en vigueur du nouveau statut de la Banque.

LES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 33

L'article 33 détaille les modalités d'entrée en vigueur de la loi. En effet, il importe de prévoir que la Banque de France reste régie par la loi du 3 janvier 1973 jusqu'à l'installation des nouvelles instances de direction, date à laquelle la loi du 3 janvier 1973 sera abrogée.

L'Assemblée nationale a modifié la rédaction de cet article, en ajoutant également une date limite à l'installation des conseils.

LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission approuve pleinement le principe de ces dispositions, dans un souci de bonne administration.

Elle vous propose toutefois un amendement de simplification rédactionnelle.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

AUDITIONS

**Audition de M. Helmut Schlesinger,
président de la Bundesbank**

Réunie le mardi 15 juin 1993 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, et en présence de M. René Monory, président du Sénat, la commission a procédé à l'audition de M. Helmut Schlesinger, président de la Bundesbank, sur le rôle et la place de la banque fédérale allemande, la politique monétaire et les perspectives économiques, européennes et internationales.

Répondant aux questions de M. Christian Poncelet, président, M. Helmut Schlesinger, président de la Bundesbank, a tout d'abord insisté sur la spécificité de la Bundesbank liée au caractère fédéral de l'Etat allemand, qui justifie la représentation de chacune des banques régionales au comité de la Banque centrale, aux côtés d'un directoire nommé par le Gouvernement fédéral. Cette particularité historique rend le modèle allemand difficile à "exporter" en tant que tel.

S'exprimant ensuite sur les objectifs de la Bundesbank, M. Helmut Schlesinger, président de la Bundesbank, a distingué la stabilité monétaire interne, impliquant une prévention permanente de l'inflation, de la stabilité externe du mark par rapport aux autres monnaies. Il a rappelé que la Banque centrale allemande ne pouvait que s'en remettre au Gouvernement fédéral pour des modifications du cours de la monnaie, mais que ses demandes dans ce domaine avaient toujours été prises en considération.

M. Helmut Schlesinger, président de la Bundesbank, a ensuite présenté les deux volets de la coopération entre la Bundesbank et le Gouvernement fédéral. D'une part, le ministre de l'Economie prend part aux séances du conseil de la Banque centrale lors de la fixation de l'objectif de masse monétaire, en décembre, et du débat intérimaire sur cet objectif, en juillet ; le Gouvernement fédéral dispose d'un droit de requête, qu'il n'a jamais utilisé, et d'un droit de veto suspensif auquel il n'a recouru que très exceptionnellement.

D'autre part, le président de la Bundesbank est invité au Conseil des ministres, notamment lors de l'adoption du projet de budget, ou du rapport économique annuel, et la Bundesbank participe avec voix consultative à divers comités économiques et sociaux.

M. Helmut Schlesinger, président de la Bundesbank, a enfin insisté sur l'obligation faite par la loi de 1957 à la Bundesbank de mener son action dans le cadre de la politique économique du

Gouvernement fédéral, pour autant que n'est pas remis en cause l'objectif de stabilité monétaire.

Répondant ensuite aux questions de M. Jean Arthuis, rapporteur général, M. Helmut Schlesinger, président de la Bundesbank, a précisé les conditions de désignation du conseil de la Banque centrale. Outre la représentation de chaque région, le critère de sélection retenu pour les membres du conseil est la compétence personnelle, acquise par exemple en tant que directeur des services de la Banque, banquier, ministre, professeur d'économie...

M. Helmut Schlesinger, président de la Bundesbank, a insisté sur l'importance très relative de l'appartenance politique des membres du conseil.

Il a complété ce propos en estimant que la durée du mandat des membres du conseil, qui est de huit ans, permettait d'exclure tout risque d'allégeance politique à un gouvernement, de justifier la possibilité d'un renouvellement du mandat sans qu'il soit porté atteinte à l'indépendance de l'institution et, enfin, de donner à celle-ci une garantie de continuité de son action.

S'agissant de l'organisation interne de la Bundesbank, M. Helmut Schlesinger, président de la Bundesbank, a rappelé que celle-ci comportait un directoire, chargé de l'exécution des décisions du conseil de la Banque centrale, et que les comptes de celle-ci étaient contrôlés par deux sociétés privées et par la Cour des comptes fédérale.

Concernant le contrôle bancaire, M. Helmut Schlesinger, président de la Bundesbank, a précisé qu'il relevait d'un office fédéral, en coopération avec la Bundesbank, notamment pour l'élaboration des normes de contrôle.

Répondant à M. Pierre Fauchon, rapporteur pour avis de la commission des lois, M. Helmut Schlesinger, président de la Bundesbank, a estimé qu'aucun débat constitutionnel en Allemagne ne portait sur le statut de la Bundesbank, mais qu'un problème pouvait être soulevé quant à la compatibilité de l'action de la Banque avec la loi sur la stabilité économique de 1958, imposant le respect d'un "carré magique" d'indicateurs économiques (inflation, croissance, commerce extérieur, chômage).

Il a rappelé qu'une loi simple pourrait modifier le statut de la Bundesbank, mais que celle-ci semblait solidement protégée par le consensus général existant autour de sa politique.

En réponse à M. Paul Loridant, M. Helmut Schlesinger, président de la Bundesbank, a précisé que la collégialité des décisions de la Banque centrale était assurée par le vote à la majorité simple

pour les délibérations du conseil, sans voix prépondérante du président, et par le recours au consensus pour les décisions du directoire.

M. Helmut Schlesinger, président de la Bundesbank, a rappelé, par ailleurs, que les commissions du Bundestag pouvaient convoquer le directoire, qui se faisait alors représenter par un ou plusieurs de ses membres en fonction de leur spécialisation.

En réponse aux questions de MM. Claude Belot, Robert Vizet, Emmanuel Hamel, Henri Collard et René Ballayer, le président de la Bundesbank a affirmé que le rôle de la Banque centrale ne pouvait être de relancer à elle seule l'économie ; en revanche, son objectif étant celui d'une régulation à long terme, la Bundesbank se devait de prévenir toute tension inflationniste afin d'éviter les effets de "stop and go".

C'est pourquoi la Bundesbank réagit par une hausse des taux d'intérêt à toute demande excessive de liquidités des agents économiques par rapport à la croissance, et par une baisse de ces taux à la diminution des pressions inflationnistes.

M. Helmut Schlesinger, président de la Bundesbank, a ensuite estimé que les dévaluations récentes de diverses monnaies européennes se justifiaient totalement par les différentiels d'inflation existant entre les pays de la Communauté. Il a insisté sur le fait que l'accès à la troisième phase de l'Union Economique et Monétaire devait absolument être réservé aux Etats satisfaisant aux critères de convergence imposés par l'accord de Maastricht, sauf à compromettre l'Union elle-même.

En réponse à M. Christian Poncelet, président, le président de la Bundesbank a considéré que l'Union Economique et Monétaire ne pouvait pas être réservée à quelques Etats, fût-ce dans une première phase, et que les échéances de l'accord de Maastricht devaient être respectées, sans être anticipées.

Répondant à une question de M. René Monory, président du Sénat, le président de la Bundesbank a estimé que la récession était le fruit d'erreurs de politique économique, et devait mobiliser tous les instruments de celle-ci pour pouvoir être efficacement combattue. Il a insisté sur l'inutilité du recours à l'inflation, et sur la spécificité de la politique monétaire qui ne pouvait être considérée comme un simple outil de politique économique parmi d'autres.

En réponse à M. Jean Arthuis, rapporteur général, il a enfin considéré que la monnaie n'avait pas été utilisée par les grands pays exportateurs tels que les Etats-Unis et le Japon à des fins de politique commerciale.

**Audition de M. Edmond Alphandéry,
ministre de l'économie**

Réunie le mercredi 16 juin, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'audition de M. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie, sur le projet de loi n° 356 (1992-1993) adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.

M. Edmond Alphandéry a, tout d'abord, indiqué qu'il avait souhaité bâtir un concept spécifique de banque centrale qui ne soit pas une reproduction des systèmes allemand et américain. Ces derniers, a-t-il précisé, sont nés dans des pays décentralisés alors que la France reste un Etat unitaire. Il a, en conséquence, souligné à titre d'originalités le caractère sans équivalent au monde du conseil de la politique monétaire, appelé à devenir l'organe central chargé de conduire la politique monétaire de notre pays et le fait que le gouverneur de la Banque de France conserve la totalité de ses fonctions dans le domaine du contrôle prudentiel.

M. Edmond Alphandéry a, ensuite, analysé l'équilibre que le Gouvernement avait cherché à établir entre, d'une part, la conduite de la politique monétaire et, d'autre part, la détermination de la politique de change. Il a ainsi indiqué que le champ d'indépendance de la Banque de France resterait limité au domaine de la politique monétaire interne, c'est-à-dire à la définition des objectifs de croissance de la masse monétaire et à la surveillance de ses évolutions ainsi qu'au contrôle de la liquidité bancaire au travers des interventions sur le marché monétaire.

Rappelant que dans la quasi-totalité des autres pays, le Gouvernement demeurerait responsable de la politique de changes, M. Edmond Alphandéry a précisé que ce schéma continuerait de s'appliquer en France et que c'est pour le compte de l'Etat et dans le cadre des orientations générales de la politique de changes formulées par le ministre de l'économie que la Banque de France interviendrait sur le marché des changes.

M. Edmond Alphandéry s'est ensuite attaché à réfuter les arguments relatifs à l'inconstitutionnalité et à la contradiction qui entâcheraient l'article premier du projet de loi. Sur le premier point, il a fait observer que si la Banque de France était indépendante dans la détermination de la politique monétaire, celle-ci restait conditionnée par les grands choix de la politique économique générale du

Gouvernement. Sur le second point, il a affirmé que l'encadrement de l'action menée par la banque centrale n'avait pas pour effet d'anéantir son indépendance. Il a invoqué les exemples allemand et américain à l'appui de sa thèse en montrant que dans ces pays également les Gouvernements imposaient à leurs banques centrales leurs choix en matière économique et en matière de change sans que le caractère indépendant de celles-ci fût remis en cause aux yeux de l'opinion.

M. Edmond Alphandéry a conclu sur ce point en indiquant qu'il ne lui avait pas paru opportun d'envisager de procédure d'arbitrage pour régler d'éventuels conflits entre le Gouvernement et la Banque de France, estimant que l'introduction dans le texte d'un tel mécanisme aurait pour effet de décrédibiliser le système mis en place. Il a considéré que la présence éventuelle, sans voix délibérative, du Premier ministre et du ministre de l'économie et des finances aux réunions du conseil de la politique monétaire était déjà un élément suffisant de prévention des conflits.

Le ministre de l'économie a ensuite insisté sur les garanties d'indépendance qui entoureraient la définition et la mise en oeuvre de la politique monétaire par le conseil de la politique monétaire. S'agissant du mode de nomination des membres du conseil, il a indiqué que le gouverneur et les deux sous-gouverneurs continueraient d'être nommés par décret en Conseil des ministres, rappelant que cette désignation directe par l'exécutif était la solution qui prévalait également aux Etats-Unis et en Allemagne. Il a souligné le fait que les six autres conseillers seraient, en revanche, nommés, certes, en Conseil des ministres, mais à partir d'une liste de douze personnes établie par les présidents du Sénat, de l'Assemblée nationale, du Conseil économique et social et par le vice-président du Conseil d'Etat.

M. Edmond Alphandéry a ensuite énuméré plus brièvement les autres garanties d'indépendance accordées aux membres du conseil de la politique monétaire : interdiction de recevoir ou de solliciter des instructions du Gouvernement ou de toute autre personne ; irrévocabilité et longueur relative du mandat fixé à six ans pour le gouverneur et les sous-gouverneurs et à neuf ans pour les autres membres ; incompatibilité entre l'exercice d'un mandat de conseiller et toute autre activité, à l'exception des activités d'enseignement ou des fonctions dans des organisations internationales.

Abordant le dernier point de son propos liminaire, M. Edmond Alphandéry a affirmé qu'il s'était refusé, dans le cadre de la réforme proposée, à remettre en cause tant les autres activités de la Banque de France que les modalités actuelles de contrôle prudentiel des banques. Il a tout particulièrement insisté sur le fait que la banque centrale continuerait à exercer ses dix-sept métiers actuels et

que le projet ne prévoyait nullement une refonte du statut du personnel. Il a cependant justifié la seule dérogation à ce principe -l'impossibilité d'ouvrir à l'avenir de nouveaux comptes de clientèles- par le constat de la quasi-disparition de ce type d'activité dans les autres banques centrales.

S'agissant de la fonction de contrôle prudentiel, le ministre de l'économie a indiqué qu'il avait simplement souhaité clarifier les responsabilités de chacun sans modifier l'organisation actuelle. C'est ainsi qu'il a justifié le retrait de la possibilité par le gouverneur de la Banque de France de présider le comité de la réglementation bancaire en rappelant que l'activité de réglementation était de la compétence de l'Etat et ne pouvait revenir dans les mains d'une autorité indépendante.

