

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

7^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984
(105^e SEANCE)

COMPTE RENDU INTEGRAL

1^{re} Séance du Mercredi 7 Décembre 1983.

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. FRANÇOIS MASSOT

1. — **Etablissements de crédit.** — Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat après déclaration d'urgence (p. 6106).

M. Douyère, rapporteur de la commission des finances.
M. Douroux, rapporteur du Conseil économique et social.
M. Delors, ministre de l'économie, des finances et du budget.

PRÉSIDENCE DE M. GUY DUCOLONÉ

Discussion générale :

MM. Noir,
Michel Berson,
Alphandéry.
M. le ministre.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

2. — **Ordre du jour** (p. 6122).

PRÉSIDENCE DE M. FRANÇOIS MASSOT,
vice-président.

La séance est ouverte à neuf heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

ETABLISSEMENTS DE CREDIT

Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat après déclaration d'urgence.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, après déclaration d'urgence, relatif à l'activité et au contrôle des établissements de crédit (n° 1781, 1846).

La parole est à M. Douyère, rapporteur de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

M. Raymond Douyère, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre de l'économie, des finances et du budget, mes chers collègues, le projet de loi relatif à l'activité et au contrôle des établissements de crédit porte réforme de la législation bancaire, réforme qui, à l'évidence, s'imposait.

La législation des 13 et 14 juin 1941 relevait, en effet, d'une période de guerre et de pénurie, et avait été conçue dans un système politique largement corporatif. Certes, cette législation avait été corrigée en 1945 et en 1966. Il est cependant paradoxal qu'aucune refonte des textes n'ait été réalisée par les gouvernements précédents.

Les sociétés contemporaines ont connu depuis 1945 une véritable révolution de l'environnement bancaire à laquelle la France n'a pas échappé. La « bancarisation », pour utiliser un néologisme, n'a cessé de se développer. Les comptes en banque se sont multipliés, toutes les classes sociales utilisant le chèque et les autres moyens de règlement. L'accroissement des dépôts a entraîné un développement du crédit pour les particuliers aussi bien que pour les entreprises, développement du crédit qui a accompagné l'expansion économique.

C'est énoncer un lieu commun que de souligner que la création monétaire passe maintenant par le crédit bancaire plus que par l'émission des billets.

La banque française a développé considérablement ses services, diversifié ses financements et ses produits. Le jargon anglais illustre parfaitement cette évolution avec le *leasing*, le *factoring* ou autres *confirming*. Le réseau s'est étendu avec la croissance et la concurrence ; les guichets se sont multipliés sur l'hexagone. Quelques chiffres illustrent cette progression : les chèques bancaires ont décollé entre 1967 et 1980 et leur nombre, y compris les formules de chèques postaux, a atteint 3 milliards pour l'année 1980.

Dans le même temps, les échanges internationaux ont connu, eux aussi, un extraordinaire développement et les banques françaises se sont implantées à l'extérieur pour appuyer nos échanges. Cette évolution a été encore plus sensible au sein de la Communauté européenne avec la liberté d'établissement et des prestations dans le Marché commun. Là encore, quelques chiffres sont utiles pour illustrer la progression du secteur bancaire à l'étranger, où l'on relève plus de 230 succursales, 90 filiales, 150 banques associées et 300 bureaux de représentation qui sont autant de soutiens pour nos exportateurs, mais qui affirment surtout la présence de la France dans le secteur financier international. Depuis 1972, l'activité en francs des banques françaises a augmenté de 30 p. 100, tandis que l'activité en devises progressait de 300 p. 100.

Les banques ont utilisé l'évolution technologique avec bonheur pour faire face à cette progression spectaculaire des services rendus. Elles ont su mettre en place les équipements indispensables pour la gestion des moyens de paiement, qu'il s'agisse de la mécanisation ou, surtout, de l'informatisation. Elles préparent avec dynamisme et imagination les nouveaux défis de l'avenir que nous promet la révolution de la télématique. Dès 1975, le secteur financier représentait à lui seul 20 p. 100 des investissements nationaux pour l'informatique.

Cette modernisation des banques françaises, leur élargissement au marché européen et au marché mondial, ainsi qu'un phénomène inévitable de concentration, ont fait du réseau bancaire français un des premiers du monde. Il est remarquable que quatre grandes banques françaises figurent dans le peloton de tête du classement mondial.

Cette évolution remarquable a été caractérisée par deux tendances contradictoires : la première a privilégié la concurrence avec une lutte des grandes banques pour prendre le maximum du marché, dans le style « votre argent m'intéresse », et avec le développement considérable, et parfois incohérent, du réseau de guichets ; la seconde a poussé à la concentration avec la disparition de petites banques locales ou régionales et la constitution de groupes puissants, tels Paribas ou la Compagnie financière de Suez.

Parallèlement, le secteur mutualiste et coopératif a émergé. Grâce à leur dynamisme appuyé sur des dispositions législatives et réglementaires, le Crédit agricole et le Crédit mutuel, notamment, ont acquis une place prépondérante dans la collecte des dépôts, bouleversant le paysage bancaire traditionnel.

Dans cette évolution permanente, certaines professions non bancaires sont tentées d'exercer le métier de banquier, et l'on sait déjà que des supermarchés américains, par exemple, jouent le rôle de guichets bancaires dans le même temps que des banques développent des services fort éloignés de l'activité bancaire.

De plus, l'aggravation de la crise mondiale n'a pas manqué d'accroître les risques, aussi bien sur le plan international que sur le plan national. Les entreprises défaillantes sont beaucoup

plus nombreuses depuis quelques années. Plusieurs débiteurs étrangers ne sont plus en mesure de rembourser leurs emprunts et négocient les délais ou les conditions de remboursement. Ces défaillances auraient pu mettre en difficulté nos banques, qui ont été amenées à constituer des provisions pour risques plus confortables, mais qui sont cependant, selon la commission de contrôle des banques, à un niveau tout juste minimum, le plus souvent. La solvabilité de la plupart des banques s'est dégradée et avait fait apparaître, bien avant la nationalisation de 1981-1982, une insuffisance notoire des fonds propres.

Le premier objectif de ce projet de loi est donc de définir le crédit et d'unifier la réglementation bancaire.

Dans ce contexte, il est bien évident que les autorités monétaires souhaitent assurer une bonne application de la politique gouvernementale et un meilleur contrôle. Il est cependant remarquable que la surveillance du système bancaire, son contrôle et la vigilance des autorités monétaires aient maintenu une stabilité indiscutable et aient su protéger les déposants. La France, en effet, a connu très peu de défaillances ou, en tout cas, les rares incidents qui se sont produits n'ont pas eu la gravité de ceux qu'ont connus d'autres pays, notamment les Etats-Unis il y a quelques années.

Même si nous n'avons pas supporté de faillites spectaculaires, il devenait urgent de donner un cadre juridique moderne à l'activité bancaire, en toilettant les textes, en les adaptant au nouveau paysage bancaire, en donnant enfin aux autorités monétaires les moyens de surveiller l'ensemble de la profession mise sur un pied d'égalité, et de contrôler les établissements aussi bien du point de vue de la sécurité des déposants que pour la bonne application de la politique du crédit.

Le second objectif est de rénover et de démocratiser les institutions.

Il a paru notamment indispensable de bien préciser les compétences de la direction du Trésor et de la Banque de France, sans pour autant modifier les équilibres actuels.

Certes, le Conseil national du crédit perd son pouvoir réglementaire, mais il est associé aux deux comités, celui de la réglementation bancaire et celui des établissements de crédit. Il voit par contre revalorisé son rôle délibératif, consultatif sur la politique monétaire et du crédit.

Enfin, le projet de loi s'attache, dans sa deuxième partie, pour la première fois, à traiter de l'amélioration des relations avec la clientèle particulière et les entreprises, qu'il s'agisse de la protection des déposants — le droit au compte — des conditions de financement à court terme des entreprises ou de la création d'un comité consultatif.

Est-il pour autant exact de dire que ce projet de loi est centralisateur et d'inspiration étatique, comme le prétendent certains de nos collègues ? Certainement pas, et M. Dailly, rapporteur de la commission des lois au Sénat, a eu le mérite de souligner, dans son explication de vote, qu'il n'y a rien dans ce texte qui ressemble, ni de près ni de loin, à l'établissement de la profession bancaire. Il s'agit simplement selon lui — et je ne peux que l'approuver — de rénover le cadre juridique et institutionnel dans lequel s'insèrent l'activité des établissements de crédit comme l'action des autorités monétaires et de contrôle.

Le Gouvernement n'a pas voulu non plus légiférer sur le crédit ou la politique monétaire. Dans cet esprit, la loi du 3 janvier 1973 sur l'institut d'émission demeure intacte, comme vous l'avez rappelé, monsieur le ministre. La Banque de France continuera d'être l'institution qui, selon l'article 1^{er} de la loi de 1973, « dans le cadre de la politique économique et financière de la nation, reçoit de l'Etat la mission de veiller sur la monnaie et le crédit et qui, à ce titre, veille sur le bon fonctionnement du système bancaire ». Son rôle n'est à aucun moment affaibli, comme certains députés l'ont affirmé à tort lors des débats de la commission des finances. Les pouvoirs de la Banque de France sont précisés, confortés : le gouverneur présidera la commission bancaire et le comité des établissements de crédit ; la compétence de la commission bancaire est élargie à l'ensemble du secteur. Il est, par ailleurs, tout à fait naturel que la présidence du comité de réglementation bancaire soit confiée au ministre puisqu'il s'agit, essentiellement, de la définition de la politique monétaire et non pas de son application.

Le titre 1^{er} du projet de loi traite de structures bancaires françaises. Il innove sur un point important en proposant un cadre unique à l'ensemble des établissements de crédit, qui sont soumis à des obligations communes. L'homogénéité résulte de la notion retenue pour désigner toutes les entreprises du secteur : établissements de crédit. Sont écartées de cette définition le Trésor public, la Banque de France, les services financiers de la poste, les instituts d'émission des départements et des territoires

d'outre-mer et la Caisse des dépôts et consignations. S'il est indiscutable que l'Etat ou ces institutions ne peuvent être considérés juridiquement comme des banquiers, on peut s'interroger pour les services des postes. Le comité consultatif, le Conseil économique et social, le Sénat et la commission des finances n'ont pas manqué de le faire.

Géré directement par l'Etat et particulièrement étendu puisqu'il comprend environ 17 000 points de contact, le réseau postal trouve sa finalité première dans le rôle qu'il joue en matière de communication. Il a, de ce fait, une vocation de service public.

En raison de son accessibilité et de sa densité, les pouvoirs publics l'ont très tôt utilisé pour mettre à la disposition des Français un moyen financier simple et sûr. Cette activité de collecte des liquidités, qui représente 30 p. 100 de la valeur ajoutée de la poste et 50 p. 100 des activités des guichets et bureaux, contribue aujourd'hui à rentabiliser l'infrastructure postale.

En ce qui concerne la collecte à proprement parler de l'épargne, l'expérience s'est développée au travers de la caisse nationale d'épargne. Celle-ci présente la caractéristique d'être un service public non seulement par nature mais aussi par destination, puisque c'est une institution financière dont la totalité des fonds collectés est dirigée vers des utilisations d'intérêt collectif et public.

Les prestations se sont également étendues, par exemple, dans le domaine des contrats d'assurance, par l'intermédiaire de la caisse nationale de prévoyance.

Le livret d'épargne populaire et le Codévi sont également distribués par les services de la poste. Ceux-ci ont été autorisés à consentir des découverts limités sur les comptes chèques.

S'il est incontestable que la poste constitue un réseau d'Etat fortement intégré au sein de la collectivité, elle ne pourra apporter une contribution efficace à la politique financière que dans la mesure où les conditions de la concurrence avec les autres réseaux ne seront pas déséquilibrées. Si l'on comprend bien que, pour des raisons juridiques, elle ne puisse pas être soumise au présent projet de loi, il est cependant essentiel, monsieur le ministre, de savoir si vous avez, comme par le passé, l'intention de permettre à la poste de se développer dans des conditions satisfaisantes.

En revanche, tous les établissements de crédit spécialisés relèveront de la loi bancaire. Malgré ce souci d'homogénéisation, la diversité est maintenue et certaines spécialisations sont réaffirmées.

Actuellement, les textes prévoient une différenciation entre banques de dépôts, banques d'affaires, banques de crédit à long et à moyen terme. Le projet de loi vous propose d'instituer deux catégories d'établissements de crédit :

D'une part, les établissements de crédit autorisés à recevoir du public des dépôts à vue ou à moins de deux ans, autrement dit les banques au sens classique qui pourront effectuer toutes les opérations, les banques mutualistes et coopératives, les caisses d'épargne et les caisses de crédit municipal qui continueront d'effectuer les opérations prévues par leurs textes spécifiques ;

D'autre part, les établissements de crédit qui ne pourront recevoir des dépôts à vue ou à moins de deux ans que sur autorisation, c'est-à-dire les institutions financières dont les opérations découlent soit d'autorisations — décision d'agrément — soit de mesures propres définies par des textes législatifs ou réglementaires, ainsi que les institutions spécialisées auxquelles l'Etat confie une « mission permanente d'intérêt général ».

Nous notons que ces textes présentent la souplesse nécessaire et qu'ils permettront au comité de la réglementation bancaire de décider toutes adaptations utiles et nécessaires dans l'avenir.

Par ailleurs, la compétence des organes centraux du Crédit agricole, du Crédit populaire, du Crédit mutuel, du Crédit coopératif et des caisses d'épargne est confirmée dans le texte. Nous souhaitons — la commission des finances s'est penchée sur ce sujet — que des dispositions analogues soient mises en place pour le crédit municipal. En effet, les caisses de crédit municipal sont des établissements publics locaux. A l'heure actuelle, elles sont regroupées au sein d'une conférence permanente dont la forme juridique est celle d'une association de la loi de 1901.

Compte tenu de leur activité et de leur capacité d'adaptation depuis plusieurs années, il convient de poser, en toute clarté, la question de leur appartenance à ce que le présent projet de loi appelle les établissements de crédit. L'on sait, en effet, que la conférence permanente des caisses de crédit municipal

souhaite être érigée en organe central, au sens de l'article 19 du projet de loi. L'on sait aussi que l'association que constitue la conférence permanente n'a pas une forme juridique suffisamment complète pour permettre de regrouper des établissements publics locaux en vue de leur appliquer directement le présent projet de loi.

Il demeure cependant, monsieur le ministre, que les caisses de crédit municipal devraient pouvoir relever, dans un avenir plus ou moins proche, des règles que nous sommes en train d'élaborer, cela dans un double but. Il s'agit d'abord de protéger les déposants ; et chacun a en mémoire l'histoire des caisses de crédit municipal. Mais, comme chacun sait aussi que les caisses en question se sont bien adaptées aux évolutions économiques les plus récentes, il serait, ensuite, normal qu'elles puissent exercer leurs fonctions dans des conditions satisfaisantes. De ce point de vue, une exclusion de la présente loi serait, à beaucoup d'égards, un handicap. Pensez-vous, monsieur le ministre, pouvoir lever cette hypothèque ? Si oui, comment ? Vous pouvez être, en tout cas, assuré d'une attention compréhensive de l'Assemblée nationale sur ce sujet.

Le titre I porte aussi définition de l'activité bancaire. Les textes prennent en compte les évolutions des dernières années, mais ils ménagent l'avenir avec les souplesses nécessaires.

La commission aura l'occasion, au cours de la discussion des articles, de demander ou de suggérer des précisions. A titre d'exemple, la formule « bons à court terme négociables » peut inquiéter, dans la mesure où cette technique correspondrait à celle des bons d'entreprises utilisée aux Etats-Unis. Avant de savoir si une transposition de ce procédé est possible, ne faut-il pas, d'abord, se demander si elle est souhaitable au regard des règles françaises en matière de création monétaire ?