En conclusion, M. Edmond Alphandéry a exprimé la conviction selon laquelle le projet de loi, loin d'affaiblir notre démocratie, la renforcerait en accroissant la transparence des orientations et des décisions prises en matière de politique monétaire.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, s'est demandé si l'objectif de stabilité de prix assigné à la Banque de France n'était pas trop réducteur. Il s'est interrogé sur l'anomalie consistant à écrire dans la loi que les réserves en or et en devises sont la propriété de l'Etat et à prévoir leur inscription à l'actif du bilan de la Banque. Il a souhaité savoir pour quels motifs M. Edmond Alphandéry avait, lors du débat de première lecture à l'Assemblée nationale, tenu à ce que le vice-président du Conseil d'Etat figure parmi les autorités chargées de désigner les membres du conseil de la politique monétaire après avoir accepté que le premier président de la Cour des comptes et le président de la Cour de cassation n'en fassent pas partie.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, s'est également inquiété des conséquences du mode collégial de nomination des membres du conseil de la politique monétaire qui risque d'entraîner la désignation de personnalités relativement effacées. S'agissant des règles d'incompatibilités, il a exprimé la crainte qu'elles n'entraînent la présence au conseil de la politique monétaire de personnes en fin de carrière.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a en outre souhaité avoir l'opinion du ministre sur une éventuelle présence du gouverneur de la Banque de France au Conseil des ministres à l'instar de ce que prévoient les institutions allemandes. Il a demandé des précisions sur les modalités de remboursement des avances accordées par la Banque de France au Trésor ainsi que sur les projets d'ouverture de comptes au nom du Trésor public dans les banques commerciales. Il s'est enfin interrogé sur l'opportunité de conférer à la

commission bancaire un statut d'autonomie identique à celui de la commission des opérations de bourse.

M. Edmond Alphandéry a défendu le choix de l'objectif de stabilité des prix en indiquant qu'il présentait l'avantage d'être parfaitement quantifiable alors que le recours à des formules plus générales aurait pu avoir pour effet d'accorder un blanc-seing à la Banque de France. S'agissant de la présence du vice-président du Conseil d'Etat parmi les autorités de désignation des candidats au poste de membre du conseil de la politique monétaire, il s'est déclaré favorable à ce qu'un amendement prévoie que celui-ci ne siègera pas chaque fois que le Conseil d'Etat délibèrera au contentieux sur des litiges impliquant la Banque de France. Il s'est également déclaré prêt à examiner un amendement tendant à permettre au gouverneur de la Banque de France d'être entendu par le Conseil des ministres chaque fois que l'ordre du jour abordera une question de politique monétaire.

M. Edmond Alphandéry a, ensuite, révélé que le remboursement des avances, pour un total de 36 milliards de francs, consenties par la banque centrale au Trésor, serait échelonné jusqu'au 31 décembre 2003 et que le stock donnerait lieu dorénavant, dans le cadre de la convention signée à la fin du mois de mai, à rémunération au taux de 5 %. Il a indiqué que la Banque de France resterait le banquier principal de l'Etat même si, à l'avenir, le Trésor ne s'interdisait plus d'ouvrir des comptes auprès de banques commerciales comme cela se fait dans d'autres pays.

Enfin, il n'a pas écarté la possibilité d'un financement de la commission bancaire par les établissements de crédit tout en soulignant que la création d'une nouvelle taxe relevait de la loi de finances et qu'il se réservait donc jusqu'à l'automne pour prendre une décision à ce sujet.

M. Maurice Couve de Murville a estimé que le projet de loi relatif au statut de la Banque de France venait en discussion uniquement pour satisfaire aux exigences du Traité de Maastricht, qui est de plus en plus contesté par l'opinion publique française. Il s'est montré extrêmement sceptique sur la réalité de l'indépendance conférée à la banque centrale compte tenu du cadre très étroit dans lequel s'inscrira la politique monétaire puisque celle-ci continuera de dépendre de la politique économique générale et de la politique de change décidées par le Gouvernement.

M. Edmond Alphandéry a nuancé les propos de l'intervenant en rappelant que si la politique monétaire est effectivement conditionnée par les grands choix de la politique économique générale du Gouvernement, la Banque de France est totalement indépendante dans la gestion quotidienne des instruments

qui lui ont été confiés, notamment dans la définition de ses taux d'intervention sur le marché des liquidités et dans celle des réserves obligatoires qui s'imposent aux établissements de crédit.

Un large débat a suivi auquel ont participé MM. Robert Vizet, Paul Loridant, Jean-Pierre Masseret, Emmanuel Hamel, Camille Cabana et Christian Poncelet, président.

En réponse à M. Robert Vizet, le ministre a exprimé son opposition à tout amendement dont l'objet serait de contraindre la Banque de France à pérenniser l'ensemble des métiers qu'elle exerce à l'heure actuelle au risque de scléroser sa gestion en maintenant des activités devenues obsolètes.

A M. Paul Loridant, il a répondu qu'il était attaché à l'inscription de l'objectif facilement quantifiable de stabilité des prix dans la loi, de préférence à une référence lui paraissant trop imprécise à un objectif de stabilité de la monnaie. Il a également précisé que le motif pour lequel il ne souhaitait pas voir figurer la surveillance du crédit au rang des missions exercées par la banque centrale tenait au caractère trop général de cette formule qui recouvre notamment la compétence réglementaire de l'Etat.

S'agissant des modalités de réunion du conseil de la politique monétaire, il a précisé qu'il fallait éviter de créer une confusion entre les compétences relatives à la définition de la politique monétaire dévolues au conseil et la gestion quotidienne de cette politique dont la responsabilité incombe au gouverneur en instituant dans la loi un régime hebdomadaire de réunion du conseil. Sur la question du maintien des activités autres que celles relevant de la définition et de la mise en oeuvre de la politique monétaire, M. Edmond Alphandéry a affirmé que les risques de filialisation de ces activités étaient nuls.

M. Paul Loridant a alors indiqué son opposition à un projet de financement de la commission bancaire par les établissements de crédit, remarquant qu'il n'était pas sain que le contrôlé assure l'existence du contrôleur. Il a enfin qualifié de mesure vexatoire le gel prévu par le projet de loi des activités de comptes de clientèles et s'est étonné de ce qu'une telle résolution ne soit pas étendue aux réseaux de la Poste et du Trésor, suivi sur ces points par MM. Christian Poncelet, président, et Jean Arthuis, rapporteur général.

A MM. Jean-Pierre Masseret et Emmanuel Hamel qui s'étonnaient de ce que la définition et la conduite de la politique générale de la Nation puissent être, pour partie, dévolues à une entité dénuée de toute responsabilité devant le Peuple, M. Edmond Alphandéry a rappelé que celui-ci avait, par deux fois, ratifié cette

nouvelle configuration des pouvoirs, lors du référendum portant ratification du Traité de Maastricht et dans le cadre des élections législatives du mois de mars dernier.

Répondant enfin à M. Christian Poncelet, président, il a confirmé que l'entrée dans la troisième phase prévue par le Traité de Maastricht imposerait de modifier certaines dispositions du texte en discussion et notamment celles de l'article premier qui fixent un cadre relativement contraignant à l'action de la banque centrale.

S'agissant de la durée du mandat du membre du Conseil général élu par les salariés de la Banque de France, il a indiqué que le terme de cinq ans était celui prévu dans la loi du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public, mais qu'il ne voyait aucun inconvénient à l'aligner sur celui prévu pour le gouverneur et les sous-gouverneurs, soit six ans.

En conclusion, M. Edmond Alphandéry a précisé que le taux de 5 % retenu pour la rémunération du stock d'avances à rembourser par le Trésor à la Banque de France avait été fixé en tenant compte du résultat prévisionnel de la Banque pour les prochaines années.

**Audition de M. Jacques de Larosière,
gouverneur de la Banque de France**

Réunie le mercredi 23 juin 1993 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'audition de M. Jacques de Larosière, gouverneur de la Banque de France, sur le projet de loi n° 356 (1992-1993) adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.

M. Jacques de Larosière s'est tout d'abord félicité de ce que l'indépendance de la Banque de France consacrait l'entrée de notre pays dans le cercle des nations disposant d'une monnaie forte.

Puis, le gouverneur de la Banque de France a rappelé la corrélation existant entre une politique monétaire indépendante et de bons résultats dans la lutte contre l'inflation. S'appuyant sur l'exemple allemand, il a ainsi réfuté l'idée selon laquelle un rapport de cause à effet pourrait exister entre l'inflation et l'amélioration de la situation de l'emploi.

Il a rappelé que l'objectif essentiel de la réforme résidait dans l'affirmation de l'indépendance de la politique monétaire, mais qu'il ne s'agissait en aucune façon de remettre en cause les autres activités de la Banque, non plus que de les filialiser.

Le gouverneur de la Banque de France a ensuite défini les quatre missions fondamentales d'une banque centrale : l'émission des billets, l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique monétaire, la surveillance du bon fonctionnement et de la sécurité des systèmes de paiement et le contrôle des banques.

S'agissant de la politique monétaire, il a indiqué que la combinaison des articles 1, 2, 7 et 17 bis du projet de loi permettrait à la banque centrale à la fois de fixer la quantité de monnaie nécessaire au refinancement des établissements de crédit, de préciser les taux auxquels ces liquidités sont accordées, ainsi que le pouvoir d'intervenir quotidiennement sur le marché des changes.

Selon M. Jacques de Larosière, l'accomplissement de cette mission implique que la banque centrale étende son champ de compétence à la politique du crédit, notamment à la définition des réserves obligatoires des banques.

Concernant le contrôle prudentiel des établissements de crédit, le gouverneur a souligné qu'une politique monétaire réaliste et une surveillance efficace exigeaient que l'une et l'autre soient menées de pair par la même institution.

Abordant enfin les missions d'intérêt général visées au chapitre III du titre I du projet de loi, il a rappelé qu'elles demeuraient à l'écart du système européen de banques centrales, en application du principe de subsidiarité et qu'elles répondaient à des missions précises confiées par le législateur ou à des besoins avérés de l'économie.

A la suite de cette intervention, M. Jean Arthuis, rapporteur général, s'est interrogé sur le caractère réducteur de l'objectif de stabilité des prix, sur la collégialité du conseil de la politique monétaire, ainsi que sur la participation à ces réunions d'un représentant du ministère de l'économie.

Il a également souhaité connaître le sentiment du gouverneur sur une éventuelle audition du président du conseil de la politique monétaire par le Conseil des ministres, sur le partage des rôles entre le gouverneur et le Gouvernement et la gestion des conflits éventuels, ainsi que sur les missions que conservera la Banque de France dans la troisième phase de l'Union économique et monétaire européenne.

En réponse au rapporteur général, M. Jacques de Larosière s'est félicité de l'inscription dans l'article premier du projet de loi de l'objectif de stabilité des prix : il a fait remarquer que le rôle fondamental d'une banque centrale était la défense de la monnaie dont la manifestation est bien la stabilité des prix.

Concernant le conseil de la politique monétaire, il a indiqué qu'il aurait même été intéressant de permettre la nomination de personnes conservant une activité professionnelle, à l'exception des banquiers en exercice, mais que cette solution avait été écartée par prudence en raison des risques de conflit potentiel d'intérêts portant atteinte à leur indépendance.

Il a rappelé qu'en Allemagne la participation du ministre de l'économie au conseil de la Bundesbank était peu fréquente et revêtait de ce fait un caractère solennel, la présence du directeur du Trésor allemand se justifiant par son rang de secrétaire d'Etat.

M. Jacques de Larosière a ensuite émis une réserve d'ordre institutionnel sur la présence éventuelle du gouverneur au Conseil des ministres.

S'agissant de la répartition des rôles entre la Banque centrale et le gouvernement en matière de politique des changes, le gouverneur de la Banque de France a rappelé que dans l'ensemble des Etats, le pouvoir exécutif avait seul compétence pour déterminer le régime de change et fixer la parité de la monnaie nationale. En revanche, s'agissant de l'application des "orientations" en matière de change, la banque centrale doit pouvoir disposer d'une large latitude.

Le gouverneur de la Banque de France a ainsi souligné qu'une politique monétaire ne pouvait se concevoir "in abstracto" et qu'elle était naturellement influencée par la politique économique générale du Gouvernement.

Un débat s'est alors instauré auquel ont participé MM. Roland du Luart, Maurice Couve de Murville, Jean Clouet, Robert Vizet, René Régnauld, Paul Loridant, Jean Arthuis, rapporteur général, Maurice Blin, Henri Collard, Emmanuel Hamel, Pierre Croze, Christian Poncelet, président, et Michel Charasse.

M. Jacques de Larosière a fait observer à M. Maurice Couve de Murville, que certains pays non soumis aux dispositions du traité de Maastricht comme l'Australie, le Canada ou la Nouvelle-Zélande avaient récemment modifié le statut de leur banque centrale dans le sens d'une plus grande indépendance.