Il en est de même de la possibilité, laissée ouverte par le présent projet de loi, de la création de ce qu'il est convenu d'appeler, d'une expression anglaise, le *commercial paper*.

Le marché du *commercial paper*, tel qu'il est pratiqué, aux Etats-Unis par exemple, correspond à l'émission par des entreprises en bonne santé financière de bons à court terme — de trois à six mois en général — négociables, de montant unitaire élevé, 100 000 dollars en général.

Pour les souscripteurs, ce type de papier offre l'avantage d'un placement négociable, exactement adapté à la durée souhaitée, dès lors qu'il existe, sur le marché, suffisamment de papier disponible à n'importe quelle échéance. Il est recherché, notamment, par les entreprises pour y placer leur trésorerie, les compagnies d'assurances et caisses de retraite, auxquelles il permet de se prémunir contre une remontée des taux en plaçant « court » une partie de leurs avoirs. Il se négocie donc surtout entre institutions.

Pour les émetteurs, ce marché offre un avantage de coût, puisqu'il n'y a pas de coût d'intermédiation, et de facilité d'accès, puisqu'il n'y a pas à se soumettre à l'acceptation d'une banque. Pour parer au risque de diminution brutale des cours sur le marché secondaire, l'entreprise recourt en général à une « ligne de sécurité » — appelée *back up line* — auprès du système bancaire, ce qui lui donne la garantie que la banque prendra le relais dans cette hypothèse.

Par ailleurs, la technique du papier commercial permet aux entreprises moyennes de drainer une épargne régionale. Elle renforce leur notoriété et constitue une incitation à l'effort de bonne gestion.

En France, en vertu de décisions à caractère général du conseil national du crédit limitant strictement l'accès des entreprises au marché monétaire, il n'existe pas, pour les émetteurs, de marché comparable ; seul l'endettement à court terme auprès des banques est disponible, mais il n'est pas facile de trouver, à la fois, le moindre coût, la souplesse d'utilisation et la sécurité à moyen terme que procure une ligne de sécurité bancaire à cinq ans.

Pouvez-vous, monsieur le ministre, m'indiquer quelles sont les intentions du Gouvernement dans ce domaine à partir, notamment, des dispositions figurant à l'avant-dernier alinéa de l'article 11 bis nouveau ? Dans ce cadre, en effet, une entreprise, quelle que soit sa nature, pourra émettre des valeurs mobilières ainsi que des bons ou billets à court terme négociables sur un marché réglementé. La commission des finances a souhaité être éclairée à ce sujet.

Les commissaires des finances de tous les groupes se sont aussi interrogés longuement sur les risques qu'il y aurait, aujourd'hui, monsieur le ministre, à laisser les banques étrangères proliférer sur notre territoire. Ce risque serait double.

Il pourrait d'abord affaiblir l'appareil bancaire national. En effet, si à dose raisonnable il peut, au contraire, être un aiguillon, à dose déraisonnable, il s'agit d'un handicap.

L'autre aspect du risque concerne les déposants et, par là même, l'ensemble de notre économie. En effet, une partie de l'épargne française pourrait être détournée vers ces établissements étrangers. Or, nous savons — et chacun ici a un exemple à l'esprit — que des banques étrangères ouvrent des bureaux en France, alors même que nos banques, dans certains pays, connaissent les pires difficultés pour s'implanter ou se développer.

Un critère de réciprocité s'impose donc. On peut considérer que le problème ne se pose ni en droit ni, nous l'espérons, en fait, dans la Communauté économique européenne où le principe du droit d'établissement relève du traité de Rome.

La commission des finances est déjà plus interrogative en ce qui concerne certains pays de l'O. C. D. E. Ceux-ci se sont engagés en 1976 à appliquer, sauf raison particulière, le principe du traitement national aux entreprises des autres pays, notamment en matière de droit d'établissement. Au-delà de l'O. C. D. E. la question se pose sans doute plus crûment.

Concrètement, aujourd'hui, l'installation d'une banque en France suppose deux procédures : d'une part, l'agrément délivré par le comité des banques du conseil national du crédit ; d'autre part, l'autorisation d'investissements étrangers délivrée par la direction du Trésor. Ces deux procédures sont-elles aujourd'hui suffisantes ?

La commission des finances considère que leur application n'est pas satisfaisante et elle souhaite vivement qu'à l'avenir le comité des établissements de crédit ne mette pas les banques françaises dans une situation défavorable par rapport aux banques étrangères.

Les titres II et III traitent de la mise en œuvre des règles applicables, de la réglementation et du contrôle, avec une volonté, là encore, d'universalité, mais sans uniformité.

En premier lieu, il y a établissement d'autorité unique de réglementation, de tutelle et de contrôle pour tous les établissements, quels que soient leurs spécificités ou leurs statuts. Comme nous l'avons déjà souligné, les organismes centraux conservent leur autorité sur les établissements, sur leurs secteurs propres, et leur pouvoir de coordination et de contrôle. Mais la commission bancaire aura, dans ces établissements, le même pouvoir que dans les autres banques et elle assurera son contrôle aussi bien sur place que sur pièces.

Jusqu'à un passé relativement récent, certaines banques avaient échappé au contrôle de la commission de contrôle des banques. Les premières initiatives ont été motivées soit par la législation sur le change soit par l'encadrement du crédit. La commission bancaire aura maintenant les mêmes droits sur l'ensemble du secteur bancaire et il paraît souhaitable que la Banque de France soit en mesure de renforcer les moyens de la commission bancaire pour l'exercice réel et large de sa mission, sans qu'il y ait volonté, pour autant, de bureaucratisme. Il faut, notamment, qu'elle puisse exercer ce que l'on a appelé le droit de suite.

L'article 23 porte institution d'un conseil national du crédit. Le terme « institution » peut paraître impropre, le conseil ayant été créé par la loi du 2 décembre 1945 mais il s'agit, en fait, de préconiser une renaissance de cette assemblée. Le législateur de 1945 avait donné au C. N. C., en plus de ses attributions consultatives, des pouvoirs de décision dans les domaines du crédit, des conditions de banque, du fonctionnement du secteur bancaire. Ces décisions peuvent avoir un caractère tant général qu'individuel : accès, radiations de la liste des banques, guichets, fusions.

Le projet qui vous est soumis confie le rôle décisionnel à deux comités, le comité de réglementation bancaire présidé par le ministre, et le comité des établissements de crédit présidé par le gouverneur de la Banque de France. Je ne reprendrai pas ici la composition de ces comités. Cette question a largement été évoquée lors du débat au Sénat et le rapport écrit de la commission des finances en traite longuement.

Ces deux comités reposeront sur l'administration de la Banque de France, comme par le passé et, ainsi que nous l'avons déjà dit, l'autorité de la banque centrale ne sort aucunement affaiblie par les propositions contenues dans la loi. La présidence du ministre ne fait que délimiter la politique du crédit et les grandes orientations de la réglementation, la Banque de France ayant autorité sur l'exécution et le contrôle de la politique du crédit.

Le conseil national du crédit perd le pouvoir de réglementation qu'il exerçait formellement pour entériner, de fait, les décisions prises par les autorités monétaires sans que les débats puissent influencer les décisions. Au contraire, son rôle consultatif est revalorisé. Il entendra, au moins deux fois par an, le ministre sur la politique monétaire et de crédit du Gouvernement. Il débattrà des grandes orientations, en associant aux délibérations les représentants des forces vives de la nation.

C'est donc un conseil de haut niveau qui sera institutionnalisé, si les amendements de la commission sont adoptés. Il pourra procéder à des études avec la collaboration de la Banque de France ou de tout autre organisme et constituer, en son sein, des groupes d'études ou des comités spécialisés. Il pourra également se réunir à la demande d'un tiers de ses membres et prendre l'initiative de mettre à son ordre du jour tout débat souhaitable.

Dans cet effort de démocratisation, la commission préconise de renforcer le conseil national du crédit avec la présence des présidents et des rapporteurs généraux des commissions des finances des deux assemblées, de faire nommer son secrétaire en proposant au ministre une liste de trois noms, au minimum, choisis au sein du conseil national du crédit, et de lui donner un budget de fonctionnement au sein du budget de la Banque de France.

Ces diverses modifications, proposées par la commission des finances, nous semblent tout à fait souhaitables pour valoriser l'indépendance du conseil national du crédit, tout en lui donnant une véritable structure indépendante de la banque centrale. En fait, le choix réaliste et efficace est de conserver les structures actuelles liées à la Banque de France, mais en donnant sa chance au conseil national du crédit de jouer un rôle délibératif, consultatif, réel sur des bases renouvelées et démocratisées.

Le titre IV du projet de loi traite de la protection des déposants et des emprunteurs et vise à l'amélioration des relations des établissements de crédit avec leur clientèle particulière. Il comporte deux innovations importantes : le droit au compte et la protection des entreprises pour le financement à court terme.

Le droit au compte ne signifie pas le droit au crédit. Il est cependant devenu indispensable en raison du versement des salaires sur des comptes bancaires et de l'obligation de règlement par chèques ou en raison de la domiciliation de nombreux règlements. Il n'y aura aucune obligation pour le banquier de délivrer des formules de chèques, mais tout citoyen rejeté par les banques pourra faire appel à la Banque de France pour obtenir l'ouverture d'un compte dans un établissement désigné.

Par ailleurs, les entreprises sont souvent en quête d'un appui financier mais aussi de conseils. Elles pourront obtenir des concours par l'intermédiaire des institutions financières. Mais celles-ci sont peu habituées et peu préparées à répondre à ces exigences.

D'abord, la réticence des banques de dépôt — non seulement en France, mais également, quoique à un moindre degré, à l'étranger — à financer une entreprise débutante, semble relativement fréquente.

Ensuite, la difficulté pour assurer tant le suivi — ce qui exige des analyses non seulement financières mais aussi micro-économiques — ainsi que, surtout, la responsabilité du risque à l'égard des déposants, conduit les banques à pratiquer une politique de suragement. Cela constitue un obstacle réel et constant au développement des P. M. E.

Le système français de crédit à court terme aux entreprises est fondé sur l'octroi de crédits spécifiques — escompte, créances nées de l'exportation — aux fournisseurs qui consentent, eux-mêmes, des délais de paiement à leurs clients. Dans notre pays, ces délais sont, en moyenne, plus longs que dans les autres pays industrialisés, Etats-Unis, Allemagne fédérale, Grande-Bretagne. Ils sont souvent de l'ordre de cent à cent vingt jours en délai réel, contre quarante à quarante-cinq jours dans ces pays.

Le système actuel comporte des inconvénients bien connus qui ont conduit à une réflexion sur la mise en œuvre d'une réforme nécessaire. Ces inconvénients sont, notamment, les suivants : le volume excessif du solde entre crédit fournisseur reçu et crédit client consenti surcharge les bilans de manière très lourde ; de même, les comptes d'exploitation sont surchargés de frais financiers importants ; surtout, l'emploi d'une bonne partie de ces ressources financières en crédit au client prive l'entreprise industrielle de moyens d'investir et de créer des emplois. L'entreprise française se trouve ainsi placée en position d'infériorité par rapport à ses concurrents.

Chez nos voisins, les crédits sont consentis au client pour régler rapidement ses fournisseurs. Ils le sont sous la forme d'un crédit non spécifique destiné à couvrir globalement les besoins d'exploitation. A l'exemple de nos voisins, il conviendrait de réfléchir sur les moyens qui permettraient d'assurer un véritable nantissement des créances nées ou à naître. Sur ce point, le projet de loi comporte des dispositions qui ne sont pas dénuées d'intérêt.

Il s'agit, par ailleurs, de protéger les emprunteurs, qui se voient trop souvent privés, partiellement ou totalement, et sans préavis, d'une facilité de découvert. Le projet de loi prévoit un délai de préavis raisonnable, négocié lors de la mise en place du crédit. La loi n'est pas contraignante pour les délais, laissant place à la négociation entre le banquier et son client mais, conformément à la jurisprudence, la fermeture brutale d'un découvert ne sera plus possible.

Le projet de loi comporte — toujours dans ce titre IV — un article 75 qui vise à réglementer la pratique qui s'est répandue depuis plusieurs années du crédit dit gratuit. Cet article procède d'une double démarche.

D'une part, il interdit toute publicité hors des lieux de vente comportant la mention « crédit gratuit » ou qui concerne la prise en charge totale ou partielle des frais de crédit par le vendeur.

D'autre part, il soumet les vendeurs qui proposent leurs produits assortis de cette faculté de crédit à deux obligations. D'abord, le prix offert du produit sous la forme de crédit gratuit ne peut pas être supérieur au prix le plus bas effectivement pratiqué pour l'achat au comptant d'un article ou d'une prestation similaire dans le même établissement de vente au détail, au cours des trente derniers jours précédant le début de la publicité; ces dispositions reprennent très fidèlement les termes de la circulaire du 2 mai 1979 sur le crédit à la consommation. Ensuite, le vendeur doit proposer un prix pour paiement comptant qui soit inférieur à la somme proposée pour l'achat à crédit et qui constitue une forme de réduction bénéficiant à l'acheteur au comptant.

Ces dispositions, introduites par le projet de loi, sont conformes, notamment, aux recommandations du Conseil économique et social dans son avis du 24 novembre 1982 consacré au crédit à la consommation. Cependant, si l'on voit bien que le dispositif mis en place est destiné à assurer la clarification de procédés parfois obscurs, ces dispositions n'interdisent pas de s'interroger sur le rôle du crédit gratuit lui-même dans l'économie.

Cette interrogation porte d'abord sur l'attrait que le crédit gratuit exerce à l'égard du consommateur. Celui-ci doit pouvoir apprécier si l'avantage proposé et annoncé à grand renfort de publicité est réel ou illusoire. Les dispositions de l'article 75 tel qu'il a été présenté par le Gouvernement et tel que votre rapporteur vous propose de le reprendre, répondent très largement à cette préoccupation. En effet, l'achat au comptant d'un produit avec la formule du crédit gratuit doit pouvoir bénéficier d'une réduction comparable à l'avantage proposé.

Certes le choix du consommateur peut ainsi être mieux éclairé, mais on peut se demander si cette pratique du crédit gratuit ne constitue pas, d'une certaine manière, une des causes structurelles de l'inflation qui frappe notre pays, dans la mesure où le poids de la charge du crédit — et l'on connaît le montant élevé du crédit à la consommation — conduit à une augmentation du prix des produits proposés au comptant.

En effet, qu'il assume directement ou qu'il le fasse par l'intermédiaire d'un organisme de prêt, le vendeur ne peut que faire supporter, dans une large part, la charge de ce crédit, considéré comme gratuit, aux acheteurs au comptant. Ce phénomène a été relevé à juste titre par le Conseil économique et social dans son avis du mois de novembre dernier. Le Conseil économique et social considère, dans son rapport, que le crédit gratuit est à la fois inflationniste et décourageant pour la formation de l'épargne. D'autre part, il serait intéressant de mieux connaître les secteurs dans lesquels cette forme de vente est pratiquée. Chacun a à l'esprit — ne serait-ce qu'en raison de la publicité — les secteurs de l'électroménager et du meuble. Cependant, il serait utile, pour mieux apprécier ce phénomène d'entamer des études qui jusqu'à présent — tout au moins à notre connaissance — n'en sont qu'au stade embryonnaire.

Il serait intéressant de se demander si cette pratique n'a pas participé, d'une certaine manière, à l'invasion de notre marché par des produits étrangers. On peut remarquer ainsi que le taux de pénétration de l'électroménager et du meuble s'est considérablement accru depuis quelques années.

Enfin, il conviendrait de s'interroger sur le point de savoir si le crédit gratuit, par l'aspect éminemment tentateur qui est le sien, ne conduit pas certains ménages à s'endetter au-delà des possibilités raisonnables qui sont les leurs.

Au total, au-delà de l'aspect nécessaire de protection du consommateur, qui doit être véritablement informé de la véritable portée et des conditions du crédit dit « gratuit » pour pouvoir, le cas échéant, choisir en toute connaissance de cause entre achat au comptant et achat bénéficiant de cette mesure, il convient de s'interroger d'une manière plus générale sur le rôle de cette forme de crédit dans notre économie. Les informations dont on dispose demeurent trop parcellaires et sont souvent trop anciennes pour que l'on puisse véritable-

ment apprécier ce phénomène. Ce projet de loi présente donc un intérêt tout particulier; à l'évidence, il permettra de moraliser une pratique qui a connu certains débordements. Cependant, il ne répond pas — et d'ailleurs il ne le peut pas — à la question plus générale du rôle du « crédit gratuit » dans l'économie.

Enfin, la commission a proposé de réinsérer dans le texte du projet de loi l'article 55, écarté par le Sénat, portant création d'un comité consultatif chargé d'étudier les problèmes liés aux relations entre les établissements de crédit et leur clientèle. Il est peut-être nécessaire, monsieur le ministre, de nous indiquer les raisons qui ont conduit le Gouvernement à ne pas rattacher ce comité au conseil national du crédit. Il est toutefois permis d'espérer que, grâce à ce comité, s'établiront des relations plus confiantes entre la banque et les clients, et se débattront plus facilement les suggestions entre les professionnels et les organisations de consommateurs.

Tel est, brièvement résumé, l'ensemble des dispositions contenues dans le projet de loi. J'ai passé volontairement sous silence l'ensemble des dispositions réglementaires relatives aux sanctions pénales que la commission bancaire pourrait appliquer à la suite des infractions qu'elle serait amenée à relever. Ces dispositions, qui feront éventuellement l'objet d'un débat au cours de l'examen des articles, sont étudiées dans le rapport écrit.

Avec ces innovations, droit au compte, crédit aux entreprises, moralisation du crédit gratuit, par la rénovation du cadre juridique de l'exercice de l'action bancaire, le Gouvernement a bien arbitré entre les responsabilités et les droits réciproques de l'exécutif et de la banque centrale, et va doter la France d'un outil qui favorisera la mise en place et le développement de la politique ambitieuse poursuivie depuis deux ans.

C'est pourquoi la commission des finances vous demande d'approuver, après l'avoir amendé, le texte voté par le Sénat en première lecture concernant l'activité et le contrôle des établissements de crédit. (Aplaudissements sur les bancs des socialistes.)

M. le président. Conformément à l'article 69 de la Constitution, le Conseil économique et social a désigné M. Lucien Duroux, rapporteur de la section des finances du Conseil économique et social, pour exposer devant l'Assemblée l'avis du Conseil sur le projet de loi relatif à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.

Messieurs les huissiers, introduisez M. le rapporteur du Conseil économique et social.

(M. Lucien Duroux, rapporteur du Conseil économique et social, est introduit avec le cérémonial d'usage.)

M. le président. La parole est à M. Lucien Duroux, rapporteur du Conseil économique et social.

M. Lucien Duroux, rapporteur du Conseil économique et social. Monsieur le président, monsieur le ministre de l'économie, des finances et du budget, mesdames, messieurs les députés, à la demande du Gouvernement, le Conseil économique et social a procédé à l'examen du projet de loi relatif à l'activité et au contrôle des établissements de crédit. J'ai donc l'honneur de vous présenter ce matin l'avis adopté le 26 octobre dernier.

Le Conseil économique et social a émis un avis d'ensemble favorable au projet de loi déposé par le Gouvernement. En effet, il a considéré qu'une rénovation et une modernisation du cadre juridique institutionnel dans lequel les établissements de crédit exercent leur activité était souhaitable, à la fois en raison de l'évolution enregistrée depuis les dernières lois de 1940 et 1945 sur ce sujet et des défis futurs auxquels les banques seront confrontées pour financer l'économie.

Cet avis favorable a été adopté à l'unanimité, assorti bien sûr de nombreuses observations et propositions d'amendements qui représentent six pages du *Journal officiel*. Je ne vais donc pas vous en donner lecture, et je prendrai la liberté de tenter de les résumer afin d'économiser votre temps.

Tout d'abord, une première observation d'ordre général: l'exposé des motifs met en avant l'idée d'universalité, et, sur ce point, le Conseil économique et social a considéré que cette idée d'universalité, déjà mise en œuvre dans de nombreux pays étrangers, était conforme à la fois aux exigences de la clientèle et aux impératifs économiques du moment. A vrai dire, d'ailleurs, cette idée d'universalité revêt deux aspects: d'une part, universalité de la loi bancaire qui étend l'application de la réglementation à tous les établissements de crédit; d'autre part, idée d'universalité au sens de tendance marquée vers la déspecialisation, le décloisonnement des réseaux, idée qui nous paraît féconde et heureuse.

J'en viens maintenant aux observations présentées par le Conseil économique dans son avis article par article.

A l'article 8, le Conseil économique et social a considéré que l'universalité devait être la règle et a souhaité que les services financiers de la poste et de la Caisse des dépôts et consignations entrent dans le champ d'application de la présente loi à raison, et à raison seulement, de leur activité bancaire.

M. Michel Noir. Très bien !

M. Lucien Douroux, rapporteur du Conseil économique et social. A l'article 3 relatif à la définition du crédit, le Conseil économique a préconisé une nouvelle définition qui a été reprise depuis, et dont j'éviterai de donner lecture.

De même, l'article 5, relatif aux opérations connexes, gagnerait à être complété pour mentionner un certain nombre d'opérations qui, de toute évidence, sont réalisées par les banques et qui n'apparaissent pas dans le texte : opérations sur l'or, ainsi que la vente, et non seulement l'achat, des valeurs mobilières.

Le Conseil économique approuve, et ce point est sans doute plus important, la reconnaissance des moyens de paiement comme opérations de banque dès lors qu'ils ont un caractère universel, et cela afin de permettre d'organiser leur évolution et d'éviter un foisonnement anarchique.

Concernant les articles 17 à 19, au sujet de la nouvelle répartition des établissements de crédit et du reclassement en cinq catégories, le Conseil économique fait simplement observer que certains problèmes d'adaptation ne manqueraient pas de se poser pour permettre à des banques à moyen ou long terme ou à des établissements qui sont actuellement enregistrés comme banques ou comme établissements financiers de trouver leur place dans les nouvelles catégories définies par la loi. C'est pourquoi le Conseil économique et social recommande qu'un examen des agréments ultérieurs soit effectué cas par cas, après concertation avec les intéressés, et non en procédant à l'affectation globale d'une catégorie dans une autre ultérieurement retenue par la loi.

De même, la désignation des organes centraux, à l'article 19, et la définition de leurs missions, à l'article 20, posent des problèmes à certains réseaux qui disposent à la fois d'un organe central et d'une fédération professionnelle — c'est le cas, par exemple, du Crédit agricole — avec une répartition des tâches entre les deux, la fédération professionnelle ayant notamment un rôle dans le secteur social ou de l'animation mutualiste.

Le Conseil économique a souhaité que le Gouvernement confirme à ce propos, à l'occasion du débat parlementaire, que les rôles respectifs de l'un et de l'autre, dans les cas énoncés ici, ne seront pas modifiés par la présente loi.

Le troisième alinéa de l'article 17 sur les réseaux mutualistes appelait une observation dans la mesure où la notion de limitation d'activité était liée à la notion de sociétariat aux termes du projet de loi du Gouvernement. Or, à l'évidence, il n'en est pas ainsi dans la réalité, puisque ces organismes peuvent accorder des crédits à des non-sociétaires. C'est la catégorie qu'on appelle les usagers.

Le titre II fixe les conditions d'élaboration et de mise en œuvre de la réglementation bancaire et, de ce fait, il touche à l'organisation des autorités monétaires et constitue à l'évidence le point central de toute loi bancaire.

Concernant la modification du conseil national du crédit qui est orienté vers un rôle consultatif, les fonctions réglementaires étant dévolues à deux comités plus restreints — comité de la réglementation et comité des établissements de crédit — ainsi que l'a clairement exposé le rapporteur, le Conseil économique et social estime que cette distinction entre les fonctions consultatives, d'une part, et les fonctions réglementaires ou d'état civil, d'autre part, est plus opérationnelle. Toutefois, le Conseil économique a souhaité que des liens demeurent entre les deux comités réglementaires et le conseil national du crédit, liens qui existent d'ailleurs dans le projet de loi avec l'obligation prévue à l'article 26 de faire annuellement un rapport devant le conseil national du crédit, pour chacun des comités réglementaires sus-énoncés.

Au sujet des attributions du conseil national du crédit, le Conseil économique et social a souhaité que le conseil national du crédit soit obligatoirement consulté sur le Plan pour ce qui relève de son champ de compétences, et que ses travaux soient publics et publiés.

Sur le titre III relatif au contrôle des établissements de crédit le Conseil économique et social a observé que la Banque de France va étendre son contrôle sur pièces et sur place à de nombreux établissements — réseaux coopératifs et mutualistes, caisses d'épargne, institutions financières spécialisées — qui relevaient jusqu'à présent de la tutelle et du contrôle du Trésor. Cette évolution, qui pose quelques questions et quelques pro-

blèmes, n'en est pas moins apparue cohérente avec le mouvement de décloisonnement et de déspecialisation énoncé au début. Toutefois, le Conseil économique et social souhaite — au demeurant, l'exposé des motifs du projet de loi l'indique — que ces contrôles s'exercent dans le respect des attributions dévolues par la loi aux organes centraux des établissements concernés.

Le Conseil économique et social a noté avec intérêt la création d'une commission bancaire de haut niveau, création qu'il approuve. Cette commission bancaire, présidée par le gouverneur de la Banque de France, sera chargée du contrôle du crédit et permettra — tout au moins c'est l'interprétation que le Conseil en a fait — de conforter l'autonomie nécessaire des instances de contrôle, qui nous paraît tout à fait souhaitable dans ce secteur.

Concernant l'article 39 et l'extension du droit de contrôle aux filiales des établissements de crédit et aux personnes morales qui contrôlent directement ou indirectement ces filiales, le Conseil économique et social a considéré qu'il y avait là une extension qui posait quelques problèmes...

M. Michel Noir. Tout à fait !

M. Lucien Douroux, rapporteur du Conseil économique et social. ... dans la mesure où la notion de contrôle direct ou indirect est particulièrement difficile à cerner, tant sur le plan juridique que sur le plan pratique. C'est pourquoi nous avons suggéré que cet article 39 soit complété de la façon suivante : « Un décret en Conseil d'Etat fixera les modalités d'application du présent article. »

A propos de la protection des déposants et des emprunteurs, le C.E.S. a considéré comme opportun d'insérer dans la loi l'obligation, pour les établissements de crédit, de respecter des normes de gestion destinées à garantir leur liquidité, leur solvabilité et l'équilibre de leur structure financière, et cela pour tous les établissements de crédit, quel que soit leur statut, banques privées, banques coopératives mutualistes ou banques nationalisées.

Concernant l'article 54, le C.E.S. reconnaît que l'application des dispositions législatives et réglementaires sur le chèque peuvent conduire à des situations difficiles. De ce fait, bien que l'innovation juridique soit importante, il approuve l'instauration d'un droit au compte. Toutefois, ce droit au compte, et cela a déjà été souligné à cette tribune, ne peut être ni un droit au chèque ni un droit au crédit. Enfin, le C.E.S. a suggéré que dans le dernier alinéa de l'article 54 la notion de service de caisse, qui est tout à fait imprécise, soit remplacée par celle de « services liés à l'ouverture de ce compte », afin d'éviter toute erreur d'interprétation.

A l'article 56, le C.E.S. reconnaît bien volontiers le bien-fondé du délai de préavis. Toutefois, dans le deuxième alinéa de cet article, les termes « gravement répréhensible » ne lui paraissent pas très qualifiés juridiquement parlant. Enfin, il a fait observer également qu'au troisième alinéa de l'article 56, relatif à la responsabilité pécuniaire de l'établissement de crédit, le mot « entraîne » suggère un automatisme de la responsabilité du banquier. Le C.E.S. vous propose la formulation « peut entraîner », la nuance est importante, afin de ne pas s'acheminer vers un renversement de la charge de la preuve et de ne pas s'écarter des règles traditionnelles du droit positif français.

M. Michel Noir. Très bien !

M. Lucien Douroux, rapporteur du Conseil économique et social. Telles sont, mesdames et messieurs les députés, les principales observations que le C.E.S. a tenu à formuler sur ce projet de loi, projet de loi au demeurant très technique et considéré comme tel, d'ailleurs, par le Conseil économique et social.

Toutefois et par-delà les dispositions particulières que j'ai essayé de rappeler sommairement devant vous, le Conseil économique et social a tenu à rappeler qu'à la suite de la loi de nationalisation l'Etat était devenu propriétaire d'une grande partie du système bancaire français et à appeler l'attention du Gouvernement sur les inconvénients qui pourraient naître si une confusion des rôles s'instaurait entre l'Etat actionnaire et l'Etat tuteur. Le Conseil économique et social a donc recommandé qu'une séparation, aussi nette que possible, soit opérée entre ces deux fonctions, afin de garantir l'égalité de concurrence entre les réseaux. (Applaudissements sur tous les bancs.)

M. le président. Je remercie M. le rapporteur du Conseil économique et social.

Messieurs les huissiers, reconduisez M. le rapporteur du Conseil économique et social.

(M. le rapporteur du Conseil économique et social est reconduit avec le cérémonial d'usage.)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'économie, des finances et du budget.

M. Jacques Delors, ministre de l'économie, des finances et du budget. Mesdames, messieurs, permettez-moi tout d'abord de remercier le rapporteur, M. Douyère, et la commission des finances de leur contribution à l'élaboration d'un projet dont les exemples sont rares puisque les derniers textes relatifs à la politique du crédit et au fonctionnement des banques ont plus de quarante ans.

Je veux aussi remercier le Conseil économique et social qui nous a donné un avis unanime et précieux, dont, bien entendu, nous tiendrons compte.

Le projet de loi relatif à l'activité et au contrôle des établissements de crédit s'inscrit dans l'ensemble des actions entreprises par le Gouvernement pour adapter notre système financier aux besoins de notre économie et aux impératifs de notre temps.

C'est dire que la réforme du système bancaire et du système de financement est une œuvre de longue haleine. Elle a été engagée dès le mois de juin 1981 et se poursuit, jour après jour, à travers la modernisation des instruments d'épargne et de crédit, la mise en place de nouvelles procédures de financement et l'évolution des relations des établissements de crédit avec leur clientèle, toute leur clientèle, qu'il s'agisse de la clientèle privée ou des entreprises.

Cette action, qui sera poursuivie, doit répondre à plusieurs objectifs fondamentaux.

Il s'agit, tout d'abord, de développer et de renforcer l'offre compétitive de biens et de services par un effort de grande ampleur. C'est le défi essentiel qui est adressé à l'économie française, comme à toutes les économies européennes.

Il convient aussi d'assurer le rayonnement international de notre pays grâce à l'action directe et indirecte du système financier, d'accompagner sur le plan financier la politique de décentralisation et d'améliorer le service rendu à la clientèle et aux épargnants.

Tout cela doit se faire — c'est un des points essentiels de notre action — dans le respect d'un pluralisme stimulant entre les réseaux et les établissements, pluralisme qui est le fruit de notre tradition et de notre histoire et qui explique bien des actions entreprises depuis vingt-huit mois.