Sur la notion d'indépendance, que M. Maurice Couve de Murville et M. Jean Clouet mettaient en doute, le gouverneur a indiqué que toute politique monétaire était largement déterminée par son environnement interne et externe, mais qu'il était important que le législateur lui assigne un objectif central et qu'il donne aux hommes chargés de la mettre en oeuvre les moyens d'exercer leurs missions en toute indépendance.

A M. Roland du Luart et à M. René Régnauld qui s'inquiétaient des conséquences éventuelles de la réforme de la Banque de France sur l'aménagement du territoire, le gouverneur de la Banque de France a rappelé qu'aucune disposition du projet de loi ne remettait en question l'activité des comptoirs de la Banque.

A M. Robert Vizet, il a rappelé que depuis le milieu des années 1970, dans un contexte d'économies de plus en plus ouvertes, un gouvernement qui laissait "filer" sa monnaie perdait également son épargne nationale. Il lui a indiqué qu'il ne partageait pas son inquiétude concernant la poursuite des dix-sept métiers de la Banque de France et que ceux-ci devraient être préservés par le principe de subsidiarité des interventions de la future Banque centrale européenne par rapport à celles des banques centrales nationales.

A M. Paul Loridant qui s'interrogeait sur le "point mort" de la Banque, M. Jacques de Larosière a indiqué que celui-ci se situait autour de 3%. Il a remarqué que le taux de base bancaire avait quelques difficultés à suivre la baisse des taux directeurs de la Banque de France, ce qui signifiait que les banques commerciales avaient elles aussi un "point mort".

Le gouverneur de la Banque de France a souligné le fait qu'il fallait aborder la question de la gestion d'activités non fondamentales de la Banque au sein de groupements d'intérêt économique. A ce sujet, il a fait remarquer que la Banque de France disposait d'une comptabilité analytique fine lui permettant d'individualiser chaque activité périphérique et d'en établir le compte d'exploitation.

En réponse à M. Jean Arthuis, rapporteur général, qui proposait de faire examiner cette comptabilité analytique par les commissaires aux comptes et de la rendre publique, il a répondu que cette solution avait le désavantage de transformer le commissaire aux comptes en conseil en gestion permanent. Il a proposé de transmettre aux commissions des finances, à titre confidentiel, ces comptabilités.

Le gouverneur de la Banque de France a reconnu que l'instauration de l'indépendance impliquait nécessairement celle de la collégialité des décisions. Il a souhaité que les relations de la Banque avec le Parlement soient plus fortes que par le passé.

A M. Maurice Blin, qui objectait que l'indépendance accordée à la Banque de France en matière monétaire revenait à établir "un garde-fou" destiné à se prémunir d'errements politiques possibles, M. Jacques de Larosière a fait observer que le projet de loi témoignait simplement d'un consensus qui pourrait être un jour remis en question par le législateur.

A M. Henri Collard, le gouverneur de la Banque de France a indiqué que si, effectivement, c'était à terme la banque centrale européenne qui dicterait la politique d'émission monétaire, cela n'empêcherait pas les banques centrales nationales de conserver, voire de gagner des marchés dans le secteur de la fabrication des billets, à condition que leur outil industriel soit compétitif. Il s'est, à cet égard, montré optimiste sur les capacités de la Banque de France.

A M. Emmanuel Hamel, le gouverneur de la Banque de France a fait observer que, dès lors que le Gouvernement détenait la responsabilité de la politique des changes, il ne pouvait être dit qu'il abandonnait sa souveraineté en rendant indépendantes la définition et la mise en oeuvre de la politique monétaire.

A M. Pierre Croze, il a répondu que l'inscription des réserves de changes à l'actif du bilan de la Banque avait pour contrepartie principale les billets en circulation, puisqu'à chaque achat de devises il y avait création de monnaie de banque centrale.

A M. Christian Poncelet, président, le gouverneur de la Banque de France a indiqué qu'en cas de "séisme social", suivi d'un nouveau "Grenelle", la Banque de France mettrait tout en oeuvre pour minimiser l'inflation qui en résulterait.

A M. Michel Charasse, il a indiqué que, selon les études juridiques qu'il avait diligentées, le texte ne comportait pas de chef d'inconstitutionnalité.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 23 juin 1993 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen du projet de loi n° 356 (1992-1993), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, sur le rapport de M. Jean Arthuis, rapporteur.

M. Jean Arthuis, rapporteur, a tout d'abord indiqué qu'au-delà de l'adaptation institutionnelle de la banque centrale aux accords de Maastricht, le projet de loi avait un champ plus vaste, puisqu'il réécrit le statut de la Banque de France, résultant de la loi du 3 janvier 1973 et modifie la loi bancaire de 1984.

Il s'est attaché à décrire l'état actuel des relations entre la Banque de France et les pouvoirs publics qui se caractérisent à la fois par une tutelle étroite de la puissance étatique, qui se révèle dans le mode de nomination de ses instances dirigeantes, et par une coopération étroite dans le fonctionnement.

Il a rappelé qu'actuellement la mission générale de la Banque était de veiller sur la monnaie et le crédit, de gérer pour le compte de l'Etat la politique des changes et de contribuer à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la politique monétaire.

Afin de mener à bien ces missions, la Banque de France occupe une place centrale dans le contrôle prudentiel des banques. Dans ce cadre, le rapporteur a rappelé la coopération de la Banque de France et du ministre de l'économie au sein de la commission bancaire, du comité de la réglementation bancaire, et du comité des établissements de crédit.

Enfin, M. Jean Arthuis, rapporteur, a rappelé les fonctions commerciales exercées par la Banque de France, en insistant sur le fait qu'elle assurait elle-même la fabrication des billets qu'elle émet.

Le rapporteur a ensuite analysé les dispositions du Traité de Maastricht en distinguant les obligations de la deuxième et de la troisième phases de l'Union européenne.

Trois exigences principales apparaissent : le respect de la stabilité des prix dès la deuxième phase qui débute au 1er janvier 1994 ; l'indépendance de la banque centrale vis-à-vis du

Gouvernement au plus tard à la fin de la deuxième phase, soit entre le 1er janvier 1997 et le 1er janvier 1999 ; la possibilité de poursuivre des activités extérieures compatibles avec le système européen de banques centrales.

Le rapporteur s'est ensuite interrogé sur le point de savoir si le texte proposé visait à une simple adaptation du statut de la Banque de France ou à l'amorce d'un démantèlement de celle-ci.

M. Jean Arthuis, rapporteur, a alors abordé les dispositions du projet de loi qui adaptent le statut de la banque centrale aux dispositions du Traité de Maastricht.

Il a insisté sur l'indépendance donnée à la Banque de France pour la détermination et la conduite de la politique monétaire. Celle-ci est garantie par le mode de nomination de ses instances dirigeantes et par l'interdiction qui leur est faite d'accepter aucune instruction extérieure.

Il a souligné que, pour des motifs d'ordre constitutionnel, cette mission devait s'exercer dans le cadre de la politique économique générale du Gouvernement.

Les autres missions fondamentales, soit l'application de la politique des changes et la surveillance du bon fonctionnement des systèmes de paiement, continueront d'être exercées sous l'autorité de l'Etat.

M. Jean Arthuis, rapporteur, a constaté que la Banque de France, dans le projet de loi, n'était pas définie par une mission centrale qui fonde son action. Il a indiqué que cette définition ferait l'objet d'une proposition d'amendement, de manière à éviter certaines dérives possibles qui ne laisseraient à terme à la Banque de France que le noyau dur de la politique monétaire.

Il a ensuite abordé les compétences dévolues au conseil général de la Banque et constaté que celles-ci s'écartaient peu du texte de 1973, y compris pour les pouvoirs du censeur. Il a néanmoins souligné que le texte renvoyait à un décret les modalités d'organisation et de fonctionnement de la Banque dévolues, dans la loi de 1973, au conseil général lui-même.

Le rapporteur a ensuite décrit le dispositif de l'article 15 qui limite, pour l'avenir, les possibilités données à la Banque d'exercer d'autres activités que celles se rattachant aux missions fondamentales. Puis, il a exposé le sort particulier fait aux comptes de clientèle de la Banque de France, dont le projet de loi organise l'extinction progressive par le gel de l'activité de comptoir.

Enfin, le rapporteur a abordé le titre II du projet de loi, relatif au contrôle prudentiel exercé sur les établissements de crédit.

Il lui a semblé que certains articles de ce titre étaient en contradiction avec l'affirmation du Gouvernement selon laquelle la loi du 24 janvier 1984 n'était pas modifiée dans son esprit.

A la suite de cet exposé, la commission a procédé à l'examen des articles du projet de loi.

Elle a adopté un article additionnel avant le chapitre premier qui tend à réaffirmer le rôle de la Banque de France vis-à-vis de la monnaie et du crédit.

Elle a adopté l'article premier (définition et mise en oeuvre de la politique monétaire), sans modification.

A l'article 2 (mise en oeuvre de la politique des changes), la commission a adopté un amendement de simplification rédactionnelle.

Elle a adopté un amendement à l'article 3 (interdiction du financement des déficits publics) afin de préciser que l'interdiction d'autoriser des découverts au Trésor ne faisait pas obstacle à un remboursement non immédiat des concours précédemment autorisés.

Elle a adopté l'article 4 (fonctionnement des systèmes de paiement) sans modification.

La commission a ensuite adopté un amendement de suppression de l'article 5 (droit de communication), cet article devant être rétabli par amendement dans un article additionnel après l'article 19.

La commission a ensuite adopté un article additionnel après l'article 5 qui reprend le dispositif des articles 18 (émission des billets) et 19 (exclusion des billets du champ d'application des dispositions relatives au titre au porteur), afin de replacer dans le cadre des missions fondamentales exercées par la Banque de France le monopole d'émission des billets.

La commission a supprimé la section 1 "Statut de la Banque de France" et l'article 6 (statut de la Banque de France) dont le contenu est transféré dans un chapitre additionnel au chapitre IV intitulé "Dispositions diverses".

A l'article 7 (compétences du conseil de la politique monétaire), la commission a adopté un amendement rédactionnel et un amendement supprimant l'obligation pour le conseil de politique monétaire de veiller sur la masse monétaire et ses contreparties.

Enfin, par coordination avec l'article additionnel après l'article 5, elle a précisé la compétence du conseil de politique monétaire relative à l'émission des billets.

A l'article 8 (nomination des membres du conseil de la politique monétaire), la commission a adopté trois amendements modifiant le mode de désignation des membres du conseil de la politique monétaire. Le premier retire le vice-président du Conseil d'Etat de la liste des personnes habilitées à désigner des candidats. Le second prévoit que la liste de noms de candidats comporte un nombre de noms triple de celui des membres à désigner. Le troisième amendement prévoit que chaque autorité de désignation propose un même nombre de noms.

Outre un amendement d'ordre rédactionnel, la commission a également adopté un amendement supprimant la référence à l'expérience professionnelle des candidats et un amendement précisant que la compétence requise des membres du conseil de la politique monétaire pouvait également être financière.

A l'article 9 (organisation des délibérations du conseil de la politique monétaire), la commission a adopté un amendement permettant au tiers des membres du conseil de la politique monétaire de provoquer, sur leur demande, une réunion dudit conseil. Elle a par ailleurs adopté un amendement supprimant la possibilité pour le ministre de l'économie et des finances de se faire représenter aux séances du conseil de la politique monétaire. Elle a également adopté un amendement ouvrant la possibilité au Conseil des ministres d'entendre le gouverneur de la Banque de France sur les points de l'ordre du jour relatifs à la politique monétaire.

A l'article 10 (statut des membres du conseil de la politique monétaire), la commission a adopté un amendement tendant à généraliser l'obligation pour les anciens membres désireux de retrouver une activité professionnelle de demander l'autorisation du conseil de la politique monétaire. Elle a toutefois prévu deux exceptions pour les mandats électifs et les fonctions gouvernementales.

A l'article 11 (compétences, composition et délibération du conseil général), la commission a adopté un amendement précisant les compétences du conseil général de la Banque de France et l'obligation pour les commissaires aux comptes d'assister à la séance d'arrêté des comptes.

La commission a ensuite adopté un article additionnel après l'article 11 précisant la composition et le fonctionnement du conseil général, portant à 6 ans le mandat du représentant des

salariés, renvoyant ses modalités d'élection au décret en conseil d'Etat et fixant des règles de quorum.

La commission a ensuite adopté un amendement de suppression de l'article 12 (droit applicable au contentieux de la Banque de France), son contenu étant reporté dans des articles additionnels après l'article 19 par amendements.

A l'article 13 (le gouverneur et les sous-gouverneurs), la commission a adopté un amendement tendant à porter de 65 à 68 ans la limite d'âge pour les fonctions de gouverneur.

La commission a ensuite adopté un amendement de suppression de la section 4 bis "Rapport au Président de la République", et de l'article 13 bis (rapport au Président de la République - contrôle du Parlement), dont le contenu est transféré dans un chapitre additionnel après le chapitre 4.

A l'article 14 (statut du personnel de la Banque de France), la commission a adopté un amendement supprimant la disposition relative à la compétence du juge, afin de l'insérer dans un article additionnel après l'article 19.