Mais il faut également apprécier les contraintes qui pèsent sur cette action dont je viens de rappeler les multiples faces : contraintes liées à l'environnement international et à la nécessité de préserver le crédit de nos banques sur le marché international des capitaux ; contraintes héritées du passé, comme l'inadaptation de certains réseaux et de certains établissements, l'inertie des comportements à laquelle on ne pourra remédier que par un intense et long effort de formation du personnel, des cadres et des dirigeants, ou encore la médiocre qualité du dialogue social dans certains établissements ; contraintes, enfin, résultant de données technologiques qui peuvent bouleverser les conditions et l'organisation du travail ainsi que les relations avec la clientèle dans les établissements de crédit — je songe notamment à l'extension de l'informatique et de la bureautique et au lancement de nouveaux produits.

Depuis vingt-huit mois, ai-je dit, un travail patient a déjà été accompli dans ces directions. C'est ce bilan que je voudrais dresser brièvement devant vous, non pas pour me détourner de la loi bancaire mais pour en situer la juste place, importante certes, mais qui ne résume pas à elle seule l'effort mené par le Gouvernement dans les domaines bancaire et financier.

Je vous présenterai ensuite les grandes lignes de ce projet de loi avant de mettre l'accent, enfin, sur quelques actions qui sont déjà entreprises mais qui méritent d'être perfectionnées. Et si vous le permettez, monsieur le rapporteur, ce n'est que lorsque j'aurai entendu les orateurs inscrits dans la discussion générale que je reviendrai — le dialogue étant ainsi engagé — sur les questions que vous m'avez posées.

Les axes essentiels de la politique de l'épargne et du financement que nous avons menée depuis vingt-huit mois sont, je le rappelle, la nationalisation, la fixation de nouvelles orientations pour le crédit et le financement, la politique de l'épargne et le développement du secteur mutualiste et coopératif afin de placer chaque réseau sur un pied d'égalité.

La nationalisation des banques doit être un atout pour notre économie.

Même s'il est prématuré de dresser un premier bilan de l'action des banques nationalisées, on peut cependant retenir qu'elles ont d'abord apporté un puissant soutien financier aux groupes industriels et consenti des efforts considérables en

faveur du redressement des entreprises en difficulté, efforts qui s'observent dans toutes les nations dont le développement est comparable à celui de la France.

Ensuite, les banques nationalisées ont multiplié, comme je le leur ai tout spécialement demandé, les initiatives en direction des petites et moyennes entreprises ; mais le poids des traditions et une certaine inertie font qu'il y a encore beaucoup à faire pour rapprocher la banque de ces dernières.

Par ailleurs, les banques nationalisées ont engagé des efforts importants pour consolider et développer leur réseau international afin de le mettre davantage encore à la disposition des entreprises françaises et de participer au rééquilibrage de nos comptes extérieurs, par la promotion de nos exportations et en participant à l'activité de service, de plus en plus importante dans ce domaine.

Enfin, sans attendre la mise en œuvre de la loi de démocratisation, les banques nationalisées ont réalisé des progrès significatifs dans le domaine des relations sociales.

L'œuvre entreprise va se poursuivre dans le cadre de la nouvelle politique de financement et de crédit progressivement mise en place, qui est au cœur de notre problème puisqu'il s'agit de fournir à notre appareil de production, sous les formes les plus adaptées, les moyens de financement qui lui permettront de rattraper son retard et de s'adapter à la nouvelle donne économique et technologique des années 1980.

Le financement des entreprises, dans ce cadre, a fait l'objet d'une attention toute particulière des pouvoirs publics. La priorité donnée à l'investissement productif trouve sa traduction dans les prêts à taux réduit qui sont mis à leur disposition : prêts à long terme bonifiés, prêts bancaires à long terme à l'industrie, prêts spéciaux de refinancement, prêts participatifs simplifiés.

Le Gouvernement a contribué au rétablissement de la structure des bilans des entreprises en favorisant l'activité des organismes spécialisés dans l'apport de fonds propres, en incitant au développement de prêts participatifs, en privilégiant l'endettement à long terme ou à moyen terme pour éviter aux entreprises les incertitudes du crédit à court terme ou les lacunes d'un bilan trop déséquilibré.

Chaque fois que le besoin s'en est fait sentir, les pouvoirs publics ont pris des dispositions pour résoudre les problèmes de trésorerie des entreprises, notamment en instituant des avances exceptionnelles de trésorerie.

Depuis deux ans, même si la tâche est difficile compte tenu des taux d'intérêt pratiqués par ailleurs, les pouvoirs publics ont eu pour souci d'alléger les charges financières des entreprises, dont le poids freine la modernisation des équipements et constitue un obstacle à la lutte contre l'inflation.

C'est pourquoi, malgré un contexte international qui, je le répète, n'est pas très favorable, nous nous sommes efforcés de modérer les taux de sortie des crédits à moyen terme d'équipement, d'alléger le poids des garanties, de réduire le coût d'intervention des fonds nationaux de garantie, regroupés autour de la Sofaris.

Nous avons aussi institué le compte de développement industriel — Codevi — et multiplié les prêts à bas taux d'intérêt pour les entreprises. Nous avons également développé, à un rythme sans précédent, les procédures de prêts bonifiés, mis en place des prêts supplémentaires de refinancement, j'entends par là le secours qui a été apporté aux entreprises dont la dette à moyen ou à long terme représente une charge trop importante. Au titre de ces prêts supplémentaires de refinancement qui correspondent à une orientation fixée par le Président de la République dans son discours de Figeac, 2 milliards de francs ont déjà été distribués en 1983 pour alléger la dette des entreprises.

Enfin, le Gouvernement s'est efforcé d'intégrer les impératifs de la politique industrielle dans la conduite de sa politique financière, que ce soit par des mesures sectorielles en faveur de secteurs aussi variés que les transports routiers, l'imprimerie, le textile, les industries culturelles, la mécanique, l'hôtellerie, ou ce soit par des mesures générales touchant à la création ou à la transmission des entreprises, à l'innovation ou à l'exportation.

Rares doivent être aujourd'hui les entreprises présentant des projets intéressants qui ne peuvent trouver des volumes de financement suffisants à des taux attractifs, puisque, si l'on tient compte des 3 milliards de francs de dotation initiale du fonds industriel de modernisation, instrument mis à la disposition du ministère de l'industrie et de la recherche, on peut dire qu'en 1983 ce sont environ 52 milliards de francs de crédits à taux privilégiés, dont 30 milliards de prêts à long terme bonifiés, quasi-fonds propres et fonds propres, qui auront été mis à la

disposition des entreprises. Un calcul rapide permet de dire que, depuis deux ans, 1 p. 100 du produit national brut aura été prélevé sur l'épargne nationale pour être mis à la disposition de l'industrie.

D'une manière plus générale, le Gouvernement s'est efforcé d'améliorer la sélectivité du crédit. C'est une préoccupation difficile à mettre en œuvre puisqu'il s'agit de concilier deux impératifs.

Tout d'abord, le banquier doit exercer de façon autonome et responsable — j'insiste sur ce point — une sélection au cas par cas entre des crédits, en se fondant sur des critères financiers d'appréciation du risque. Il travaille en effet avec l'argent que lui ont confié les déposants, ce que l'on a tendance à oublier dans la polémique quotidienne, et il doit avoir une exploitation équilibrée, signe de bonne gestion de sa banque et d'efficacité pour l'économie. On ne peut transiger avec cette contrainte.

Mais, d'autre part, le banquier doit aussi veiller au respect des priorités nationales. Sa principale priorité doit être, bien évidemment, cette reconstitution d'une offre compétitive de biens et de services dont j'ai déjà parlé.

Le Gouvernement s'est attaché, pour sa part, à réorienter notre politique du crédit, qui est déjà très sélective puisque près de 50 p. 100 des crédits accordés à l'économie le sont à des taux préférentiels. Il l'a fait en fonction des nouvelles priorités, notamment en faveur du secteur productif mais sans pour autant mettre en péril le fonctionnement d'autres secteurs économiques jugés aujourd'hui moins prioritaires.

Qu'en est-il de notre politique de l'épargne et des taux d'intérêt ?

En dépit de la contrainte extérieure qui reste présente pour nous comme pour les autres, les autorités monétaires s'efforcent de favoriser, chaque fois qu'elles le peuvent, une détente progressive des taux d'intérêt sur les différents types de crédit.

Parallèlement, répondant au souci du Gouvernement de mobiliser plus de ressources pour l'investissement, le système bancaire a apporté une contribution majeure au développement d'une épargne stable et abondante.

La reprise du marché des actions, le développement spectaculaire du marché obligataire en portent témoignage. Je vous rappelle que les émissions d'obligations sont passées de 112 milliards de francs en 1981 à 155 milliards de francs en 1982. Elles devraient atteindre cette année 190 milliards de francs, dont 25 p. 100 seulement — je tiens à le signaler — servent au financement direct du Trésor.

Cet effort devrait être grandement facilité par la mise en œuvre de la loi du 3 janvier 1983 et par les mesures récentes qui tendent toutes, soit à relancer des formules d'épargne existantes, telles que l'épargne-logement, soit à acclimater de nouveaux instruments de collecte de l'épargne ouverts à tous les réseaux.

Parmi ces nouveaux instruments, je citerai notamment : le livret d'épargne populaire, accessible à 11 millions de foyers fiscaux sur 22, qui a collecté jusqu'à présent 27 milliards de francs ; les titres participatifs, sur le succès desquels certains avaient émis des doutes, et qui ont été émis avec facilité par les entreprises nationales qui trouvent là des quasi-fonds propres ; les comptes d'épargne en actions ; les fonds communs de placement à risque, qui correspondent aux mêmes objectifs ; le second marché boursier dont les débuts paraissent très prometteurs — une vingtaine d'entreprises auront vu leurs actions introduites en 1983 ; enfin, le dernier-né, les comptes de développement industriel, Colévi, qui répondent à la double exigence d'intéresser davantage les Français à leur industrie et d'abaisser sensiblement le coût de l'argent disponible pour ce type d'investissement et qui, bien que ce produit soit de création récente, auront déjà permis de collecter à la fin de 1981 un volume important de ressources.

Le dernier élément de notre politique sur lequel je voudrais insister, c'est le développement, dans le cadre d'un pluralisme stimulant, du secteur mutualiste et coopératif.

Le Gouvernement s'est attaché, par tous les moyens disponibles, qui vont de la loi à la concertation, à faire en sorte que tous les réseaux soient mis sur un pied d'égalité, ce qui signifie que nous entendons soutenir les efforts entrepris en faveur de l'économie sociale et permettre, dans les faits, une insertion harmonieuse des établissements de crédit dans la communauté bancaire, et non à côté de celle-ci, tout en respectant, bien entendu, l'identité et la vocation particulière de chaque réseau.

Cette action s'est d'abord traduite par une harmonisation des conditions de concurrence à travers la suppression de certains avantages fiscaux hérités du passé. Désormais, tous ces réseaux sont soumis à la fiscalité de droit commun.

Ensuite, le Gouvernement a favorisé la modernisation du cadre d'intervention de ces réseaux. Des dispositions du code rural ont été ainsi modifiées pour permettre au Crédit agricole de renforcer son action en faveur de l'ensemble de ses partenaires du milieu rural et de la filière agro-alimentaire. Une implantation internationale plus étoffée va lui donner les moyens de mieux participer au développement de l'industrie agro-alimentaire sur nos marchés extérieurs.

M. Jean-Jacques Benetière. Très bien !

M. le ministre de l'économie, des finances et du budget. Le resserrement des liens entre le Crédit mutuel et le monde associatif a lui aussi été facilité avec, pour corollaire, un relèvement de sa contribution au financement des emplois d'intérêt général. Les procédures spécifiques de financement de secteurs économiques tels que l'artisanat ou la pêche gérées par certains réseaux ont été modernisées et simplifiées. Les caisses de crédit municipal se sont vu attribuer des crédits supplémentaires pour faire face à leur mission d'aide sociale et diversifier leurs interventions ; j'aurai l'occasion de revenir sur ce point lorsque je répondrai aux orateurs.

Enfin, les pouvoirs publics ont entrepris avec le concours du Parlement, et ce n'était pas la moindre des tâches, de rénover l'organisation de certains réseaux, tel celui des caisses d'épargne et de prévoyance, et de mettre à la disposition du secteur de l'économie sociale les instruments financiers adaptés à ses besoins — définition d'un statut des sociétés coopératives de banque, mise en place de l'institut de développement de l'économie sociale.

Tel a été, mesdames, messieurs les députés, dans les quatre orientations que je viens d'indiquer, le travail patient mené par les pouvoirs publics, en collaboration, souvent, avec le Parlement, pour permettre à notre système financier et bancaire de s'adapter aux données de notre époque.

Quel qu'eût été le résultat des élections, il devait être procédé à une actualisation de la loi bancaire. Ce n'était certes pas la tâche la plus urgente, mais il fallait agir sans trop tarder. Cette loi bancaire vient donc à son heure dans cette évolution et elle doit être mise à sa juste place.

La rénovation du cadre législatif et réglementaire dans lequel les établissements de crédit exercent leurs activités doit s'inscrire dans l'évolution que je viens de tracer. Ce projet devait faire l'objet d'une maturation qui a permis un travail en profondeur et une élaboration paisible au terme d'une concertation étendue. Cette concertation s'est déroulée non seulement à Paris, mais aussi en province où se sont rendus mes collaborateurs afin d'associer toutes les parties intéressées, à savoir les élus, les responsables des réseaux, les entreprises, les syndicats de salariés, les associations de consommateurs ; elle fait donc de ce texte une œuvre commune. D'ailleurs, cet effort de concertation a trouvé son aboutissement dans la consultation du Conseil économique et social, qui me paraît avoir bien perçu la préoccupation du Gouvernement puisqu'il a rendu sur ce texte, compte tenu des interventions et des données fournies par M. Douroux, un avis éclairé dont nous avons tenu compte, et surtout un avis unanime, ce qui n'est pas si fréquent.

Je voudrais également, pour bien cerner notre débat et éviter tout malentendu, préciser de nouveau, comme je l'ai fait au Sénat, ce que ce texte n'est pas.

D'abord, ce texte n'est pas un prolongement de la loi portant nationalisation d'un certain nombre de banques. Il en est même totalement indépendant. Il ne traduit aucune tendance à la centralisation.

M. Pierre Metais. Très bien !

M. le ministre de l'économie, des finances et du budget. Ensuite, ce projet de loi n'est pas non plus une loi de réorganisation ou de restructuration du système financier. Cette réorganisation, je l'ai dit, s'effectue, soit dans le cadre de lois ad hoc votées par le Parlement — comme le texte sur les caisses d'épargne — soit dans la pratique quotidienne, dans les relations entre chefs d'établissement qui procèdent aux regroupements, aux compagnonnages, aux collaborations qui sont nécessaires.

Enfin, ce projet de loi n'est pas une loi sur le crédit ou la politique monétaire, ne serait-ce que parce que la politique monétaire ne se décrète pas une fois pour toutes dans un texte législatif. Je rappelle, sur ce point, que le projet de loi que vous examinez aujourd'hui ne modifie pas la loi du 3 janvier 1973 sur notre institut d'émission, la Banque de France.

Dans ces conditions, me direz-vous, pourquoi élaborer un projet de loi bancaire ? Parce que le paysage s'est considérablement modifié depuis la Libération et que, probablement, des mutations aussi profondes se préparent pour demain. La loi devait tenir

compte de ces mutations que sont la « bancarisation » de la population française, une certaine déspecialisation de la fonction bancaire qui va de pair avec une sophistication croissante des produits financiers, le développement de l'activité internationale et, enfin, l'influence désormais déterminante du système bancaire sur les ressorts de l'activité et de la politique économiques.

Quant aux impératifs de l'heure, ils ne sont pas moindres. Les banques doivent, en effet, répondre aux exigences d'une conjoncture économique difficile et faire face à des contraintes internes de gestion sans précédent.

Ces contraintes sont imposées, certes, par la révolution télématique et par l'impérieuse nécessité de réduire le coût de l'« intermédiation » bancaire qui est dans notre pays un facteur d'inflation, mais, parallèlement, et ceci ne facilite pas la solution des problèmes, se font jour des risques grandissants d'insolvabilité de certains débiteurs, entreprises en difficulté ou pays surendettés, ce qui suppose qu'une attention prioritaire soit portée au renforcement de l'assise financière des établissements de crédit.

Dans ce contexte que connaissent, je le souligne, la plupart des grands pays occidentaux et qui a d'ailleurs conduit plusieurs d'entre eux à une semblable démarche au cours des dernières années, il était nécessaire à la fois de procéder à une modernisation de notre législation bancaire, à bien des égards vétuste, et de donner à nos établissements de crédit un cadre juridique qui leur confère la souplesse et la flexibilité nécessaires pour relever les défis que j'évoquais à l'instant.

Enfin, il fallait rénover les fonctions essentielles de régulation de notre système bancaire et financier tout en préservant intégralement la mission essentielle de gardien de la monnaie qu'exerce la Banque de France.

Voilà comment s'inscrit, mesdames, messieurs les députés, ce projet de loi bancaire dans l'effort entrepris depuis vingt-huit mois pour essayer d'adapter notre système d'épargne, de financement et de crédit aux impératifs de l'assainissement à court terme et du redressement économique à moyen terme.

J'insisterai sur cinq points, me réservant de répondre par la suite à vos interventions : la modernisation, l'universalité, la concertation, le contrôle et les règles du jeu et, enfin, les relations avec la clientèle.

Le contexte général que je viens de résumer brièvement éclaire, me semble-t-il, les objectifs qui ont présidé à l'élaboration du projet de loi et que je viens de rappeler.

Tout d'abord donc, l'effort de modernisation.

Nous n'avons pas voulu nous contenter d'une actualisation, d'une prise en compte du passé, mais engager une réflexion sur l'avenir et donner à notre système financier les meilleures chances pour aborder la fin de notre siècle. Témoin de cette démarche l'inclusion, parmi les opérations de banque, des opérations relatives aux moyens de paiement, dont la rénovation est à la fois un formidable enjeu et un extraordinaire outil de modernisation de notre appareil économique.

A travers les nouveaux moyens de paiement se profilent des gains de productivité considérables pour l'ensemble de l'économie. Des modifications aussi considérables dans les méthodes de travail et les opérations de banque et un saut dans la société industrielle et technologique de demain. D'où l'impérieuse nécessité, tout en encourageant leur développement, de s'assurer que celui-ci se fera sans gaspillage des efforts et d'éviter tout cloisonnement préjudiciable aux consommateurs de crédit.

Mais l'effort de modernisation s'exercera aussi dans la technique du crédit. En proposant d'élargir, de clarifier, de renforcer la loi du 2 janvier 1981 facilitant le crédit aux entreprises et, notamment, d'étendre son champ d'application à l'ensemble des créances actuelles ou futures, de simplifier sa mise en œuvre, c'est l'institution d'un véritable crédit global d'exploitation pour nos entreprises que permet le projet de loi. Il restera, bien entendu, ensuite, à le mettre en œuvre dans le cadre ainsi tracé.

Il s'agit là d'une nouvelle conception du métier de banquier dans laquelle celui-ci s'attache non seulement au passé de l'entreprise, comme l'impose largement la technique traditionnelle de l'escompte, mais aussi à son avenir, à ses marchés, à ses potentialités. C'est une révolution tranquille, d'une importance majeure, qu'il restera à faire passer dans les comportements. Encore fallait-il que le cadre juridique le permette.

Effort de modernisation également dans la mise en conformité avec les directives européennes : avec la première directive en matière d'agrément et de contrôle, mais aussi, et par avance, avec les directives actuellement en cours d'examen relatives au plan comptable et à la liquidation. De tels progrès dans l'harmonisation des règles de notre système financier avec celui de nos partenaires devraient nous permettre, au cours de la

présidence française qui s'ouvrira le 1^{er} janvier prochain — et, ajouterai-je, dans la mesure où la solution de la crise n'accaparera pas tous nos efforts — de conduire les négociations tendant à l'achèvement des directives en préparation avec l'autorité que confère un comportement exemplaire dans son propre pays.

Effort de modernisation, enfin, dans la définition des métiers financiers et des catégories d'établissements, centrée autour d'une seule distinction fondamentale, celle qui sépare la banque universelle de l'établissement de crédit spécialisé. Ainsi sera assurée une suffisante souplesse pour garantir toutes les évolutions — nous tirons ici les enseignements du passé — et permettre de répondre demain, sans modifier la législation, à toute évolution qui apparaîtrait.

Deuxième impératif, après la modernisation : l'universalité. Nous vivons, en effet, en France, dans un système extraordinairement cloisonné, dans un foisonnement de législations complexes et hétérogènes, qui empêchaient toute vision d'ensemble. Cette situation, probablement unique au monde, comporte à l'évidence des inconvénients majeurs : d'abord, elle interdit toute unité de conception tant en ce qui concerne la conduite de la politique bancaire que la définition de la réglementation et le contrôle des établissements de crédit ; ensuite, et nous nous en sommes aperçus ces dernières années, elle entrave le développement d'une saine concurrence.

Cette notion d'universalité ayant été très discutée dans les concertations approfondies que nous avons menées, je soulignerai trois points essentiels.

D'abord, l'universalité ne signifie pas, je l'ai répété à plusieurs reprises, la marche vers l'uniformité. Elle doit respecter les spécificités des réseaux, leurs traditions, leur vocation et leur identité propres si l'on veut conserver toute sa richesse à notre système financier.

Votre assemblée sait mieux que personne les efforts que le Gouvernement a déployés pour moderniser le statut de tels réseaux — je pense notamment aux caisses d'épargne — enrichir leurs possibilités d'intervention afin que tous les établissements, sans exception, puissent concourir, dans une saine émulation au développement des produits et des techniques financières, tout cela au bénéfice de notre économie. Cet effort sera poursuivi notamment pour les caisses de Crédit maritime pour lesquelles une actualisation du statut est en préparation.

Ainsi, le projet de loi tente d'organiser cette conciliation entre l'universalité, d'un côté, et le respect des spécificités, de l'autre, ce qui, j'en conviens, n'était pas aisé à concevoir. Il prévoit à cet égard l'établissement d'autorités uniques de réglementation et de contrôle tout en préservant et en renforçant le rôle d'animation des organes centraux des réseaux mutualistes et coopératifs et des caisses d'épargne, auxquels s'ajouteront bientôt les caisses de crédit municipal.

De même, la reconnaissance d'une catégorie particulière d'institutions bancaires spécialisées permettra de prendre en compte les particularités propres à nos grands établissements spécialisés, fruit de notre histoire, tels le Crédit foncier ou la Banque française du commerce extérieur, qui jouent un rôle majeur dans les circuits financiers et l'animation de la politique financière.

Second point que je souhaite préciser : les très rares institutions et services qui ne peuvent entrer dans le champ de la loi. Il s'agit à l'évidence des autorités monétaires, Trésor et instituts d'émission. Il s'agit également de la poste pour la seule raison qu'elle est une administration d'Etat et que de très nombreuses dispositions du projet de loi lui étaient à l'évidence inapplicables : agrément, règles de fonds propres, ratios de bilan ou contrôle, par exemple. Bien entendu, cela ne signifie nullement une quelconque mise à l'écart de ce réseau de notre dispositif financier. Bien au contraire, en prévoyant que la réglementation bancaire pourra lui être appliquée chaque fois qu'il y aura lieu, le projet de loi confirme, s'il en était besoin, la place éminente de la poste dans nos institutions financières.

Le Gouvernement a également jugé de son devoir de ne pas inclure la Caisse des dépôts et consignations dans le champ de la loi par égard aux statuts très particuliers de cette institution qui la placent sous le contrôle direct du Parlement, et pour cette unique raison. Mais, naturellement, les filiales de la Caisse des dépôts et consignations seront soumises à la loi.

Enfin, et c'est le dernier trait que je tiens à souligner, l'universalité doit se traduire par la naissance d'une véritable communauté bancaire qui fait défaut aujourd'hui. Tel est le sens de la création de l'association française des établissements de crédit, création qui a d'ailleurs été devancée par les différents réseaux de leur propre mouvement — ce qui est bien normal, car la liberté d'association est une réalité en France — mais qui trouvera dans la loi une consécration fondamentale pour la cohésion de la communauté bancaire.

Modernisation, universalité, mais aussi concertation : comment organiser la politique du crédit ? Comment consulter, associer à sa définition, à sa mise en œuvre et à son contrôle les différents acteurs de la vie économique et sociale ?

A cet égard, la préoccupation du Gouvernement est triple : d'abord tenter une expérience de concertation réelle et vivante à un niveau élevé avec l'ensemble de la profession et des partenaires sociaux — c'est la nouvelle conception du conseil national du crédit ; ensuite, assurer l'élaboration de la réglementation bancaire et de la politique du crédit dans des conditions qui garantissent l'unité de conception des autorités monétaires et permette d'intégrer l'expertise technique de la profession — tel est le sens des dispositions qui vous sont proposées, notamment pour le comité de la réglementation bancaire et pour l'établissement de l'état civil des banques ; enfin, faire exercer la fonction de contrôle et de surveillance et, si nécessaire, de sanction par une autorité indépendante et de haut niveau — c'est la commission bancaire.

S'agissant de la rénovation du conseil national du crédit, je crois pouvoir dire qu'il y a un consensus pour considérer qu'elle était devenue indispensable.

Les intentions du législateur de 1945 ne sont certes pas en cause — à l'époque, la création de cette instance a incontestablement correspondu à une avancée démocratique — pas plus que n'est en cause la façon dont les membres du conseil, depuis près de quarante ans, se sont acquittés de leur tâche. Mais force est de reconnaître que l'inspiration quelque peu corporatiste — sans que ce terme ait une connotation péjorative, je le précise immédiatement — qui a présidé à sa création ne correspond plus au contexte de notre époque ni à l'idée que je me fais de la concertation sociale, qui d'ailleurs a besoin d'être perpétuellement stimulée et renouvelée pour ne pas sombrer dans la routine.

L'expérience a montré, en outre, qu'il était très difficile, pour une assemblée relativement nombreuse, d'exercer dans de bonnes conditions les pouvoirs très étendus — orientation, réglementation, décisions individuelles — qui lui étaient confiés et ce, à plus forte raison dans le domaine de la politique monétaire et du crédit, qui exige souvent une capacité de réaction rapide.

Le choix qui vous est proposé consiste donc à rendre le conseil national du crédit à sa vocation première : être le lieu où l'ensemble des forces vives du pays, représentées au plus haut niveau, se trouvent associées à l'élaboration de la politique financière, en apportant un soin tout particulier à l'insertion de cette réflexion sur la politique financière et du crédit dans les perspectives d'évolution économique générale. J'ai d'ailleurs tenu, depuis que j'occupe mes fonctions, à présider assez souvent le conseil national du crédit, ce qui a constitué une pratique relativement nouvelle.

Voilà pourquoi nous avons estimé nécessaire de démocratiser et d'élargir la composition du conseil en réduisant le nombre de fonctionnaires, en élargissant la représentation de certaines catégories — je pense, notamment, aux responsables de l'économie sociale et aux organisations de consommateurs — et, surtout, en faisant une place aux représentants élus tant de la nation que des collectivités locales, sans remettre en cause la place tenue par les organisations professionnelles et syndicales.

Voilà pourquoi ce conseil doit être également animé régulièrement par le ministre lui-même si l'on veut assurer la permanence d'un dialogue entre le Gouvernement et les forces vives de la nation.

C'est la raison pour laquelle, enfin, le schéma retenu par le Gouvernement distingue de cette fonction consultative rehaussée et vivifiée les fonctions de réglementation et de prises de décisions individuelles qui seront confiées à deux comités restreints. Ces comités plus techniques auront la tâche d'assurer la vie quotidienne du système bancaire avec pleine compétence de décision.

Ils auront toutefois un double lien organique avec le conseil — et c'est ainsi que nous assurons la transition avec le système actuel — puisque les membres de ces deux comités seront obligatoirement choisis au sein du conseil national du crédit et que, par ailleurs, les deux comités seront tenus de faire un rapport à l'assemblée plénière dudit conseil.

En ce qui concerne la réglementation, il est très important qu'il y ait dans ce domaine un pôle unique, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Vous le savez, la répartition des compétences entre le ministère des finances et la Banque de France est d'une extraordinaire complexité. Le système proposé évitera ces partages malaisés d'attributions, tout en associant pleinement la profession et la représentation syndicale à l'élaboration de la réglementation.

Je rappellerai ici brièvement que la collaboration souple qui existe entre le ministère des finances et la Banque de France est, à mes yeux, un des piliers des institutions financières françaises dont il convient absolument de préserver l'esprit. Autrement dit, dans l'esprit du Gouvernement, la Banque de France conserve la place éminente qui est la sienne dans l'élaboration et la mise en œuvre de la réglementation ainsi que dans la surveillance du système bancaire en assurant le respect des règles du jeu.

Un amendement du Gouvernement a précisément pour objet de clarifier les responsabilités de l'institut d'émission, plus précisément en ce qui concerne le comité de la réglementation, normalement présidé par le ministre, mais dont la présidence sera assurée, en son absence, par le gouverneur de la Banque de France.

Enfin, dernier volet du dispositif institutionnel, celui du contrôle. Sur ce plan, j'ai tenu à ce que, à l'exemple de plusieurs pays étrangers, la France soit dotée d'une commission bancaire de haut niveau, arbitre indépendant dont le statut et les pouvoirs seront considérablement rehaussés par rapport à l'actuelle commission de contrôle des banques. Cette création, sur laquelle je voudrais insister, me paraît importante pour trois raisons.

Elle l'est, tout d'abord, pour la crédibilité de notre système financier en France et surtout à l'étranger face à la montée internationale des risques. Cette crédibilité est d'autant plus importante qu'il existe une solidarité de place réelle et que lorsqu'un établissement fait défaut sur une place, c'est celle-ci tout entière qui se trouve affectée — et je peux vous renvoyer malheureusement, à un exemple récent dans un pays voisin. Dans ce contexte, la commission bancaire ne devra pas se contenter de réprimer les infractions aux règles de couverture des risques, mais s'intéresser à la gestion des établissements afin de prévenir des situations difficiles.

Importante, la création de la commission bancaire l'est ensuite parce que le moment me paraît venu de dépasser la simple tâche de gendarme des réglementations bancaires. Certes, il s'agit là d'une fonction essentielle, mais il est nécessaire de développer parallèlement un rôle de surveillance de la déontologie bancaire, c'est-à-dire de la façon dont les établissements se comportent vis-à-vis de leur clientèle comme dans les relations quotidiennes avec les entreprises.

Enfin, nous avons voulu marquer que les banques nationales sont soumises aux mêmes règles que les autres établissements et que la qualité de leur actionnaire leur confère d'abord le devoir d'être irréprochables, tant il est vrai que c'est sur elles que repose pour l'essentiel le renom de notre système financier à l'étranger. J'ai d'ailleurs pris des dispositions, au sein même du ministère des finances, pour que soient bien dissociées ses responsabilités de tuteur du système bancaire, d'une part, et ses responsabilités d'actionnaire, d'autre part.

Voilà donc les trois premiers points qui caractérisent le projet de loi : moderniser le cadre juridique, unifier la réglementation, rénover et démocratiser le dispositif institutionnel.

Le Gouvernement y a ajouté un quatrième volet, plus nouveau, et dont il a pu paraître surprenant à certains d'entre vous qu'il fasse l'objet de dispositions législatives : je veux parler de l'amélioration des relations des établissements de crédit avec la clientèle.