A l'article 15 (exercice d'activités ne se rattachant pas directement aux missions de la Banque de France en matière de politique monétaire), la commission a adopté un amendement tendant à permettre à la Banque de France de prendre, le cas échéant, l'initiative d'activités d'intérêt général nouvelles et à conserver le principe de la rémunération à un juste prix pour les prestations demandées par l'Etat.

A l'article 16 (établissement de la balance des paiements), la commission a adopté un amendement supprimant la référence aux instructions du ministre de l'économie et des finances pour la confection de la balance des paiements.

A l'article 17 (titulaire de comptes), la commission a adopté un amendement réaffirmant que le Trésor public dispose d'un compte courant dans les écritures du Trésor ainsi qu'un amendement tendant à permettre à la Banque de maintenir sa clientèle de particuliers, tout en gelant l'activité des comptes ouverts aux entreprises.

La commission a ensuite supprimé le chapitre IV (Dispositions liées à l'émission des billets), ainsi que les articles 18 (émission des billets) et 19 (exclusion des billets du champ d'application des dispositions relatives au titre au porteur) dont le texte avait été repris dans l'amendement portant article additionnel après l'article 5.

Après l'article 19, la commission a adopté un amendement créant un chapitre additionnel "Rapport au Président de la République - Contrôle du Parlement".

La commission a ensuite adopté un amendement portant article additionnel après l'article 19, précisant que le rapport annuel au Président de la République et au Parlement porterait sur l'ensemble des opérations de la Banque de France et que le gouverneur participerait à un débat annuel en séance publique au Parlement sur la politique monétaire, enfin que le gouverneur était entendu par les commissions des finances des deux Assemblées à leur demande et qu'il pouvait demander à être entendu par elles.

La commission a ensuite adopté un amendement tendant à créer un chapitre additionnel après le chapitre IV intitulé "Dispositions diverses".

Elle a adopté un amendement portant additionnel après l'article 19 relatif à la détention directe du capital de la Banque de France par l'Etat.

La commission a adopté un second article additionnel après l'article 19 relatif aux modalités du droit d'accès de la Banque aux informations des banques et des entreprises.

La commission a ensuite adopté deux autres amendements portant articles additionnels après l'article 19, relatifs, le premier, à la nature des opérations exécutées par la Banque, et le second, aux règles de compétence du juge dans les contentieux relatifs à la Banque de France.

A l'article 20 (compétences du conseil national du crédit), la commission a adopté un amendement visant à regrouper sous un même article les dispositions qui aménagent le champ de compétence du conseil national du crédit.

La commission a adopté l'article 21 (présidence du comité de la réglementation bancaire) sans modification.

A l'article 22 (compétence du comité de la réglementation bancaire), la commission a adopté un amendement précisant que le comité de la réglementation bancaire fixerait désormais les règles et instruments du crédit, et non plus les règles et les instruments de la politique du crédit.

A l'article 23 (rôle du président du comité de la réglementation bancaire), la commission a adopté un amendement supprimant l'article 36 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relatif à la mise en oeuvre de la réglementation bancaire.

La commission a ensuite adopté un amendement de suppression de l'article 25 (secrétariat général de la commission bancaire) qui prévoit l'institution d'un secrétariat général de la commission bancaire.

A l'article 26 (rôle du secrétariat général et concours apporté par la Banque de France), la commission a adopté un amendement de cohérence avec l'article 25 supprimant les références à l'existence d'un secrétariat général de la commission bancaire.

La commission a adopté sans modification les articles 27 (compétence de la commission bancaire pour l'information des autorités de contrôle bancaire à l'étranger), 28 (compétence du président de la commission bancaire pour la mise en oeuvre de la solidarité de place) et 29 (contrôle de la commission bancaire sur les agents des marchés interbancaires).

La commission a ensuite adopté sans modification l'article 30 (absence de création d'une personne morale nouvelle).

A l'article 31 (décret d'application), la commission a adopté un amendement laissant au conseil général le soin de fixer les conditions d'organisation et de fonctionnement de la Banque de France, mais prévoyant que les modalités d'élection du salarié au conseil seraient fixées par décret en Conseil d'Etat.

La commission a supprimé l'article 31 bis (publication de la situation hebdomadaire de la Banque de France au Journal officiel).

La commission a adopté un amendement de suppression de l'article 32 (disposition de coordination) afin d'assurer la coordination avec l'amendement adopté à l'article 20.

A l'article 33 (entrée en vigueur), la commission a adopté un amendement clarifiant la fixation des modalités d'entrée en vigueur de la loi.

Expliquant son vote, M. Paul Loridant a estimé que le projet de loi lui semblait inconstitutionnel et a ainsi justifié l'opposition du groupe socialiste.

Expliquant également son vote, M. Robet Vizet, a exprimé sa crainte que le projet de loi ne soit le prétexte à un démantèlement des activités actuellement exercées par la banque de France et a ainsi justifié l'opposition du groupe communiste à l'adoption du projet de loi.

La commission a alors adopté le projet de loi n° 356 (1992-1993), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit modifié par les amendements adoptés au cours de sa séance de l'après-midi.

TABLEAU COMPARATIF

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|--|---|---|---|
| | <p style="text-align: center;">TITRE PREMIER STATUT DE LA BANQUE DE FRANCE</p> | <p style="text-align: center;">TITRE PREMIER STATUT DE LA BANQUE DE FRANCE</p> | <p style="text-align: center;">— TITRE PREMIER STATUT DE LA BANQUE DE FRANCE</p> |
| | | | <p style="text-align: center;"><i>Art. additionnel avant le chapitre premier (nouveau)</i></p> |
| | | | <p style="text-align: center;"><i>La Banque de France veille sur la monnaie et le crédit.</i></p> |
| | <p style="text-align: center;">CHAPITRE PREMIER MISSIONS FONDAMENTALES DE LA BANQUE DE FRANCE</p> | <p style="text-align: center;">CHAPITRE PREMIER MISSIONS FONDAMENTALES DE LA BANQUE DE FRANCE</p> | <p style="text-align: center;">CHAPITRE PREMIER MISSIONS FONDAMENTALES DE LA BANQUE DE FRANCE</p> |
| <p style="text-align: center;">Loi n° 73-7 du 3 janvier 1973</p> | | | |
| <p style="text-align: center;">Art. premier</p> | | | |
| <p>La Banque de France est l'institution qui, dans le cadre de la politique économique et financière de la nation, reçoit de l'Etat la mission générale de veiller sur la monnaie et le crédit. A ce titre, elle veille au bon fonctionnement du système bancaire.</p> <p>.....</p> | <p style="text-align: center;">Article premier</p> <p>La Banque de France définit et met en oeuvre la politique monétaire dans le but d'assurer la stabilité des prix. Elle accomplit sa mission dans le cadre de la politique économique générale du Gouvernement.</p> | <p style="text-align: center;">Article premier</p> <p><i>(Aligné sans modification)</i></p> | <p style="text-align: center;">Article premier</p> <p><i>(Sans modification)</i></p> |
| <p style="text-align: center;">Art. 4</p> | | | |
| <p>La Banque de France est habilitée à donner des avis sur toutes questions relatives à la monnaie.</p> | | | |
| <p>Elle contribue à la préparation et participe à la mise en oeuvre de la politique monétaire arrêtée par le Gouvernement et, avec le concours, dans le cadre de sa compétence, du Conseil national du crédit. Elle intervient notamment par les concours qu'elle accorde dans les conditions prévues au titre II ci-après.</p> <p>.....</p> | | | |

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

Propositions de la commission

Dans l'exercice de ces attributions, la Banque de France, en la personne de son gouverneur, de ses sous-gouverneurs ou d'un membre quelconque du Conseil de la politique monétaire, ne peut ni solliciter ni accepter des instructions du Gouvernement ou de toute autre personne.

Art. 2

Le Gouvernement détermine le régime de change et la parité du franc.

Dans l'exercice ...

...de toute personne.

Art. 2

(Alinéa sans modification)

Art. 2

Le Gouvernement ...
...parité du franc. Il fixe les orientations générales de la politique de change.

Loi n° 73-7 du 3 janvier 1973

Art. 3

Pour le compte de l'Etat et dans le cadre des instructions générales du ministre de l'économie et des finances, la Banque de France régularise les rapports entre le franc et les devises étrangères et gère les réserves publiques de change.

Pour le compte de l'Etat et dans le cadre des orientations générales de la politique de change formulées par le ministre chargé de l'économie et des finances, la Banque de France régularise les rapports entre le franc et les devises étrangères.

(Alinéa sans modification)

Dans ce cadre, la Banque de France régularise les rapports entre le franc et les devises étrangères.

Art. 20

La Banque de France peut faire, pour son propre compte et pour le compte de tiers, toutes opérations sur or, moyens de paiement et titres libellés en monnaies étrangères, ou définis par un poids d'or.

La Banque de France peut prêter ou emprunter des sommes en francs à des banques étrangères, institutions ou organismes monétaires étrangers ou internationaux.

A l'occasion de ces opérations, la Banque de France demande ou octroie les garanties qui lui paraissent appropriées.

Texte en vigueur

Art. 21

La Banque de France gère tout organisme créé par la loi ou les règlements à l'effet d'assurer la régularisation des rapports entre le franc et les devises étrangères.

Les disponibilités en francs de tout organisme de cette catégorie sont déposées exclusivement à la Banque de France. Celle-ci lui fournit les francs dont il a besoin au moyen d'avances sans intérêt.

Art. 22

La Banque de France peut ouvrir dans ses écritures des comptes rémunérés ou non au nom de toutes banques centrales ou organismes internationaux.

Art. 23

La Banque de France participe à la surveillance des relations financières et notamment des opérations bancaires avec l'étranger.

Art. 3

.....
Elle peut participer, avec l'autorisation du ministre de l'économie et des finances, à des accords monétaires internationaux.

Texte du projet de loi

A cet effet, la Banque de France détient et gère les réserves de change de l'Etat en or et en devises. Ces réserves sont inscrites à l'actif de son bilan. Les modalités d'application de cette disposition font l'objet d'une convention entre l'Etat et la Banque de France. Cette convention est approuvée par le Parlement.

La Banque de France peut participer, avec l'autorisation du ministre chargé de l'économie et des finances, à des accords monétaires internationaux.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

A cet effet, ...

... d'application de ces dispositions

... convention est soumise à l'approbation du Parlement.

(Alinea sans modification)

Propositions de la commission

—
(Alinea sans modification)

(Alinea sans modification)

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|---|--|--|---|
| <p>Art. 19</p> | <p>Art. 3.</p> | <p>Art. 3.</p> | <p>Art. 3.</p> |
| <p>Les conditions dans lesquelles l'Etat peut obtenir de la Banque des avances et des prêts sont fixées par des conventions passées entre le ministre de l'économie et des finances et le gouverneur, autorisé par délibération du conseil général. Ces conventions doivent être approuvées par le Parlement.</p> | <p>Il est interdit à la Banque de France d'autoriser des découverts ou d'accorder tout autre type de crédit au Trésor public ou à tout autre organisme ou entreprise publics. L'acquisition directe par la Banque de France de titres de leur dette est également interdite.</p> | <p>(Sans modification)</p> | <p>(Alinéa sans modification)</p> |
| <p>Art. 4</p> | <p>Les dispositions de l'alinéa précédent ne s'appliquent pas aux établissements de crédit publics qui, dans le cadre de la mise à disposition de liquidités par la Banque de France, bénéficient du même traitement que les établissements de crédit privés.</p> | <p>Art. 4.</p> | <p><i>Des conventions établies entre l'Etat et la Banque de France précisent les conditions de remboursement des avances consenties jusqu'à la date d'entrée en vigueur de la présente loi au Trésor par la Banque de France.</i></p> |
| <p>..... Elle fait respecter les règles et les orientations relatives au volume et à la nature des emplois du système bancaire.</p> | <p>Art. 4.</p> <p>La Banque de France mène toute action en vue du bon fonctionnement des systèmes de paiement.</p> | <p>Art. 4.</p> <p>La Banque de France veille au bon fonctionnement et à la sécurité des... ... paiement.</p> | <p>Les dispositions du premier alinéa ne s'appliquent pas ...</p> |
| | | | <p>...crédit privés.</p> |
| | | | <p>Art. 4.</p> |
| | | | <p>(Sans modification)</p> |

Texte en vigueur

Art. 5

La Banque de France est habilitée à se faire communiquer par les établissements bancaires et financiers tous documents et renseignements qui lui sont nécessaires pour exercer ses fonctions. Elle peut, par ailleurs, entrer directement en relation avec les entreprises et groupements professionnels qui seraient disposés à participer à ses enquêtes. Elle effectue toutes études et analyses utiles à son information et à celle des pouvoirs publics ou à l'amélioration du fonctionnement du système monétaire.

Texte du projet de loi

Art. 5.

La Banque de France est habilitée à se faire communiquer par les établissements de crédit et les établissements financiers tous documents et renseignements qui lui sont nécessaires pour exercer les missions définies au présent chapitre. Elle peut entrer directement en relation avec les entreprises et groupements professionnels qui seraient disposés à participer à ses enquêtes.