Il ne s'agit pas, bien évidemment, de tout régler par la loi dans ce domaine, mais de poser quelques jalons qui nous ont paru fondamentaux pour tracer le cadre général d'une politique bancaire active et novatrice.

Je signalerai trois points à votre attention : la protection des déposants et emprunteurs, l'amélioration des relations avec la clientèle particulière et, enfin, les mesures spécifiques destinées aux entreprises.

La protection des déposants et des emprunteurs sera assurée, outre le rôle de la commission bancaire dans ce domaine, par la reconnaissance d'un devoir d'actionnaire, tant il est vrai que le métier de banquier n'est pas un métier ordinaire et qu'il comporte des devoirs particuliers. C'est la mise en œuvre, sous l'autorité de la Banque de France, d'une solidarité de place.

Par ailleurs, l'obligation faite à tous les établissements de crédit de respecter des ratios de liquidité et de solvabilité, système qui ne risque pas d'être inflationniste comme pourrait l'être un système d'assurance dépôts, contribuera également à garantir le bon renom de nos établissements.

Enfin, sont prévues des règles renforcées en matière d'établissement et de publicité des comptes, qui s'inspirent de celles qui sont actuellement applicables aux sociétés faisant publiquement appel à l'épargne.

Deuxième point : l'amélioration des relations quotidiennes avec la clientèle particulière. Deux dispositions essentielles vous sont proposées.

En premier lieu, l'institution d'un droit au compte, qui n'est pas un droit au crédit, rendue nécessaire par l'évolution de notre droit et de notre société, notamment par les obligations imposées par la législation fiscale. Cela permettra de répondre à une situation où plusieurs dizaines de milliers de personnes, appartenant le plus souvent à des catégories sociales défavorisées, se voient privées de cet instrument indispensable à la vie de tous les jours, ne serait-ce que pour recevoir leur traitement ou leurs prestations sociales.

En second lieu, la création d'un comité consultatif chargé d'étudier les problèmes liés aux relations entre les établissements de crédit et leur clientèle, dont j'attends personnellement beaucoup pour établir des relations plus confiantes et proposer des mesures pratiques et novatrices. Cette disposition a, je crois, été mal comprise par le Sénat, qui l'a écartée davantage pour des raisons de forme — la Haute assemblée s'est demandé si une telle disposition avait sa place dans la loi bancaire — que pour des raisons de fond. Pour ma part, je propose à votre assemblée de rétablir cette disposition, dont il me paraît important de poser le principe dans la loi, et qui améliorera de façon sensible la compréhension par nos concitoyens de ce que sont les exigences du métier bancaire.

Enfin, d'autres dispositions concernant la moralisation du crédit gratuit ou les titres d'indemnisation des rapatriés ont été prévues.

J'en viens enfin aux mesures en faveur des entreprises. Il s'agit essentiellement d'améliorer les conditions de leur financement à court terme. En effet, pour le financement à long terme, beaucoup a été fait sans qu'une loi ait été nécessaire. Ainsi que je l'ai rappelé tout à l'heure, nous avons mis à la disposition des entreprises davantage de capitaux à risques et de fonds destinés au financement des investissements.

Ce texte prévoit d'abord d'imposer un délai de préavis, convenu à l'avance par écrit, qui devra être observé par la banque avant de mettre fin à un concours ou de le réduire. Cela confirme et prolonge la jurisprudence des tribunaux en accroissant considérablement la sécurité des petites et moyennes entreprises. C'est la leçon d'une pratique et d'une observation quotidiennes, c'est l'assurance que le banquier ne possède pas, à tout instant, un droit de vie ou de mort sur ces entreprises.

M. Christian Pierret. Très bien !

M. le ministre de l'économie, des finances et du budget. Parallèlement, en levant les derniers obstacles juridiques et pratiques à l'application de la loi du 2 janvier 1981 et en ouvrant largement son champ d'application, le projet permettra la naissance en France d'un véritable crédit d'exploitation, moderne et adapté aux besoins de nos entreprises. C'est une disposition qui, si les banques veulent bien la mettre en œuvre, placera nos entreprises en situation d'égalité avec leurs concurrentes, notamment les entreprises allemandes, qui bénéficient depuis longtemps d'un mode de financement analogue.

Je profite de l'occasion pour dire un mot sur la gestion du risque international dans une période marquée par la crise de l'endettement. C'est là un point essentiel qui engage la responsabilité du ministère de l'économie, des finances et du budget, de la Banque de France et des institutions chargées de veiller au bon fonctionnement de notre système bancaire. C'est là un problème national qui exige un effort et une plus grande responsabilité des institutions françaises, mais c'est aussi un problème international dont vous connaissez la gravité et l'acuité. Ce souci est permanent pour nous, pour les dirigeants de toutes nos banques, publiques ou privées, et pour le gouverneur de la Banque de France.

Je tiens à souligner que ce projet de loi n'est qu'un instant d'une réflexion collective sur l'amélioration de notre système financier et bancaire. Notre action se poursuivra dans trois directions : en faveur des entreprises, pour une réduction du coût du crédit, pour le développement de l'animation régionale.

Nous cherchons d'abord à faire évoluer le comportement des établissements de crédit à l'égard des entreprises. L'absence de jugement approfondi et global sur les chances et le devenir de l'entreprise sont des attitudes que l'on observe encore trop souvent au sein des établissements de crédit.

Ce climat d'incompréhension conduit à privilégier une analyse uniquement financière du risque alors que les entreprises et les commerçants estiment parfois avoir un droit imprescriptible au crédit. Ces relations classiques traditionnelles — que l'on comprend puisqu'elles sont fondées sur le rôle central de l'escompte et du réescompte — doivent évoluer si nous voulons avoir des systèmes de financement permettant de développer le dynamisme de nos entreprises. Certes, elles ne changeront pas par décret, mais par un travail patient qui concerne aussi

bien le président que l'homme du guichet. Il convient en effet de fournir un effort intense en matière de formation et de reconsidérer les pratiques traditionnelles.

La rénovation de la formation bancaire sera le véritable facteur d'évolution. Elle doit être une des lignes de force de la profession bancaire et intervenir rapidement. J'ai insisté à de nombreuses reprises en ce sens auprès de l'association française des banques et des banques nationalisées. A l'inverse, je le répète, les banques ne sont ni des cavernes d'Ali Baba où chacun peut puiser à loisir, ni des agences de distribution automatique de crédits. Certaines d'entre elles commencent d'ailleurs à enregistrer, compte tenu de leurs risques en francs et en devises, une situation en fonds propres peu satisfaisante. Il est du devoir du ministère des finances et de la Banque de France de leur recommander de faire très attention à la structure de leur bilan et à l'équilibre de leurs comptes.

M. Christian Pierret. Très bien !

M. le ministre de l'économie, des finances et du budget. Le poids des prélèvements obligatoires sur les banques, comme sur les autres entreprises, devra donc être stabilisé, afin de leur permettre de disposer des fonds propres nécessaires à leur développement et à un renforcement de leur action en matière de participation.

Deuxième direction dans laquelle s'exercera notre action : la réduction du coût de l'intermédiation financière. Elle est indispensable et le système financier doit devenir un acteur à part entière de l'assainissement économique en participant à la politique de désinflation.

Or force est de constater que le système financier français coûte encore trop cher puisque l'on estime le coût de l'intermédiation, qui s'ajoute à celui de la ressource, à 7 ou 8 p. 100. Ce coût, même si on peut l'expliquer, n'est pas acceptable en période de désinflation.

J'ai engagé une réflexion approfondie à ce sujet avec le concours, notamment, des présidents des banques nationalisées. La tâche n'est pas aisée mais on doit s'y attaquer sans tarder. La solution, me semble-t-il, passe par une maîtrise accrue par les établissements de crédit de leurs frais généraux, constitués aux deux tiers, vous le savez, de coûts salariaux et sociaux. Elle passe aussi par un développement accru de la productivité, dont les gains devront davantage bénéficier à la clientèle, par une meilleure coordination pour éviter les surenchères coûteuses en matière de collecte, d'investissement ou d'ouverture de guichets, en France comme à l'étranger, par une meilleure transparence dans l'affichage du coût et des conditions de crédit et par une réflexion renouvelée sur la rationalisation du système de paiement français — la marge d'intermédiation servant en grande partie à couvrir le déficit lié à la gestion des moyens de paiement — et enfin par une diminution du coût du service bancaire.

Telles sont les conditions qu'il convient de satisfaire pour que le système bancaire français participe comme il le doit à l'œuvre générale de désinflation et, par là même, à l'allègement des coûts des entreprises et à de meilleures conditions de financement de leurs investissements.

M. Edmond Alphandéry. Pourquoi les taxer ? Ce n'est pas rationnel !

M. le ministre de l'économie, des finances et du budget. Troisième direction : le développement de l'animation régionale par les établissements de crédit. Ceux-ci doivent se mettre davantage au service de la décentralisation. Dans chaque région, le banquier peut et doit devenir un animateur de la vie régionale, la faire bénéficier de son savoir-faire et de son expérience et participer davantage à la concertation économique et sociale. Il faut d'ailleurs accentuer le mouvement de déconcentration qui a déjà été engagé par les principales banques du réseau national.

La loi bancaire, vous l'avez remarqué, ne contient aucune disposition particulière à ce sujet. Le Gouvernement a estimé que le nombre des institutions était suffisant. L'objectif, auquel je sais que vous êtes très attachés, n'en demeure pas moins essentiel et je ne le perds pas de vue. L'absence d'institutions rigides ne m'empêche pas de me préoccuper personnellement de cette question afin que les responsables élus des régions, des départements et des communes puissent trouver en face d'eux un interlocuteur financier compétent, polyvalent et attaché comme eux au développement de la vie régionale.

M. Alain Bonnet. Très bien !

M. le ministre de l'économie, des finances et du budget. Il s'agit plus d'inventer une pratique que de créer de nouvelles institutions. Des expériences sont déjà tentées dans certaines régions en ce qui concerne l'information des entreprises ou leur

financement, afin de réunir les conditions d'un dialogue entre la communauté financière et ceux qui ont la charge de dynamiser le développement.

Tels sont les trois points sur lesquels je tenais à insister. Ils montrent que si nous nous sommes efforcés, depuis vingt-huit mois, d'améliorer le système financier bancaire français et de développer l'épargne, avec l'obsession de moderniser notre appareil de production, la tâche n'est pas terminée pour autant. La loi bancaire vient à son heure : elle constitue le cadre dans lequel nous devons poursuivre notre action si nous voulons vraiment réussir l'œuvre de redressement qui a été entreprise. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)*

M. Christian Pierref. Très bien !

(M. Guy Ducolone remplace M. François Massot au fauteuil de la présidence.)

PRESIDENCE DE M. GUY DUCOLONE,
vice-président.

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Noir.

M. Michel Noir. Monsieur le ministre, mes chers collègues, au moment où le dollar est à 8,30 francs, où l'échec d'Athènes consacre la perte d'influence de la France et où la barre des 300 milliards de bons du Trésor est franchie, le Gouvernement décide, à quelques jours d'intervalle, de soumettre à l'Assemblée deux textes d'une portée considérable : le projet sur la presse, le projet sur le secteur bancaire.

Le texte sur la presse est destiné à asphyxier celle-ci sur le plan économique et financier pour mieux la faire dépendre du secteur bancaire nationalisé. *(Rires et exclamations sur les bancs des socialistes et des communistes.)*

M. Robert Malgras. Vous parlez en connaisseur !

M. Michel Berson. C'est M. Barre qui dit ça !

M. Michel Noir. Le texte sur le secteur bancaire vise à rompre l'équilibre institutionnel entre le Trésor et la Banque de France, mettant fin à une tradition d'indépendance des pouvoirs du gouverneur de la Banque de France. Voilà, une fois de plus, qui ne rassurera pas les observateurs, tant français qu'étrangers, et qui illustre votre capacité à susciter, par les paroles et par les actes, la défiance à l'égard de la politique que vous entendez poursuivre.

Le secteur étant nationalisé à 95 p. 100, pourquoi le Gouvernement a-t-il aujourd'hui, besoin d'une loi bancaire ? Que lui manque-t-il pour contrôler le système bancaire et subordonner celui-ci aux impératifs de sa politique économique et sociale ? Telle est bien la question que l'on peut se poser et à laquelle on trouve une réponse dans l'exposé des motifs du projet de loi. Derrière l'apparence d'une réforme technique, il s'agit en fait d'assurer une certaine mainmise politique sur le système bancaire. Ce sont ces deux points que je développerai.

L'apparence d'une réforme technique tout d'abord.

Vous avez eu l'habileté, monsieur le ministre, de présenter le texte au Conseil économique et social et au Sénat comme un simple toilettage juridique et technique des dispositions de 1941 et de 1945, visant quatre objectifs, d'après vous neutres politiquement : la modernisation du cadre juridique, l'unification et la clarification de la réglementation, la rénovation et la démocratisation du cadre institutionnel, enfin l'amélioration des rapports avec la clientèle. Ce sont les quatre objectifs apparents de votre projet, que vous avez rappelés à l'instant, même si l'on peut discuter sur le point de savoir si le dispositif proposé permettra de les atteindre.

Tout d'abord la modernisation du cadre juridique peut être discutée. Certes, pour la première fois, le crédit est défini. Mais est-ce bien un progrès que d'énoncer une liste limitative alors que la réussite du système bancaire depuis trente ans repose précisément sur son extraordinaire capacité d'innovation en matière de produits et de services bancaires ?

La loi, d'autre part, institue le principe d'universalité, mais maintient en même temps les statuts et classifications antérieurs. En fait, les cloisonnements actuels entre les institutions financières et les banques inscrites sont maintenus, la spécialisation des réseaux et la multiplicité des régimes particuliers d'épargne et de financement demeurent.

Certes, sur la suggestion du Conseil économique et social, vous considérez les moyens de paiement automatique comme des opérations de banque, mais aucune disposition juridique n'est prévue sur les différents aspects de la révolution téléma-

tique qui, pourtant, constitue une transformation sensible du cadre d'exercice de la profession bancaire. En reconnaissant, enfin, la diversité des nouvelles techniques de crédit que sont le crédit-bail ou l'affacturage, vous reconnaissez le dynamisme dont ont fait preuve les banques grâce à la réforme libérale de 1966-1967 et à leur volonté propre. Cette réforme, en « déspecialisant » et en supprimant certains avantages du Trésor en matière de collecte des dépôts, a pu préserver et accentuer une saine concurrence. Pourquoi se féliciter de ce dynamisme et de cette créativité et nous proposer un article 7 malthusien et des articles 3, 4 et 5 qui, en définissant, limitent la liberté.

Deuxième objectif : l'unification et la clarification de la réglementation. En fait, cela cache mal les inconvénients de l'étatisation. L'unification était, paraît-il, nécessaire car l'ancienne législation ne procédait d'aucune vision d'ensemble. Soit. Mais alors, pourquoi exclure du droit commun le Trésor, les services financiers de la poste et la Caisse des dépôts pour les opérations bancaires ? Cet ensemble, le Conseil économique et social vous l'a dit, représente pourtant un pourcentage considérable des dépôts et des crédits à l'économie.

Vous nous expliquez par ailleurs que la multiplicité et l'hétérogénéité des statuts juridiques, leur complexité, pour ne pas dire leur incohérence, étaient un frein au développement d'une saine concurrence. On a vu qu'il n'en était rien sur les trente dernières années et que le système bancaire français, ouvert et concurrentiel, a tout de même su placer notre pays au troisième rang mondial.

Ce qui ne peut qu'entraver la concurrence, c'est la prise de pouvoir de la quasi-totalité du secteur par un seul et même actionnaire : l'Etat. C'est surtout la confusion des rôles de l'Etat actionnaire et de l'Etat tuteur, le rapporteur du Conseil économique et social l'a souligné tout à l'heure. Et ce ne sont pas les garde-fous que vous prétendez avoir créés ou renouvelés — Conseil national du crédit, Banque de France et commission bancaire — qui préserveront la concurrence. Ce n'est pas la diversité des statuts juridiques et la multiplicité des structures qui la freinent, c'est l'interventionnisme croissant, légalisé par ce texte, et ce sont les privilèges, les procédures spécifiques, multiples, pour la collecte des dépôts et la distribution des crédits. Votre projet ne prévoit rien contre cela.

Vous prétendez enfin que les autorités chargées de la politique du crédit avaient besoin d'un interlocuteur unique et vous créez un système à deux niveaux pour organiser la profession en créant l'association française des établissements de crédit, censée donner au concept de communauté bancaire le contenu qui lui manque. Nous comprenons bien ce souci de n'avoir qu'un interlocuteur unique, mais pourquoi ce système compliqué à étages qui ne peut qu'allonger les circuits d'information et nuire à l'efficacité et à une saine concurrence ?

Troisième objectif : la démocratisation. Celle-ci ne semble pas réelle. Vous déclarez que « le corporatisme du Conseil national du crédit empêchait celui-ci de donner son appréciation sur les grands axes de la politique financière et du crédit » en conséquence, vous voulez le transformer en une instance de haut niveau où la dominante professionnelle serait moins appuyée. La loi transfère les compétences actuelles du Conseil national du crédit à deux comités restreints constitués en son sein. Les pouvoirs de réglementation sont confiés à un comité de la réglementation bancaire et les prérogatives en matière de décisions individuelles à un comité des établissements de crédit.

Désormais, le Conseil national du crédit n'a plus qu'une fonction consultative.

Y a-t-il démocratisation ?

Si l'on y regarde de plus près, la composition des comités, qui était auparavant laissée à l'initiative du Conseil national du crédit, est maintenant fixée autoritairement par la loi, et leurs membres sont nommés par arrêté ministériel.

De plus, les parlementaires sont nommés par le ministre et non par leur assemblée, et si le nombre des membres du Conseil national du crédit passe de 47 à 51, avec une diminution du nombre des représentants de l'administration, ce n'est pas le cas dans les deux comités restreints qui réglementent et qui ont donc en définitive le pouvoir.

Le quatrième objectif concerne les relations avec la clientèle. C'est ce qu'avec humour j'appellerai le « crédit-providence » et à cet égard le dispositif nous semble malsain.

Vos réformes, dans ce domaine, visent, d'une part, à créer un comité consultatif, chargé d'étudier les problèmes des rapports avec la clientèle, et, d'autre part, à reconnaître le droit au compte et un quasi-droit au crédit à court terme permanent pour les entreprises.

Les attributions et le mode de fonctionnement de ce comité consultatif sont flous et l'on peut d'ailleurs se demander si cette institution ne relève pas simplement du domaine réglementaire.

Par ailleurs, ainsi que la commission des finances du Sénat l'avait remarqué, ce comité fait double emploi avec le conseil national du crédit, lui aussi chargé d'étudier les relations avec la clientèle.

En ce qui concerne le droit au compte, nous sommes défavorables à ce projet qui remet en cause un principe général relatif à la liberté de contracter. Sans contester le principe de l'ouverture automatique d'un compte pour le plus grand nombre, nous estimons qu'il faut laisser à la loi son domaine et au contrat le sien. Les rapports entre banques et clients doivent rester du domaine contractuel. Ce projet, si cette disposition était adoptée, transformerait les banques en service public.

Pour ce qui est du délai de préavis et de la notification écrite de l'interruption de crédit à durée indéterminée, le projet ne fait que systématiser des pratiques courantes puisque la jurisprudence sanctionne la révocation sans préavis et engage même la responsabilité du banquier si l'entreprise en a subi un préjudice. C'est donc l'application d'un principe du droit relatif à l'abus de position. Etait-il utile de figer la pratique des affaires par un texte de loi ? Cela présentera peut-être plus d'inconvénients que d'avantages.

Telles sont les apparences de ce texte et voilà ce qu'il faut penser de ses dispositions techniques.

Venons-en maintenant au deuxième volet : la réalité de la mainmise politique sur le système bancaire. En effet, au-delà de cette apparence technique, il faut bien voir qu'à travers quelques articles de ce texte c'est l'équilibre institutionnel du pouvoir monétaire qui risquerait d'être mis en cause si le texte qui nous vient du Sénat et tel qu'il a été amendé au demeurant par le rapporteur, la commission des finances ayant voté à la majorité, était adopté. Il consacrerait une rupture de l'équilibre institutionnel entre la Banque de France et la direction du Trésor. En cela, d'ailleurs, ce projet de loi n'est que le prolongement direct de la loi de nationalisation et il confirme des intentions clairement affichées.

Premier élément : les intentions clairement affichées. Il s'agit, en effet, du contrôle et de la subordination de l'appareil bancaire.

Vous vous êtes défendu tout à l'heure, monsieur le ministre, de la filiation ou de la complémentarité entre ce texte de loi et la loi de nationalisation. Mais, il suffit de lire l'exposé des motifs. Vous écrivez : « Les banques doivent apporter une contribution active aux orientations économiques et sociales tracées par les pouvoirs publics. Jamais les banques n'ont été à ce point mobilisées dans le respect de leur autonomie... » — on peut sourire — ... pour assurer le succès de la politique de lutte contre le chômage mise en œuvre par le Gouvernement ».

La filiation est évidente. D'ailleurs, il n'est que de se reporter à vos déclarations lors du débat sur la nationalisation — vous annoncez pour le printemps 1982 une réforme de l'organisation bancaire — pour trouver la preuve qu'il s'agit bien là d'une continuité dans la politique visant à assurer une certaine mainmise sur le système de crédit pour, peut-être, en faire, monsieur le ministre, une sorte de « service public unifié de crédit ». Vous voilà un deuxième M. Savary.

Dans la pratique, il faut bien reconnaître que, depuis deux ans, peu de cas a été fait de cette autonomie de gestion à laquelle vous vous prétendez, à juste titre, attaché. On voit mal, d'ailleurs, compte tenu des critères politiques qui ont prévalu, pour une large part, dans le choix des dirigeants des banques nationalisées, comment vous n'auriez pas toute facilité

Un système bancaire en partie aux ordres et que l'on peut ponctionner à volonté, telle est bien une face de la réalité.

Aux ordres ? Je n'en veux pour preuve que l'évolution de la quantité des bons du Trésor que vous avez imposés depuis deux ans au secteur bancaire, diminuant d'autant, soit dit en passant, les moyens de financement directement disponibles pour les agents économiques.

Hier, dans le débat sur le collectif, j'ai usé par humour d'une formule imagée, en disant que, monsieur Delors, vous seriez un quelque sorte le premier fauteur d'inflation en France. Je m'explique.

Pour financer le déficit de trésorerie des finances publiques, vous avez placé une quantité considérable de bons du Trésor auprès du système bancaire, en plus, bien évidemment, de ce que vous demandiez de prendre à la Banque de France et aux correspondants du Trésor. De janvier 1983 à octobre 1983, cette masse est passée de 68,4 milliards à 126 milliards de francs et la part de l'encours de bons du Trésor est passée en trois ans de 42 p. 100 à 55 p. 100 pour le système bancaire.

Aux ordres également pour les actions de crédit aux entreprises en difficulté. Il n'est pas de semaine — les cadres supérieurs des banques nationalisées nous le disent tous — où des

coups de téléphone du Trésor n'intiment l'ordre ou ne suggèrent de façon pressante d'ouvrir des crédits, alors que le respect des critères professionnels a dicté le refus.

Je n'aurai pas, monsieur le ministre, la cruauté de vous parler de Manufrance dont le nouveau plan de près de 124 milliards de francs imposé au système bancaire équivaut, ramené aux 400 salariés, à une aide de près de 670 000 francs par an et par salarié !

Certaines dispositions sur les pouvoirs de la commission bancaire — M. le rapporteur du Conseil économique et social y a fait allusion — telles que le droit de suite dans toutes les filiales, y compris celles qui ne sont pas des établissements de crédit, confirment cette volonté de contrôle et de mainmise.

Depuis deux ans, par ailleurs, le système bancaire a été largement « ponctionné » : prélèvement exceptionnel de 2 p. 100 sur les dépôts institué par la loi en 1981 et reconduit en 1982 avec un taux majoré de 3 p. 100 ; participation qualifiée d'exceptionnelle de 6 milliards de francs décidée lors du collectif budgétaire de mai 1982 ; impôt exceptionnel de 1 p. 100 sur les frais généraux institué par la loi de finances rectificative pour 1982 ; redevance à la caisse nationale des banques, destinée à concourir au financement des intérêts servis aux porteurs d'obligations indemnitaires à la suite de la nationalisation des banques. Je pourrais continuer la liste.

Deuxième élément : le risque de rupture de l'équilibre institutionnel entre ministère des finances et Banque de France.

Cette appréciation, monsieur le ministre, nous devons la porter, au vu d'une part de ce qu'a été la volonté, exprimée d'abord par vous-même, au Sénat — je sais qu'à l'instant vous avez apparemment indiqué que vous aviez changé d'avis — et, d'autre part, et surtout, de la volonté de la commission des finances, laquelle a justifié, de la part des commissaires de l'opposition, une attitude ferme et une déclaration solennelle. Il s'agit là, en effet, d'un événement politique de la plus grande gravité.

En rompant l'équilibre et la répartition du pouvoir, en matière de monnaie et de crédit, au bénéfice exclusif de la direction du Trésor, vous mettriez fin à une tradition de plus de soixante ans. Même le Front populaire ne s'y était pas risqué !

De quoi s'agit-il ?

Selon l'article 27, qui traite de la composition du comité de la réglementation bancaire, c'est-à-dire du pouvoir principal et essentiel de réglementation en matière de crédit, en application, bien sûr, des directives et des orientations du Gouvernement, la présidence du comité est confiée soit à vous-même soit à votre représentant, le directeur du Trésor. Une telle disposition transformerait le gouverneur de la Banque de France en un vulgaire chef de service du Trésor. Voilà une innovation qui serait gravissime.

Dans le texte initial, et c'est ce qui explique peut-être la sérénité du Sénat, une lecture libérale de l'article 27 permettait d'imaginer qu'il n'en serait pas ainsi et qu'on resterait dans la tradition d'un pouvoir de réglementation exercé sous l'autorité du gouverneur de la Banque de France.

Aujourd'hui, monsieur le ministre — et, là, il y a donc problème avec votre majorité — si un amendement du rapporteur était adopté, amendement qui, semble-t-il, avait votre accord il y a huit jours, ce serait le directeur du Trésor qui, désormais, pourrait réglementer la profession et définir, notamment, les règles et ratios de gestion en fonction, on l'imagine, d'impératifs autres que ceux qui peuvent être ceux du gouverneur de la Banque de France.

Cette confusion des pouvoirs serait grave. Les observateurs extérieurs ne manqueraient pas, bien sûr, de relever cette rupture de l'équilibre institutionnel du pouvoir monétaire et de crédit. Si l'on ajoute le droit de veto du directeur du Trésor à la commission des établissements de crédit bancaire, autre innovation majeure, on voit que le système serait totalement verrouillé.

Monsieur le ministre, il semble que la sagesse de la réflexion que vous menez depuis l'examen de ce texte par le Sénat vous ait fait aujourd'hui revenir sur cette disposition. J'espère donc que l'appel solennel que nous avons lancé en commission des finances aura servi. J'espère aussi surtout que votre majorité vous suivra. Il s'agit là, en effet, d'un événement de la plus haute importance et c'est pourquoi, dans mon propos initial, j'ai assimilé dans leur portée politique et le texte sur le statut de la presse et celui sur l'activité et le contrôle des établissements de crédit.

Je le répète, ces textes soumis à l'Assemblée participent du même esprit : concentrer l'ensemble des pouvoirs de l'Etat à travers la maîtrise absolue du système bancaire et donc des entreprises qui en dépendent ou en dépendraient.

En proposant de tels textes, vous ne servez pas la philosophie à laquelle vous vous prétendez pourtant attachés : celle des espaces de liberté. Vous allez même en sens inverse. Ne vous étonnez pas, dès lors, que le groupe R.P.R. s'y oppose fermement. (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

M. le président. La parole est à M. Michel Berson.

M. Michel Berson. Monsieur le ministre de l'économie, des finances et du budget, mes chers collègues, le caractère hétérogène, cloisonné et complexe de la législation bancaire française n'est plus à démontrer. Sa simplification, sa clarification et sa modernisation s'imposaient.

En préparation depuis fin 1981, ce projet de loi relatif à l'activité et au contrôle de l'ensemble des établissements de crédit constitue, après la loi de nationalisation, une nouvelle étape importante de l'ambitieuse réforme bancaire que le Gouvernement a engagée voici près de deux ans. Il s'inscrit en effet, il faut le rappeler, dans le droit fil d'un ensemble de mesures cohérentes prises depuis deux ans et demi par le Gouvernement et par le Parlement : développement des prêts participatifs, des prêts à taux bonifiés et super-bonifiés, baisse progressive des taux d'intérêt, traitement particulier des entreprises en difficulté, avec la création d'échelons régionaux du comité interministériel de restructuration industrielle — C. I. R. I. —, soutien aux P. M. E. et aux P. M. I., banalisation et développement des produits d'épargne et notamment de l'épargne populaire et de l'épargne longue, réforme des caisses d'épargne.

La modernisation de notre appareil de production constitue aujourd'hui l'un des objectifs prioritaires de l'action gouvernementale. Elle supposait corrélativement la modernisation de notre appareil de financement de l'économie.

De même, la banalisation des circuits financiers devrait conduire à une redéfinition des droits et des devoirs de l'ensemble de la profession bancaire, c'est-à-dire également à une banalisation et à une généralisation du contrôle des divers établissements de crédit.

Le premier mérite de ce projet de loi est de corriger l'anomalie que présente le système bancaire français dans lequel seules les banques dites inscrites et les établissements financiers relèvent de l'ancienne législation de 1941 et de 1945, alors qu'ils ne représentent que 45 p. 100 des crédits et 40 p. 100 des dépôts.

Avec la loi nouvelle, l'ensemble des établissements collecteurs d'épargne et distributeurs de crédits seront intégrés dans un cadre juridique unique. Toutefois, si le projet de loi consacre la déspecialisation et l'universalité, il n'exclut nullement la diversité et le respect de l'identité des réseaux et des établissements : les banques, le crédit agricole, le crédit coopératif, le crédit mutuel, les banques populaires, les caisses d'épargne, les sociétés de développement régional, les compagnies financières, les sociétés financières et les institutions financières spécialisées.

Le deuxième mérite de ce projet de loi est de définir précisément les rapports entre les deux autorités monétaires de notre pays que sont la direction du Trésor et la Banque de France et de clarifier leurs pouvoirs respectifs.

Les membres de l'opposition, et à l'instant encore, M. Noir, se plaisent à proclamer que ce projet consacre l'étatisation et la centralisation de notre système bancaire ; en d'autres termes, le renforcement des pouvoirs de la direction du Trésor au détriment de ceux de la Banque de France. Ces propos sont excessifs.

M. Michel Noir. Mais vous avez voté l'amendement, monsieur Berson !

M. Michel Berson. Nous sommes étonnés, monsieur Noir, de voir aujourd'hui les membres du R. P. R. et de l'U. D. F. découvrir soudainement les mérites d'une indépendance renforcée de l'institution d'émission. Lorsque vous étiez au Gouvernement, vous et vos amis, vous auriez pu faire le choix d'une banque centrale de type anglo-saxon ayant l'autonomie ou les pouvoirs de la banque centrale allemande.