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

Art. 5.

(Sans modification)

Propositions de la commission

Art. 5.

Supprimé

**(Cf. Art. additionnel après l'article 19
ci-dessous)**

Art. additionnel après l'article 5 (nouveau)

La Banque de France est seule habilitée à émettre les billets reçus comme monnaie légale sur le territoire de la France métropolitaine. Elle veille à la bonne qualité de la circulation fiduciaire.

Le cours légal d'un type déterminé de billets peut, sur proposition de la Banque de France, être supprimé par décret. La Banque reste tenue d'en assurer dans un délai de dix ans l'échange à ses guichets contre d'autres types de billets ayant cours légal.

La Banque de France doit verser à l'Etat le solde non présenté à ses guichets de types de billets retirés de la circulation.

Les dispositions relatives aux titres au porteur perdus ou volés ne sont pas applicables aux billets de la Banque de France.

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|---|--|---|--|
| | CHAPITRE II ORGANISATION DE LA BANQUE | CHAPITRE II ORGANISATION DE LA BANQUE | CHAPITRE II ORGANISATION DE LA BANQUE |
| | SECTION I | SECTION I | Supprimée |
| | <i>Statut de la Banque de France</i> | <i>Statut de la Banque de France</i> | Supprimé |
| Art. premier | | | (Cf. Art. additionnel après l'article 19 ci-dessous) |
| Le capital de la Banque de France appartient à l'Etat. | Art. 6. | Art. 6. | Art. 6. |
| | <i>La Banque de France est une institution dont le capital est détenu directement par l'Etat.</i> | <i>(Sans modification)</i> | Supprimé |
| | SECTION 2 | SECTION 2 | Supprimé |
| | <i>Le Conseil de la politique monétaire</i> | <i>Le Conseil de la politique monétaire</i> | (Cf. Art. additionnel après l'article 19 ci-dessous) |
| | Art. 7. | Art. 7. | Art. 7. |
| | <i>La définition de la politique mentionnée à l'article premier ci-dessus relève du Conseil de la politique monétaire.</i> | <i>(Alinéa sans modification)</i> | <i>Le conseil de la politique monétaire est chargé de la définition de la politique monétaire.</i> |
| | <i>Le Conseil surveille l'évolution de la masse monétaire.</i> | <i>Le Conseil monétaire et de ses contreparties.</i> | Alinéa supprimé |
| | <i>Dans l'exercice de ces attributions, le Conseil définit les opérations auxquelles procède la Banque et notamment les modalités d'achat ou de vente, de prêt ou d'emprunt, d'escompte, de prise en gage, de prise ou de mise en pension de créances et d'émission de bons portant intérêt.</i> | <i>Dans l'exercice de ces attributions, le Conseil définit les opérations auxquelles procède la Banque et notamment les modalités d'achat ou de vente, de prêt ou d'emprunt, d'escompte, de prise en gage, de prise ou de mise en pension de créances et d'émission de bons portant intérêt. Il détermine la nature et l'étendue des garanties appropriées dont doivent être assortis les prêts consentis par la Banque dans le cadre de la conduite de la politique monétaire.</i> | <i>(Alinéa sans modification)</i> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|---|---|--|--|
| <p>Art. 8</p> <p>Le gouverneur.....</p> <p>Il présente au Président de la République, au nom du conseil général, quand il le juge nécessaire et au moins une fois par an, le compte rendu des opérations de la Banque.</p> <p>.....</p> | <p>Il définit également les obligations que la politique monétaire peut conduire à imposer aux établissements de crédit et notamment l'assiette et les taux des réserves obligatoires qui, le cas échéant, s'appliquent dans le cadre de la réglementation bancaire</p> <p>Il peut consentir au gouverneur des délégations temporaires de pouvoir.</p> <p>Le gouverneur de la Banque de France, au nom du Conseil de la politique monétaire, présente au Président de la République au moins une fois par an un rapport sur les opérations de la Banque de France.</p> <p>Art. 8.</p> <p>Le Conseil de la politique monétaire comprend, outre le gouverneur et les deux sous-gouverneurs de la Banque de France, six membres choisis en fonction de leurs compétences dans le domaine économique et monétaire.</p> <p>Ces six membres sont nommés par décret en Conseil des ministres pour une durée de neuf ans, sous réserve des dispositions des deux derniers alinéas du présent article.</p> | <p>Il définit...</p> <p>... le cadre comptable de la réglementation bancaire.</p> <p>(Alinéa sans modification)</p> <p>Alinéa supprimé.</p> <p>Art. 8.</p> <p>Le Conseil ...</p> <p>... six membres.</p> <p>Ces six ...</p> <p>... dispositions des quatrième et cinquième alinéas du présent article.</p> | <p>—</p> <p>(Alinéa sans modification)</p> <p>Le conseil de la politique monétaire exerce les compétences relatives à l'émission des billets prévues par l'article additionnel après l'article 8 ci-dessus.</p> <p>(Alinéa sans modification)</p> <p>Suppression conforme</p> <p>(Cf. Art. additionnel après l'article 19 ci-dessous)</p> <p>Art. 8.</p> <p>(Alinéa sans modification)</p> <p>(Alinéa sans modification)</p> |

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Ils sont choisis sur une liste, comprenant un nombre de noms triple de celui des membres à désigner, qui est établie conjointement par le président du Sénat, le président de l'Assemblée nationale, le vice-président du Conseil d'Etat, le président du Conseil économique et social, le premier président de la Cour de cassation et le premier président de la Cour des comptes. Ils ne peuvent avoir plus de soixante-cinq ans à la date à laquelle ils sont inscrits sur cette liste.

Ils sont renouvelés par tiers tous les trois ans. Si l'un de ces membres ne peut exercer son mandat jusqu'à son terme, il est pourvu immédiatement à son remplacement dans les conditions décrites à l'alinéa précédent. Dans ce cas, le membre nommé n'exerce ses fonctions que pour la durée restant à courir du mandat de la personne qu'il remplace.

A l'occasion de la constitution du premier Conseil de la politique monétaire, la durée du mandat des six membres du Conseil de la politique monétaire, autres que le gouverneur et les sous-gouverneurs, est fixée par tirage au sort, selon des modalités prévues par le décret en Conseil d'Etat mentionné à l'article 31 ci-après, pour deux d'entre eux à trois ans, pour deux autres à six ans et pour les deux derniers à neuf ans.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Ils sont choisis sur une liste, comprenant un nombre de noms double de celui des membres à désigner, qui est établie par le président du Sénat, le président de l'Assemblée nationale, le vice-président du Conseil d'Etat et le président du Conseil économique et social. Ils ne peuvent avoir plus de soixante-cinq ans à la date à laquelle ils sont inscrits sur cette liste. Cette liste est dressée en fonction de la compétence et de l'expérience professionnelle des membres à désigner dans le domaine économique et monétaire. Préalablement à leur transmission au Gouvernement, les listes dressées pour le renouvellement des membres visés au deuxième alinéa sont soumises pour avis au Conseil de la politique monétaire.

Les membres visés au deuxième alinéa sont... ...trois ans. Il est pourvu au remplacement des membres du Conseil au moins huit jours avant l'expiration de leurs fonctions. Si l'un...

... remplace.

(Alinéa sans modification)

Propositions de la commission

Ils sont choisis ...
celui...
...noms triple de
...qui est établie à
parts égales par le ...
...nationale et le président du
Conseil économique et social. ...

...cette liste. Celle-ci est dressée...
...compétence des membres ...
...dans les
domaines monétaire, financier ou économique.
Préalablement...

... monétaire.

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

Propositions de la commission

Le mandat des membres définis au deuxième alinéa n'est pas renouvelable. Toutefois, cette règle n'est pas applicable aux membres qui ont effectué un mandat de trois ans par l'effet des mesures prévues au cinquième alinéa ou qui ont remplacé, pour une durée de trois ans au plus, un membre du Conseil dans le cas prévu au quatrième alinéa.

Art. 9.

Le Conseil de la politique monétaire se réunit sur convocation de son président au moins une fois par mois. Le gouverneur est tenu de le convoquer dans les quarante-huit heures sur la demande de la majorité de ses membres.

La validité des délibérations du Conseil de la politique monétaire est subordonnée à la présence d'au moins les deux tiers des membres en fonction. Si ce quorum n'est pas atteint, le Conseil de la politique monétaire, convoqué à nouveau par le gouverneur sur le même ordre du jour, se réunit valablement sans condition de quorum. Les décisions se prennent à la majorité des membres présents. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante.

Le ministre chargé de l'économie et des finances, ou son représentant, peut participer sans voix délibérative aux séances du Conseil de la politique monétaire. Il peut soumettre toute proposition de décision à la délibération du Conseil.

(Alinéa sans modification)

Art. 9.

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

Le Premier ministre et le ministre chargé de l'économie et des finances peuvent participer sans voix délibérative aux séances du Conseil de la politique monétaire. Ils peuvent soumettre toute proposition de décision à la délibération du Conseil. En cas d'empêchement du ministre chargé de l'économie et des finances, il peut se faire représenter, en tant que de besoin, par une personne nommément désignée et spécialement habilitée à cet effet.

(Alinéa sans modification)

Art. 9.

Le Conseil...

...demande du tiers de ses membres.

(Alinéa sans modification)

Le Premier ministre...

...du Conseil.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

Propositions de la commission

Art. 10.

Les membres du Conseil de la politique monétaire sont tenus au secret professionnel dans les conditions prévues par l'article 378 du code pénal.

Il ne peut être mis fin, avant terme, à leurs fonctions que s'ils deviennent incapables d'exercer celles-ci ou commettent une faute grave, par révocation sur demande motivée du Conseil de la politique monétaire statuant à la majorité des membres autres que l'intéressé.

Les fonctions du gouverneur, des sous-gouverneurs et des autres membres du Conseil de la politique monétaire sont exclusives de toute autre activité professionnelle publique ou privée, rémunérée ou non, à l'exception, le cas échéant, après accord du Conseil de la politique monétaire, d'activités d'enseignement ou de fonctions exercées au sein d'organismes internationaux. Ils ne peuvent exercer de mandats électifs.

Art. 10.

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

Art. 10.

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

—
Le conseil des ministres peut entendre le gouverneur de la Banque de France, président du conseil de la politique monétaire, sur les points de son ordre du jour relatifs à la politique monétaire.

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|--|--|--|--|
| | <p>Le gouverneur, les sous-gouverneurs et les autres membres du Conseil de la politique monétaire qui cessent leurs fonctions pour un motif autre que la révocation pour faute grave continuent à recevoir leur traitement d'activité pendant trois ans. Au cours de cette période, ils ne peuvent, sauf accord du Conseil de la politique monétaire, exercer d'activités professionnelles, à l'exception des fonctions publiques qui viendraient à leur être conférées. Dans le cas où le Conseil de la politique monétaire a autorisé l'exercice d'activités professionnelles, ou si des fonctions publiques leur ont été conférées, le Conseil détermine les conditions dans lesquelles tout ou partie de leur traitement continue à leur être versé.</p> | <p>Le gouverneur et les sous-gouverneurs qui cessent leurs fonctions pour un motif autre que la révocation pour faute grave continuent à recevoir leur traitement d'activité pendant trois ans. Pour les autres membres du Conseil de la politique monétaire cette période est de un an. Au cours de cette période, ils ne peuvent, sauf accord du Conseil de la politique monétaire, exercer d'activités professionnelles, à l'exception des fonctions publiques qui viendraient à leur être conférées. Dans le cas où le Conseil de la politique monétaire a autorisé l'exercice d'activités professionnelles, ou si des fonctions publiques leur ont été conférées, le Conseil détermine les conditions dans lesquelles tout ou partie de leur traitement continue à leur être versé.</p> | <p>Le gouverneur ...</p> <p>...professionnelles à l'exception de fonctions publiques électives ou de fonctions de membre du gouvernement. Dans le cas... ..professionnelles, ou si ils exercent des fonctions publiques électives ou des fonctions de membre du gouvernement, le Conseil versé.</p> |
| | <p><i>La durée pendant laquelle les membres du Conseil de la politique monétaire visés au cinquième alinéa de l'article 8 ci-dessus peuvent percevoir leur traitement d'activité est fixée respectivement à un an, deux ans et trois ans.</i></p> | <p>Alinéa supprimé</p> | <p>Suppression conforme</p> |
| <p>Art. 15</p> | <p>SECTION 3</p> | <p>SECTION 3</p> | <p>SECTION 3</p> |
| <p>Le conseil général délibère des questions générales relatives à l'administration de la Banque et à l'emploi des fonds propres ; il établit les budgets prévisionnels et rectificatifs de dépenses, arrête le bilan et les comptes de la Banque, ainsi que le projet d'affectation du bénéfice et de fixation du dividende revenant à l'Etat.</p> | <p>Le Conseil général</p> | <p>Le Conseil général</p> | <p>Le Conseil général</p> |
| <p>Il fixe les conditions générales des opérations de la Banque et approuve les traités et conventions conclus avec des établissements bancaires ou financiers étrangers ou internationaux.</p> | <p>Art. 11.</p> | <p>Art. 11.</p> | <p>Art. 11.</p> |
| <p>La Banque de France est administrée par un Conseil général. Ce Conseil délibère notamment sur l'emploi des fonds propres et sur les questions relatives à la gestion des activités de la Banque autres que celles qui se rattachent directement aux missions définies à l'article premier ci-dessus. Il peut consentir des délégations de pouvoirs au gouverneur de la Banque de France qui peut les subdéléguer dans les conditions fixées par le Conseil général.</p> | <p>(Alinéa sans modification)</p> | <p>Le conseil général administre la Banque de France.</p> <p>Le conseil délibère sur les questions relatives à la gestion des activités de la Banque autres que celles qui se rattachent directement aux missions définies par l'article premier ci-dessus.</p> | |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|--|---|--|--|
| <p>Il peut consentir au gouverneur des délégations de pouvoirs notamment en ce qui concerne les modalités d'interventions sur le marché et la fixation des taux. Il exerce les attributions prévues à l'article 19.</p> | <p>Le Conseil général délibère des statuts du personnel. Ces statuts sont présentés à l'agrément de l'autorité administrative par le gouverneur de la Banque de France.</p> | <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> | <p>—</p> <p>Il délibère des statuts du personnel. Ces statuts sont présentés à l'agrément des ministres compétents par le gouverneur de la Banque de France.</p> |
| <p>Il délibère des statuts du personnel. Ces statuts sont présentés, par le gouverneur, à l'agrément du ministre de l'économie et des finances.</p> | | | <p>Le conseil général délibère également de l'emploi des fonds propres et établit les budgets prévisionnels et rectificatifs de dépense, arrête le bilan et les comptes de la Banque, ainsi que le projet d'affectation du bénéfice et de fixation du dividende revenant à l'Etat.</p> |
| <p>Art. 13</p> | <p>Le Conseil général comprend les membres du Conseil de la politique monétaire et un représentant des salariés de la Banque de France.</p> | <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> | <p>Alinéa supprimé</p> |
| <p>Le conseil général comprend le gouverneur, les sous-gouverneurs et dix conseillers, tous de nationalité française. Un censeur et son suppléant assistent aux séances du conseil général; ils sont nommés par le ministre de l'économie et des finances.</p> | | | <p>(Cf. Art. additionnel après l'article 11 ci-dessous)</p> |
| <p>Art. 14</p> | | | |
| <p>I.- Les conseillers sont désignés dans les conditions suivantes :</p> | | | |
| <p>Neuf conseillers sont nommés par décret pris en conseil des ministres sur proposition du ministre de l'économie et des finances parmi les personnalités ayant une compétence monétaire, financière ou économique ;</p> | | | |

Texte en vigueur

Un conseiller est élu par le personnel de la Banque parmi ses membres et au scrutin secret.

.....

cf. Art. 11 (3ème alinéa)

Texte du projet de loi

Le représentant des salariés de la Banque de France est élu au scrutin secret par les salariés de la Banque de France remplissant les conditions requises pour être électeurs au comité d'entreprise. Sont éligibles les électeurs âgés de dix-huit ans accomplis travaillant à la Banque de France et y ayant travaillé pendant une durée d'au moins deux ans au cours des cinq dernières années. L'élection a lieu au scrutin majoritaire à un tour. Est déclaré élu le candidat ayant obtenu la majorité relative des suffrages exprimés, et, en cas d'égalité des voix, le candidat titulaire de l'ancienneté la plus grande.

Un censeur et son suppléant, nommés par le ministre chargé de l'économie et des finances, assistent aux séances du Conseil général. Ils peuvent soumettre des propositions de décision à la délibération du Conseil.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

(Alinéa sans modification)

La durée du mandat du représentant des salariés de la Banque de France est de cinq ans.

Un censeur ou son suppléant, nommés par le ministre chargé de l'économie et des finances, assiste aux séances du Conseil général. Il peut soumettre des propositions de décision à la délibération du Conseil.

Le Conseil général désigne deux commissaires aux comptes chargés de vérifier les comptes de la Banque de France. Ils peuvent participer, sans voix délibérative, aux séances du Conseil général consacrées à l'examen des comptes.

Les comptes de la Banque de France sont transmis aux commissions des Finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Propositions de la commission

—
Alinéa supprimé

(Cf. Art. additionnel après l'article 11 et article 31 ci-dessous)

Alinéa supprimé

(Cf. Art. additionnel après l'article 11 ci-dessous)

Alinéa supprimé

(Cf. Art. additionnel après l'article 11 ci-dessous)

Le conseil général désigne deux commissaires aux comptes chargés de vérifier les comptes de la Banque de France. Ils sont convoqués à la réunion du conseil général qui arrête les comptes de l'exercice écoulé.

Alinéa supprimé

(Cf. Art. additionnel après l'article 19 ci-dessous)

Texte en vigueur

Art. 16

La validité des délibérations.....

La décision est définitive à moins que le censeur n'y ait fait opposition. Dans ce dernier cas, le gouverneur provoque en temps utile une nouvelle délibération.

Texte du projet de loi

Les décisions adoptées par le Conseil général sont définitives, à moins que le censeur ou son représentant n'y ait fait opposition.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

(Alinea sans modification)

Propositions de la commission

Alinea supprimé

(Cf. Art. additionnel après l'article 11 ci-dessous)

Art. additionnel après l'art. 11 (nouveau)

Le conseil général de la Banque de France comprend les membres du conseil de la politique monétaire et un représentant élu des salariés de la banque dont le mandat est de six ans.

La validité des délibérations est subordonnée à la présence d'au moins six membres.

Les décisions se prennent à la majorité des membres présents. En cas de partage la voix du président est prépondérante.

Le conseil général peut consentir des délégations de pouvoirs au gouverneur de la Banque de France qui peut les subdéléguer dans les conditions fixées par le conseil.

Un censeur ou son suppléant, nommés par le ministre chargé de l'économie et des finances, assiste aux séances du conseil général. Il peut soumettre des propositions de décision à la délibération du conseil.

Les décisions adoptées par le conseil général sont définitives, à moins que le censeur ou son représentant n'y ait fait opposition

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|--|--|--|---|
| Art. 29 | Art. 12. | Art. 12. | Art. 12. |
| Les opérations de la Banque sont régies par la législation commerciale. | <i>Les opérations de la Banque de France réalisées en application des décisions du Conseil de la politique monétaire, ainsi que les activités mentionnées au premier alinéa de l'article 11 ci-dessus, sont régies par la législation civile et commerciale.</i> | <i>(Sans modification)</i> | Supprimé (Cf. Art. additionnel après l'article 19 ci-dessous) |
| Art. 30 | <i>La juridiction administrative connaît des litiges se rapportant à l'administration intérieure de la Banque de France ou l'opposant aux membres du Conseil de la politique monétaire ou du Conseil général.</i> | | |
| La juridiction administrative connaît des contestations relatives à l'administration intérieure de la Banque ainsi que des litiges entre la Banque et les membres de son conseil général ou ses agents et prononce en cette matière toute condamnation civile, y compris dommages et intérêts, et même la cessation de fonction. | La juridiction administrative connaît des litiges se rapportant à l'administration intérieure de la Banque de France ou l'opposant aux membres du Conseil de la politique monétaire ou du Conseil général. | | |
| Toutes autres questions sont portées devant les tribunaux qui doivent en connaître. | | | |
| | SECTION 4 | SECTION 4 | SECTION 4 |
| | <i>Le gouverneur et les sous-gouverneurs</i> | <i>Le gouverneur et les sous-gouverneurs</i> | <i>Le gouverneur et les sous-gouverneurs</i> |
| Art. 7 | Art. 13 | Art. 13 | Art. 13 |
| La direction et l'administration de la Banque sont confiées à un gouverneur. Celui-ci exerce tous les pouvoirs qui ne sont pas dévolus au conseil général. | La direction de la Banque de France est assurée par le gouverneur de la Banque de France. | <i>(Alinéa sans modification)</i> | <i>(Alinéa sans modification)</i> |
| Art. 8 | Le gouverneur préside le Conseil de la politique monétaire et le Conseil général de la Banque de France. | <i>(Alinéa sans modification)</i> | <i>(Alinéa sans modification)</i> |
| Le gouverneur préside le conseil général et fixe l'ordre du jour de ses travaux ; nulle décision du conseil général ne peut être exécutée si elle n'est pas revêtue de sa signature. | Le gouverneur préside le Conseil de la politique monétaire et le Conseil général de la Banque de France. | <i>(Alinéa sans modification)</i> | <i>(Alinéa sans modification)</i> |
| Il fait exécuter les dispositions légales et réglementaires relatives à la Banque, ainsi que les décisions du conseil général. | Il prépare et met en oeuvre les décisions de ces Conseils. | <i>(Alinéa sans modification)</i> | <i>(Alinéa sans modification)</i> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|--|--|--|---|
| <p>Il représente la Banque vis-à-vis des tiers ; il signe seul, au nom de la Banque, tous traités et conventions.</p> <p>.....</p> | <p>Il représente la Banque vis-à-vis des tiers ; il signe seul, au nom de la Banque, tout traité ou convention.</p> | <p>Il Banque, toute convention.</p> | <p>— (Alinéa sans modification)</p> |
| <p>Il nomme à tous les emplois de la Banque sous réserve des dispositions de l'article 32.</p> | <p>Il nomme à tous les emplois de la Banque sous réserve des dispositions de l'article 3 ci-dessus.</p> | <p>(Alinéa sans modification)</p> | <p>(Alinéa sans modification)</p> |
| <p>Art. 9</p> | <p>Le gouverneur est assisté d'un premier et d'un second sous-gouverneurs. Les sous-gouverneurs exercent les fonctions qui leur sont déléguées par le gouverneur. En cas d'absence ou d'empêchement du gouverneur, le Conseil de la politique monétaire et le Conseil général sont présidés par l'un des sous-gouverneurs, désigné spécialement à cet effet par le gouverneur.</p> | <p>(Alinéa sans modification)</p> | <p>(Alinéa sans modification)</p> |
| <p>Art. 10</p> | <p>Le gouverneur et les deux sous-gouverneurs sont nommés par décret en Conseil des ministres pour une durée de six ans. La limite d'âge applicable à l'exercice de ces fonctions est fixée à soixante-cinq ans.</p> | <p>Le gouverneur et les deux sous-gouverneurs sont nommés par décret en Conseil des ministres pour une durée de six ans renouvelable une fois. La limite d'âge applicable à l'exercice de ces fonctions est fixée à soixante-cinq ans.</p> | <p>Le gouverneur...</p> |
| <p>Le gouverneur et les sous-gouverneurs sont nommés par décret en conseil des ministres. Le gouverneur prête serment, entre les mains du Président de la République, de bien et fidèlement diriger la Banque conformément aux lois et règlements.</p> | | | <p>...à soixante-huit ans</p> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|---|--|---|--|
| | | SECTION 4 BIS (nouveau) | — Supprimée |
| | | <i>Rapport au Président de la République. Contrôle du Parlement.</i> | Supprimé |
| | | Art. 13 bis (nouveau) | (Cf. Art. additionnel après l'article 19 ci-dessous) |
| | | <i>Le Gouverneur de la Banque de France adresse au Président de la République et au Parlement, au moins une fois par an, un rapport sur les opérations de la Banque de France et sur la politique monétaire de l'année précédente et de l'année en cours.</i> | Art. 13 bis (nouveau) |
| | | <i>Le Gouverneur de la Banque de France présente ce rapport au Parlement.</i> | Supprimé |
| | | <i>Le Gouverneur de la Banque de France est tenu de se rendre aux convocations des commissions des finances du Parlement Il peut demander à être entendu par ces commissions.</i> | (Cf. Art. additionnel après l'article 19 ci-dessous) |
| | SECTION 5 | SECTION 5 | SECTION 5 |
| | <i>Le personnel de la banque</i> | <i>Le personnel de la banque</i> | <i>Le personnel de la banque</i> |
| Art. 39 | Art. 14. | Art. 14. | Art. 14. |
| <i>Les agents de la Banque de France sont tenus au secret professionnel sous les peines de l'article 378 du code pénal.</i> | <i>Les agents de la Banque de France sont tenus au secret professionnel dans les conditions prévues par l'article 378 du code pénal.</i> | <i>(Sans modification)</i> | <i>(Alinéa sans modification)</i> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|---|---|--|--|
| <p>Art. 40</p> | <p>Ils ne peuvent prendre ou recevoir une participation ou quelque intérêt ou rémunération que ce soit par travail ou conseil, dans une entreprise publique ou privée, industrielle, commerciale ou financière, sauf dérogation accordée par le gouverneur. Ces dispositions ne s'appliquent pas à la production des oeuvres scientifiques, littéraires ou artistiques.</p> | | <p>(Alinéa sans modification)</p> |
| <p>cf. Art. 12 (2ème alinéa)</p> | <p><i>Les litiges entre la Banque de France et ses agents relèvent de la juridiction administrative.</i></p> | | <p>Alinéa supprimé (Cf. Art. additionnel après l'article 19 ci-dessous)</p> |
| <p>Art. 17</p> | <p>CHAPITRE III Autres activités</p> | <p>CHAPITRE III Autres activités</p> | <p>CHAPITRE III Autres activités</p> |
| <p>La Banque tient gratuitement dans ses écritures le compte courant du Trésor public. La nature et les modalités des opérations enregistrées à ce compte sont définies par des conventions entre le ministre de l'économie et des finances et la Banque.</p> | <p>Art. 15.</p> | <p>Art. 15.</p> | <p>Art. 15.</p> |
| <p>La Banque participe gratuitement à l'émission des rentes et valeurs du Trésor ainsi qu'au paiement des arrérages y afférents.</p> | <p>La Banque de France peut continuer à exercer celles de ses activités qui ne se rattachent pas directement aux missions définies à l'article premier de la présente loi.</p> | <p>La Banque de France peut continuer à exercer les activités qui ne se rattachent pas directement aux missions définies au chapitre premier de la présente loi.</p> | <p>La Banque de France peut exercer ou participer à l'exercice d'activités d'intérêt général qui ne concourent pas directement aux missions définies par le chapitre premier de la présente loi.</p> |
| <p>Art. 18</p> | | | |
| <p>La Banque assure la gestion et la mobilisation des effets souscrits à l'ordre des comptes publics par les redevables d'impôts, de taxes et de droits.</p> | | | |

Texte en vigueur

Art. 24

La Banque de France peut escompter, acquérir, vendre ou prendre en gage des créances sur l'Etat, les entreprises et les particuliers dans les conditions qu'elle juge nécessaires pour atteindre les objectifs de la politique monétaire, et en tenant compte de la situation particulière des demandeurs et des presentateurs.

Art. 27

La Banque peut acheter, vendre ou prendre en pension les effets ou les valeurs dont la liste est arrêtée par le conseil général.

Art. 28

Les opérations sur le marché sont effectuées à l'initiative du gouverneur dans les conditions fixées par le conseil général.

Texte du projet de loi

L'Etat peut demander à la Banque de France de fournir des prestations, pour son compte ou pour le compte de tiers. Ces prestations sont rémunérées afin de couvrir les coûts engagés par la Banque.

La nature de ces prestations et les conditions de leur rémunération sont fixées par des conventions conclues entre la Banque de France et, selon le cas, l'Etat ou les tiers intéressés.

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

(Alinea sans modification)

(Alinea sans modification)

Propositions de la commission

—

Les prestations de la Banque de France demandées par l'Etat sont rémunérées afin de couvrir les coûts engagés par la Banque. Des conventions définissent ces prestations et en fixent les conditions de rémunération.

Alinea supprimé

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|---|--|--|--|
| Art. 30 | Art. 16. Dans les conditions mentionnées à l'article 15 ci-dessus, la Banque de France établit, pour le compte de l'Etat et sur instructions du ministre chargé de l'économie et des finances, la balance des paiements et la position extérieure de la France. Le ministre chargé de l'économie et des finances publie ces informations. | Art. 16. (Sans modification) | Art. 16. Dans l'Etat, la balance des paiements et la position extérieure de la France. Le ministre... ...informations. |
| Pour l'exécution des missions qui lui incombent en vertu de la présente loi, la Banque de France peut ouvrir, dans ses écritures, des comptes qui ne peuvent pas présenter un solde débiteur non garanti. | Art. 17. Seuls peuvent être titulaires de comptes à la Banque de France : 1° les organismes régis par les dispositions de la loi n° 14-46 du 24 janvier 1944 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit ; 2° les institutions et services mentionnés à l'article 8 de la même loi ; | Art. 17. Peuvent être titulaires de comptes à la Banque de France : 1° (Sans modification) 2° (Sans modification) | Art. 17. Le Trésor Public dispose d'un compte courant dans les écritures de la Banque de France. En outre, peuvent être titulaires de comptes à la Banque de France : 1° (Sans modification) 2° les services financiers de La Poste, l'Institut d'émission des départements d'outre-mer, l'Institution d'émission d'outre-mer et la Caisse des dépôts et consignations ; |

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

Propositions de la commission

3° les sociétés de bourse régies par la loi n° 88-701 du 22 janvier 1988 sur les bourses de valeurs ;

4° les banques centrales étrangères et les établissements de crédit étrangers ;

5° les organismes financiers internationaux et les organisations internationales ;

6° dans les conditions fixées par le Conseil général, les agents de la Banque de France, ainsi que toute autre personne titulaire de comptes de clientèle à la Banque de France à la date de publication de la présente loi.

3° (Sans modification)

4° (Sans modification)

5° (Sans modification)

6° (Sans modification)

7° (nouveau) tout autre organisme ou personne expressément autorisés par décision du Conseil général à ouvrir un compte à la Banque de France.

Art. 17 bis (nouveau)

La Banque de France peut faire, pour son propre compte et pour le compte de tiers toutes opérations sur or, moyens de paiement et titres libellés en monnaies étrangères ou définies par un poids d'or.

La Banque de France peut prêter ou emprunter des sommes en francs ou en devises étrangères à des banques étrangères, institutions ou organismes monétaires étrangers ou internationaux.

A l'occasion de ces opérations, la Banque de France demande ou octroie les garanties qui lui paraissent appropriées.

3° (Sans modification)

4° (Sans modification)

5° (Sans modification)

6° dans...
... général, les personnes physiques, ainsi que toute autre personne morale titulaire de comptes ...

...présente loi.

7° (Sans modification)

Art. 17 bis (nouveau)

(Sans modification)

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|--|--|---|--|
| Art. 2 | CHAPITRE IV DISPOSITIONS LIÉES À L'ÉMISSION DES BILLETS | CHAPITRE IV DISPOSITIONS LIÉES À L'ÉMISSION DES BILLETS | Supprimé |
| La Banque de France est seule habilitée à émettre des billets qui sont reçus comme monnaie légale sur le territoire de la France métropolitaine. | Art. 18. <i>La Banque de France est seule habilitée à émettre les billets reçus comme monnaie légale sur le territoire de la France métropolitaine.</i> | Art. 18. <i>(Sans modification)</i> | Supprimé |
| Art. 33 | Le cours légal d'un type déterminé de billets peut, après délibération du conseil général, être supprimé par décret, la Banque restant toujours tenue d'en assurer, sans condition ni limitation, l'échange à ses guichets contre d'autres types de billets ayant cours légal. | <i>Le cours légal d'un type déterminé de billets peut, sur proposition du Conseil de la politique monétaire, être supprimé par décret. La Banque reste tenue d'en assurer dans un délai de dix ans l'échange à ses guichets contre d'autres types de billets ayant cours légal.</i> | Art. 18. |
| Art. 35 | La Banque doit verser à l'Etat le solde non présenté à ses guichets de types de billets retirés de la circulation. | La Banque de France doit verser à l'Etat le solde non présenté à ses guichets de types de billets retirés de la circulation. | Supprimé |
| Art. 34 | Les dispositions légales relatives aux titres au porteur perdus ou volés ne sont pas applicables aux billets de la Banque de France. | <i>Elle veille à la bonne qualité de la circulation fiduciaire.</i> | (Cl. Art. additionnel après l'article 5 ci-dessus) |
| | Art. 19. <i>Les dispositions relatives aux titres au porteur perdus ou volés ne sont pas applicables aux billets de la Banque de France.</i> | Art. 19. <i>(Sans modification)</i> | Art. 19. |
| | | | Supprimé |
| | | | (Cl. Art. additionnel après l'article 5 ci-dessus) |

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

Propositions de la commission

CHAPITRE V (nouveau)

**RAPPORT AU PRESIDENT DE LA
REPUBLIQUE - CONTROLE DU
PARLEMENT**

Art. additionnel après l'article 19 (nouveau)

Le gouverneur de la Banque de France adresse au Président de la République et au Parlement, au moins une fois par an, un rapport sur les opérations de la Banque de France.

Il présente chaque année les résultats et les perspectives de la politique monétaire devant l'Assemblée nationale et le Sénat.

Le gouverneur de la Banque de France est entendu, sur leur demande, par les commissions des finances des deux assemblées, et peut demander à être entendu par elles.

Les comptes de la Banque de France, ainsi que le rapport des commissaires aux comptes, sont transmis aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

CHAPITRE VI (nouveau)

DISPOSITIONS DIVERSES

Art. additionnel après l'article 19 (nouveau)

Le capital de la Banque de France est détenu directement par l'Etat.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

Propositions de la commission

Art. additionnel après l'article 19 (nouveau)

La Banque de France est habilitée à se faire communiquer par les établissements de crédit et les établissements financiers tous documents et renseignements qui lui sont nécessaires pour exercer les missions définies au chapitre premier. Elle peut entrer directement en relation avec les entreprises et groupements professionnels qui seraient disposés à participer à ses enquêtes.

Art. additionnel après l'article 19 (nouveau)

Les opérations de la Banque de France ainsi que les activités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 11 sont régies par la législation civile et commerciale.

Art. additionnel après l'article 19 (nouveau)

La juridiction administrative connaît des litiges se rapportant à l'administration intérieure de la Banque de France ou l'opposant aux membres du conseil de la politique monétaire, aux membres du conseil général ou à ses agents.

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|--|---|--|---|
| | TITRE II | TITRE II | TITRE II |
| | DISPOSITIONS RELATIVES À L'ACTIVITÉ ET AU CONTRÔLE DES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT | DISPOSITIONS RELATIVES À L'ACTIVITÉ ET AU CONTRÔLE DES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT | DISPOSITIONS RELATIVES À L'ACTIVITÉ ET AU CONTRÔLE DES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT |
| | CHAPITRE PREMIER | CHAPITRE PREMIER | CHAPITRE PREMIER |
| | CONSEIL NATIONAL DU CRÉDIT | CONSEIL NATIONAL DU CRÉDIT | CONSEIL NATIONAL DU CRÉDIT |
| Loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 | | | |
| Art. 24 | | | |
| Il est institué un conseil national du crédit. | Art. 20. | Art. 20. | Art. 20. |
| Le conseil national du crédit est consulté sur les orientations de la politique monétaire et du crédit et étudie les conditions de fonctionnement du système bancaire et financier, notamment dans ses relations avec la clientèle. Il peut, dans ces domaines, émettre des avis. Il peut également, dans ces domaines et dans les conditions définies à l'article 28, faire procéder aux études qu'il estime nécessaires. | Au deuxième alinéa de l'article 24 de la loi du 24 janvier 1984, les mots : «est consulté sur les orientations de la politique monétaire et du crédit et» sont supprimés et les mots : «et dans la gestion des moyens de paiement» sont ajoutés après les mots : «relations avec la clientèle». | Au deuxième alinéa de l'article 24 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, les mots : «est consulté sur les orientations de la politique monétaire et du crédit et» sont supprimés et les mots : «et dans la gestion des moyens de paiement» sont insérés après les mots : «relations avec la clientèle». | I.- Au deuxième ... |
| | | <i>(Alinéa sans modification)</i> | ...clientèle». |
| | Au quatrième alinéa du même article, les mots : «à la monnaie, au crédit et» sont supprimés. | | <i>(Alinéa sans modification)</i> |
| Art. 26 | | | II.- Le deuxième alinéa de l'article 26 de la même loi est abrogé. |
| (Cf. Art. 32 ci-dessus) | | | |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|---|---|--|---|
| Art. 30 | CHAPITRE II COMITÉ DE LA RÉGLEMENTATION BANCAIRE | CHAPITRE II COMITÉ DE LA RÉGLEMENTATION BANCAIRE | CHAPITRE II COMITÉ DE LA RÉGLEMENTATION BANCAIRE |
| <p>Dans le cadre des orientations définies par le Gouvernement, le comité de la réglementation bancaire fixe les prescriptions d'ordre général applicables aux établissements de crédit dans les conditions prévues au chapitre III du présent titre.</p> | <p style="text-align: center;">Art. 21.</p> <p>Les deux derniers alinéas de l'article 30 de la loi du 24 janvier 1984 sont remplacés par les dispositions suivantes :</p> | <p style="text-align: center;">Art. 21.</p> <p>Les deux... ...la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 précitée sont ainsi rédigés :</p> | <p style="text-align: center;">Art. 21.</p> <p><i>(Sans modification)</i></p> |
| <p>Il comprend le ministre chargé de l'économie et des finances, président, le gouverneur de la Banque de France, vice-président, et quatre membres nommés par arrêté du ministre chargé de l'économie et des finances pour une durée de trois ans : un représentant de l'association française des établissements de crédit, un représentant des organisations syndicales représentatives du personnel des établissements de crédit et deux personnalités choisies en raison de leur compétence.</p> | <p>-Il comprend le ministre chargé de l'économie et des finances ou son représentant, président, le gouverneur de la Banque de France, président de la Commission bancaire ou son représentant à cette Commission, et quatre autres membres ou leurs suppléants nommés par arrêté du ministre chargé de l'économie et des finances pour une durée de trois ans, savoir : un représentant de l'association française des établissements de crédit, un représentant des organisations syndicales représentatives du personnel des établissements de crédit et deux personnalités choisies en raison de leur compétence.</p> | <i>(Alinéa sans modification)</i> | <i>(Sans modification)</i> |
| <p>Le ministre chargé de l'économie et des finances et le gouverneur de la Banque de France peuvent se faire représenter, mais la présidence du comité est effectivement assurée, avec voix prépondérante en cas de partage égal des voix, par son président ou son vice-président. Les suppléants des autres membres du comité sont désignés par arrêté du ministre chargé de l'économie et des finances.</p> | <p>-Les décisions se prennent à la majorité des membres présents. En cas de partage égal des voix, la voix du président est prépondérante.-</p> | <i>(Alinéa sans modification)</i> | <i>(Sans modification)</i> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|---|--|---|---|
| Art. 33 | Art. 22. | Art. 22. | Art. 22. |
| Le comité de la réglementation bancaire établit la réglementation concernant notamment : | Le R° de l'article 33 de la loi du 24 janvier 1964 est remplacé par les dispositions suivantes : | Le R° la loi n° 84-46 du 24 janvier 1964 précitée est ainsi rédigé : | <i>(Alinéa sans modification)</i> |
| N° Sans préjudice des dispositions de la loi n° 73-7 du 3 janvier 1973 sur la Banque de France, les instruments et les règles de la politique du crédit. | R° Sous réserve des compétences conférées au Conseil de la politique monétaire de la Banque de France par la loi n° du relative au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, les instruments et les règles de la politique du crédit. | <i>(Alinéa sans modification)</i> | R° Sous réserve ... |
| Art. 36 | Art. 23. | Art. 23. | Art. 23 |
| La Banque de France et le comité des établissements de crédit assurent, chacun pour ce qui le concerne, la mise en oeuvre de la réglementation édictée en application de l'article 33. | L'article 36 de la loi du 24 janvier 1964 est remplacé par les dispositions suivantes : | L'article 36 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1964 précitée est ainsi rédigé : | L'article 36 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1964 précitée est supprimé. |
| | « Art. 36. Le président du comité de la réglementation bancaire précise les conditions d'application des règlements édictés par le comité de la réglementation bancaire. » | <i>(Alinéa sans modification)</i> | Alinéa supprimé |
| | CHAPITRE III | CHAPITRE III | CHAPITRE III |
| | LE COMITÉ DES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT | LE COMITÉ DES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT | LE COMITÉ DES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT |
| Art. 31 | Art. 24 | Art. 24 | Art. 24 |
| Le comité des établissements de crédit est chargé de prendre les décisions ou d'accorder les autorisations ou dérogations individuelles prévues par les dispositions législatives et réglementaires applicables aux établissements de crédit, à l'exception de celles relevant de la commission bancaire. | Le deuxième alinéa de l'article 31 de la loi du 24 janvier 1964 est remplacé par les dispositions suivantes : | Le deuxième la loi n° 84-46 du 24 janvier 1964 précitée est ainsi rédigé : | <i>(Sans modification)</i> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|--|---|--|--|
| <p>Il comprend le gouverneur de la Banque de France ou son représentant, président, le directeur du Trésor et quatre membres ou leur suppléants, nommés par arrêté du ministre chargé de l'économie et des finances pour une durée de trois ans : un représentant de l'association française des établissements de crédit, un représentant des organisations syndicales représentatives du personnel des établissements de crédit et deux personnalités choisies en raison de leur compétence.</p> | <p>«Il est présidé par le gouverneur de la Banque de France, président de la Commission bancaire ou son représentant à cette commission. Il comprend, en outre, le directeur du Trésor ou son représentant et quatre membres ou leurs suppléants nommés par arrêté du ministre chargé de l'économie et des finances pour une durée de trois ans, savoir : un représentant de l'association française des établissements de crédit, un représentant des organisations syndicales représentatives du personnel des établissements de crédit et deux personnalités choisies en raison de leur compétence.»</p> | <p>(Alinéa sans modification)</p> | |
| | <p>CHAPITRE IV</p> | <p>CHAPITRE IV</p> | <p>CHAPITRE IV</p> |
| | <p>LA COMMISSION BANCAIRE</p> | <p>LA COMMISSION BANCAIRE</p> | <p>LA COMMISSION BANCAIRE</p> |
| | <p>Art. 25</p> | <p>Art. 25</p> | <p>Art. 25</p> |
| | <p>Après l'article 37 de la loi du 24 janvier 1964, il est inséré un article 37-1 ainsi rédigé :</p> | <p>Après l'article 37 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 précitée, il est inséré un article 37-1 ainsi rédigé :</p> | <p>Supprimé</p> |
| | <p>«Art. 37-1 : Il est institué auprès de la commission bancaire un secrétariat général. Le président de la commission bancaire, après avis de celle-ci, nomme le secrétaire général.»</p> | <p>(Alinéa sans modification)</p> | |
| | <p>Art. 26</p> | <p>Art. 26</p> | <p>Art. 26</p> |
| <p>Art. 30</p> | <p>L'article 30 de la loi du 24 janvier 1964 est remplacé par les dispositions suivantes :</p> | <p>L'article 30 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 précitée, est ainsi rédigé :</p> | <p>L'article 30 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 précitée est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> |
| <p>La commission bancaire fait effectuer des contrôles sur pièces et sur place. Elle délibère périodiquement du programme des contrôles sur place.</p> | <p>«Le secrétariat général de la commission bancaire, sur instructions de la commission, effectue des contrôles sur pièces et sur place. La commission délibère périodiquement du programme des contrôles sur place.»</p> | <p>«Art. 30 .- Le secrétariat général de la commission bancaire, sur instructions de la commission, effectue des contrôles sur pièces et sur place. La commission délibère périodiquement du programme des contrôles sur place.»</p> | <p>Alinéa supprimé</p> |

Texte en vigueur

La Banque de France est chargée, pour le compte de la commission bancaire, d'organiser le contrôle sur pièces et d'exercer le contrôle sur place, par l'intermédiaire de ses agents.

Art. 40

Par dérogation aux dispositions de la loi n° 80-538 du 16 juillet 1980, la commission bancaire et la Banque de France peuvent transmettre des informations aux autorités chargées de la surveillance des établissements de crédit dans d'autres pays, sous réserve de réciprocité et à condition que ces autorités soient elles-mêmes soumises au secret professionnel avec les mêmes garanties qu'en France.

Texte du projet de loi

«La Banque de France met à la disposition du secrétariat général de la commission bancaire, dans des conditions fixées par convention, des agents et des moyens pour l'exercice des contrôles mentionnés à l'alinéa précédent. En outre, pour l'exercice de ces contrôles, le secrétariat général de la commission bancaire peut faire appel à toute personne compétente dans le cadre de conventions qu'il passe à cet effet.»

CHAPITRE V

DISPOSITIONS DIVERSES

Art. 2°

Au deuxième alinéa de l'article 40 de la loi du 24 janvier 1984, les mots : «et la Banque de France peuvent» sont remplacés par le mot : «peut».

Texte adopté par l'Assemblée nationale

(Alinéa sans modification)

CHAPITRE V

DISPOSITIONS DIVERSES

Art. 2°

Au deuxième ...
...la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 précitée, les mots ...
...«peut».

Propositions de la commission

Alinéa supprimé

«Pour l'exercice de ces contrôles, la commission bancaire peut faire appel à toute personne compétente dans le cadre de conventions qu'elle passe à cet effet.»

CHAPITRE V

DISPOSITIONS DIVERSES

Art. 27

(Sans modification)

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|---|--|---|---|
| Art. 52 | Art. 28 | Art. 28 | Art. 28 |
| <p>Lorsqu'il apparaît que la situation d'un établissement de crédit le justifie, le gouverneur de la Banque de France invite les actionnaires ou les sociétaires de cet établissement à fournir à celui-ci le soutien qui lui est nécessaire.</p> | <p>Aux premier et second alinéas de l'article 52 de la loi du 24 janvier 1944, les mots : « le gouverneur de la Banque de France » sont remplacés par les mots : « le gouverneur de la Banque de France, président de la commission bancaire. ».</p> | <p>Aux premier loi n° 84-46 du 24 janvier 1944 précitée, les mots... ...bancaire. ».</p> | <p>(Sans modification)</p> |
| <p>Le gouverneur de la Banque de France peut aussi organiser le concours de l'ensemble des établissements de crédit en vue de prendre les mesures nécessaires à la protection des intérêts des déposants et des tiers, au bon fonctionnement du système bancaire ainsi qu'à la préservation du renom de la place.</p> | Art. 29 | Art. 29 | Art. 29 |
| Art. 69 | <p>Au deuxième alinéa de l'article 69 de la loi du 24 janvier 1944, les mots : « Banque de France » sont remplacés par les mots : « commission bancaire. ».</p> | <p>Au second... ...la loi n° 84-46 du 24 janvier 1944 précitée, les mots... .. bancaire. ».</p> | <p>(Sans modification)</p> |
| <p>Les agents des marchés interbancaires sont des personnes ou des entreprises qui ont pour profession exclusive de servir d'intermédiaire entre les intervenants sur ces marchés.</p> | TITRE III | TITRE III | TITRE III |
| <p>Ils doivent être agréés par le comité des établissements de crédit. Ils sont soumis au contrôle de la Banque de France dans des conditions fixées par décret.</p> | <p>DISPOSITIONS DIVERSES ET ABROGATIONS</p> | <p>DISPOSITIONS DIVERSES ET ABROGATIONS</p> | <p>DISPOSITIONS DIVERSES ET ABROGATIONS</p> |
| Art. 30 | <p>La présente loi n'emporte ni la création d'une personne morale nouvelle ni une cessation d'entreprise.</p> | Art. 30 | Art. 30 |
| | | <p>(Sans modification).</p> | <p>(Sans modification)</p> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|---|---|--|--|
| — | — | — | — |
| | Art. 31 | Art. 31 | Art. 31 |
| | Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application de la présente loi. | <i>(Sans modification)</i> | <i>(Alinea sans modification)</i> |
| | Il précise notamment les modalités d'organisation et de fonctionnement de la Banque de France, ainsi que le montant de son capital, les modalités d'établissement de son budget annuel, de financement de ses investissements, de présentation et d'arrêté des comptes, d'affectation du résultat annuel et de rémunération des membres du Conseil de la politique monétaire et du Conseil général. | | Il précise notamment le montant du capital de la Banque de France, les modalités d'établissement de son budget annuel, de financement de ses investissements, de présentation et d'arrêté des comptes, d'affectation du résultat annuel et de rémunération des membres du conseil de la politique monétaire et du conseil général ainsi que les modalités d'élection du représentant des salariés de la Banque de France au conseil général. |
| | | Art. 31 bis (nouveau) | Art. 31 bis (nouveau) |
| | | La situation hebdomadaire de la Banque de France est publiée au Journal officiel. | Supprimé |
| | Art. 32 | Art. 32 | Art. 32 |
| Art. 26 | Le deuxième alinéa de l'article 26 de la loi du 24 janvier 1944 est abrogé. | Le deuxième alinéa de l'article 26 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1944 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit est abrogé. | Supprimé |
| Le conseil national du crédit se réunit à l'initiative de son président. | | | <i>(Cf. Art. 20 ci-dessus)</i> |
| Deux séances au moins par an sont consacrées, sous la présidence effective du ministre chargé de l'économie et des finances, à l'examen des orientations de la politique monétaire et du crédit. Participent à ces réunions, le président et le rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan de l'Assemblée nationale, le président et le rapporteur général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation du Sénat. | | | |

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

Propositions de la commission

Art. 33

La loi n° 73-7 du 3 janvier 1973 sur la Banque de France est abrogée.

Après la date d'entrée en vigueur de la présente loi, il sera procédé à la nomination du gouverneur et des deux sous-gouverneurs.

Jusqu'à l'installation des organes prévus par la présente loi, la Banque de France reste régie par les dispositions en vigueur avant la date d'effet de la présente loi.

Art. 33

Les dispositions des articles 8, 11 et 13 de la présente loi, relatives à la nomination des membres du Conseil de la politique monétaire, du Conseil général, du gouverneur et des sous-gouverneurs de la Banque de France entrent en vigueur immédiatement.

Les autres dispositions de la loi entrent en vigueur, après la nomination du gouverneur et des sous-gouverneurs, à la date d'installation des conseils visés à l'alinéa précédent.

Jusqu'à la date d'installation de ces conseils qui interviendra, au plus tard, le 1er janvier 1994, la Banque de France reste régie par les dispositions de la loi n° 73-7 du 3 janvier 1973 sur la Banque de France. A compter de cette date, la loi n° 73-7 du 3 janvier 1973 précitée est abrogée.

Art. 33

Il est procédé à la nomination des membres du conseil de la politique monétaire, des membres du conseil général, du gouverneur et de sous-gouverneurs, dans les conditions prévues aux articles 8, 11 et 13 de la présente loi, au plus tard le 1er janvier 1994.

Alinéa supprimé

A l'issue de ces nominations, la loi n° 73-7 du 3 janvier 1973 sur la Banque de France est abrogée.