M. Jean-Paul Planchou. Exactement ! Bien vu, monsieur Berson !

M. Michel Berson. La préparation et le vote de la loi du 3 janvier 1973 définissant le statut de la Banque de France vous en donnaient, messieurs de l'opposition, pleinement la possibilité. Vous auriez pu à l'époque imposer par exemple le mandat de cinq ans que M. Noir réclamait l'autre jour à la commission des finances pour le gouverneur... (*Exclamations sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.*)

M. Michel Noir. C'était M. Alphandéry qui le demandait !

M. Michel Berson. ... ce qui aurait valorisé sa fonction et lui aurait conféré une grande indépendance. Vous ne l'avez pas fait et vous vous êtes bien gardés d'aller jusque-là.

M. Marc Lauriol. De quoi vous plaignez-vous ?

M. Michel Berson. Sans doute étiez-vous soucieux à l'époque, comme nous le sommes aujourd'hui, de conserver l'équilibre de tradition française entre la direction du Trésor et la Banque de France.

Un député socialiste. Très bien !

M. Michel Berson. Maintenant que ces honorables parlementaires sont dans l'opposition, ils découvrent les vertus des contre-pouvoirs. En vérité, ils voudraient transformer la banque centrale en force de contestation. Tel est leur objectif. (*Exclamations sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.*)

M. Edmond Alphandéry. Allons donc !

M. Michel Noir. C'est du Berson ! Quelle dialectique !

M. Michel Berson. La majorité ne suivra pas l'opposition sur ce terrain parce qu'elle est attachée au respect de l'équilibre des pouvoirs entre la Banque de France et la direction du Trésor.

M. Marc Lauriol. On n'a jamais vu un tel illogisme !

M. le président. Restez calme, mon cher collègue ! Vous êtes bien énervé ce matin !

M. Marc Lauriol. Il y a de quoi avec ce qu'on entend !

M. le président. Poursuivez votre propos, monsieur Berson.

M. Michel Berson. La responsabilité de la définition de la politique monétaire et du crédit relève du Gouvernement. C'est pourquoi le ministre des finances préside le conseil national du crédit et le comité de la réglementation bancaire.

De même, l'exécution et le contrôle de la politique monétaire relèvent de l'autorité du gouverneur et c'est la raison pour laquelle celui-ci préside la commission bancaire et le comité des établissements de crédit. Le gouverneur de la Banque de France est associé à cette définition, en toute liberté d'esprit. Il accompagne le ministre des finances dans toutes les instances internationales où des décisions importantes sont prises. La concertation entre l'un et l'autre est permanente. Mais il serait inconcevable qu'un Gouverneur, en désaccord avec la politique monétaire de son pays, puisse demeurer à son poste quel que soit d'ailleurs le régime politique en place. C'est là une évidence.

Le rôle du censeur a été précisé dans la loi de 1973 mais là encore on n'imaginait pas auparavant le conseil général de la Banque de France prenant des décisions en désaccord avec la direction du Trésor, la majorité des membres du conseil étant constituée de représentants de l'Etat.

Dès lors, il apparaît à l'évidence que le procès selon lequel les pouvoirs du gouverneur de la Banque de France seraient affaiblis sous le seul motif que le ministre et non lui préside le comité de la réglementation bancaire est un mauvais procès. Les grandes orientations de la réglementation bancaire ne peuvent être définies que par le Gouvernement. Il est donc logique que le comité de la réglementation soit présidé par le ministre des finances. Sur ce point, le projet de loi est clair.

Le comité exercera le pouvoir réglementaire dans le domaine des instruments et des règles de la politique du crédit sans empiéter sur les attributions de la Banque de France, telles qu'elles sont fixées par la loi du 3 janvier 1973 qui reste en vigueur sans être en rien modifiée.

A cet égard, il n'est pas inutile de rappeler l'article 1^{er} de cette loi qui détermine avec précision la mission de la Banque de France. Selon cet article : « Dans le cadre de la politique économique et financière de la nation, la Banque de France reçoit de l'Etat la mission de veiller sur la monnaie et le crédit et, à ce titre, veille sur le bon fonctionnement du système bancaire. »

L'expression « la Banque de France reçoit de l'Etat la mission » mérite d'être soulignée. En effet, à l'époque, lors de l'examen de cette loi par le Sénat, un amendement de la Haute assemblée, rejeté par l'Assemblée nationale et par le Gouvernement, avait substitué aux termes « la Banque de France reçoit de l'Etat la mission générale », l'expression : « la Banque de France a la mission générale ». On saisit toute la différence. Le rapporteur du projet à l'Assemblée nationale avait alors déclaré, avec une grande pertinence : « Le rôle de la Banque de France doit être défini avec prudence ; il convient de le situer à égale distance d'une subordination qui serait très regrettable et d'une indépendance totale qui le serait tout autant. » Il poursuivait : « On pourrait croire, avec la rédaction du Sénat, qu'en dehors même de la décision de l'Etat, la Banque de France aurait *ex nihilo* cette mission générale, ce qui serait absolument insoutenable dans le principe et dangereux dans les conséquences éventuelles. »

Pour ma part, je n'ai rien à retrancher, ni à ajouter à cette argumentation sur l'équilibre institutionnel des autorités monétaires que le projet en discussion continue de respecter.

En définitive, on ne peut que s'étonner que l'opposition puisse oser parler d'affaiblissement du rôle du gouverneur alors que le gouverneur demeure (exclamations sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République) président de la commission bancaire, rouage essentiel de la Banque de France, ...

M. Edmond Alphandéry. Demeure !

M. Michel Berson. ... et dont les pouvoirs s'appliqueront à l'ensemble des établissements de crédit, et non à 40 p. 100 d'entre eux, comme c'est le cas actuellement.

Le pouvoir de la commission portera également non seulement sur la stricte application de la réglementation bancaire, comme le veut le système actuel, mais aussi sur la qualité de la gestion et sur le respect des règles déontologiques de la profession. Comment ne pas parler de faux procès lorsqu'on sait que le gouverneur sera président du comité des établissements de crédit et vice-président du conseil national du crédit et du comité de la réglementation bancaire ?

La troisième innovation importante du projet, sur laquelle il convient de s'arrêter quelques instants, concerne le conseil national du crédit.

Il est paradoxal de constater que des problèmes aussi graves que la politique du crédit et la création monétaire restent en France des sujets tabous, dont on ne parle vraiment qu'entre initiés dans les bureaux du Trésor ou de la Banque de France. Pourtant la politique du crédit a pour l'économie du pays une importance comparable à celle de la politique budgétaire et de la politique de financement des dépenses sociales. Le Parlement ne se saisit que trop rarement de ces questions, et le conseil national du crédit qui, jusqu'à présent, a mélangé de façon peu satisfaisante son rôle consultatif et son rôle réglementaire ne fut en définitive qu'une chambre d'enregistrement.

Le conseil national du crédit n'a pas répondu aux intentions généreuses du législateur de 1945, directement inspirées des travaux du Conseil national de la Résistance. Pour quelles raisons ? Sans doute parce que ce conseil a vite été ressenti comme une autorité monétaire « bis » à côté de la Banque de France qui, dès lors, a contribué peu à peu à vider le conseil national du crédit de son action autonome et de son efficacité directe.

Il n'est pas bon que soient tenus à l'écart de l'information, de la discussion, de la préparation des projets monétaires et financiers ceux qui sont directement concernés par l'application de ces projets. La création monétaire doit pouvoir être discutée en France en toute liberté par les forces vives de la nation. Un conseil national du crédit de haut niveau, rénové et démocratisé, perdant son pouvoir de décision mais se voyant renforcé dans son rôle consultatif, peut devenir ce lieu de débat, de dialogue et d'appréciation de la politique monétaire et financière du pays.

« Rehausser et vivifier » la fonction du conseil national du crédit, selon les termes même de l'exposé des motifs du projet, telle est l'ambition du Gouvernement, et le groupe socialiste souscrit pleinement à cette volonté. C'est pourquoi il souhaite que soit véritablement revalorisé le rôle consultatif et délibératif du conseil national du crédit sur toutes les questions relatives à la monnaie, au crédit et au fonctionnement du système bancaire et financier.

Les amendements de la commission des finances, qui ont recueilli le soutien des députés socialistes, vont tout à fait dans ce sens. Ils précisent les moyens et le rôle assignés au conseil national du crédit. Il apparaît nécessaire, en effet, que le Conseil puisse disposer de moyens efficaces pour exercer pleinement ses attributions, qu'il puisse constituer en son sein des groupes de travail et d'études, qu'il soit doté d'un budget de fonctionnement propre, qu'il puisse, à la demande d'une majorité qualifiée, commander des études à la Banque de France ou à tout autre organisme et rendre public ses avis.

M. Jean Bernard. Très bien !

M. Michel Berson. Le groupe socialiste a souhaité également que soit institutionnalisé un lien plus étroit entre le conseil national du crédit et le Parlement.

A cet effet, il a pleinement approuvé l'amendement de la commission des finances qui propose de faire participer aux deux réunions annuelles, présidées effectivement par le ministre de l'économie et des finances, les présidents et les rapporteurs généraux des commissions des finances des deux assemblées.

Le groupe socialiste a également approuvé l'amendement selon lequel le ministre de l'économie et des finances nommerait le secrétaire général du conseil national du crédit, proposé sur une liste de trois noms au moins arrêtée par le conseil.

Monsieur le ministre, trois points mériteraient d'être précisés au cours des débats. Le premier concerne la procédure d'auto-saisine du conseil national du crédit et les modalités de convocation de ses membres. Le deuxième a trait au lien entre le budget de fonctionnement du conseil national du crédit et le budget de la Banque de France. Le troisième point, plus important, c'est le silence que garde le projet sur un pouvoir particulier de proposition qu'avait le conseil national du crédit « formule 1945 ».

Le conseil national du crédit pouvait, en effet, signaler au Gouvernement les banques qui, par le développement de leurs dépôts, appelaient une nationalisation. Dès lors, monsieur le ministre, quel sera le devenir des banques non nationalisées à ce jour qui dépasseront demain le milliard de francs de dépôt ?

M. Michel Noir. Vous voulez en rajouter ?

M. Michel Berson. En définitive, le conseil national du crédit, présidé par le ministre de l'économie et des finances en personne, réunissant les forces vives du pays, chacune représentée à son niveau le plus élevé sans qu'elle ait la possibilité de se faire représenter, doit, sans conteste, devenir une instance de concertation utile et vivante.

La nouvelle composition du conseil national du crédit devrait permettre, non seulement de bien représenter les différentes parties prenantes, mais aussi d'assurer un véritable débat démocratique. Les fonctionnaires de l'Etat n'y seront plus majoritaires. Les élus de la nation et des collectivités territoriales y sont représentés, de même que les activités économiques, les organisations syndicales et les établissements de crédit. Sans donner au conseil national du crédit une structure totalement indépendante du Trésor et de la Banque de France, le choix qui a été opéré par le Gouvernement, choix amendé par la commission des finances, est à la fois réaliste et efficace. Il est de nature, je crois, à faire jouer au conseil national du crédit le véritable rôle délibératif qu'il n'a jamais pu ou jamais su remplir jusqu'à ce jour.

Monsieur le ministre, vous nous avez annoncé tout à l'heure que le projet de loi n'était pas un texte de restructuration du système financier français. C'est vrai !

M. le ministre de l'économie, des finances et du budget. Bien sûr !

M. Michel Berson. Cependant, je voudrais vous poser deux questions, de nature d'ailleurs différente, mais auxquelles sont sensibles actuellement nombre de Français.

La première a trait aux établissements financiers, que le projet de loi appelle « sociétés financières », mais qui gardent toujours la même fonction : financer à des taux très élevés les ventes à crédit.

La justification économique de ces sociétés financières, qui appellent les « maisons d'usure », n'est pas véritablement démontrée. Leur fonction pourrait être remplie, à bien moindre coût, par les banques — bien souvent, d'ailleurs, elles en sont actionnaires. La lutte contre l'inflation implique une réduction du coût du crédit, notamment du crédit à la consommation. Le Gouvernement, dans ce domaine, entend-il prendre, en marge de ce projet, des dispositions particulières ?

Ma seconde question concerne la politique de décentralisation. Le souci de rapprocher par la régionalisation le système bancaire de ses usages a été maintes fois exprimé par le groupe socialiste et par le Gouvernement. Or ce projet ne crée aucun lien institutionnel entre le système bancaire et les collectivités territoriales, notamment les régions. Vous vous en êtes expliqué, monsieur le ministre, lors du débat au Sénat et dans votre intervention.

Développer un ou plusieurs réseaux purement régionaux, qui pourraient fédérer les petits et les moyens établissements récemment nationalisés, est une idée qui n'entre pas dans le cadre de ce projet, mais qui est souvent avancée par ceux qui se préoccupent de la réussite de la décentralisation et du développement économique de nos régions.

Pourtant, l'exposé des motifs de la loi de nationalisation du 11 février 1982 mentionnait à ce propos que le Gouvernement envisageait d'apporter aux structures du système bancaire français des compléments lui permettant de mieux répondre aux besoins régionaux et même de créer à cet effet des sociétés régionales de banque, d'un type nouveau, ayant pour objet de concourir à l'activité économique d'une ou deux régions. Ces sociétés, d'inspiration mutualiste, l'Etat et les régions participant à leur capital, devaient être habilitées à pratiquer toutes les opérations relevant de l'activité bancaire, y compris les apports en fonds propres.

De même, l'idée d'institutionnaliser la mise en place de conférences financières régionales fut un temps avancée. Réunissant, sous la présidence des directeurs de la Banque de France, les représentants de tous les établissements de crédit implantés dans une région, ces conférences devaient être des instances de concertation chargées d'étudier les problèmes du financement, du développement économique régional, ainsi que ceux liés à l'organisation des services bancaires et financiers dans les régions.

Certes, il n'est pas simple d'introduire la dimension régionale dans le cadre juridique de cette loi. En la matière, sans doute ne faut-il pas précipiter le mouvement de décentralisation en marche depuis deux ans. Peut-être n'est-il pas souhaitable, dans l'immédiat, d'élaborer de nouveaux textes et de créer de nouvelles institutions ? Vous avez, monsieur le ministre, abordé brièvement ce sujet à la fin de votre intervention. Mais nous souhaiterions que vous puissiez y revenir et nous faire connaître plus précisément le sentiment du Gouvernement sur la question et ses intentions à plus ou moins longue échéance.

J'en arrive à ma dernière question. Le 28 avril dernier, lors du débat sur la loi de démocratisation du secteur public, M. Bérégoz, ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, a rappelé à un député, qui lui demandait pour quelles raisons la Banque de France était exclue du champ d'application de cette loi, que la Banque de France était soumise à un statut particulier, défini par la loi du 3 janvier 1973, et que le projet de loi bancaire en préparation fournirait prochainement l'occasion de reparler de cette question.

En conséquence, nous souhaiterions, monsieur le ministre, vous interroger sur ce point. Certes, vous avez eu la volonté de ne pas modifier la loi du 3 janvier 1973, et nous comprenons très bien que la remise en cause de cette loi ne soit pas à l'ordre du jour. Il n'en reste pas moins vrai qu'aucun changement significatif n'a marqué le fonctionnement de la Banque de France depuis mai 1981.

La composition actuelle du conseil général de la Banque de France fait place, depuis le Front populaire, je crois, à un représentant élu au suffrage direct par l'ensemble du personnel et à un représentant du monde du travail, choisi par le ministre parmi les personnalités qualifiées. De plus, dans la pratique, il s'avère que les pouvoirs actuels du conseil général sont limités. Fidèle aux orientations qu'il a toujours défendues, le groupe socialiste demeure favorable à l'application de la loi de démocratisation du secteur public pour ce qui concerne, bien sûr, la gestion interne de la banque, étant entendu que les décisions relatives à la politique monétaire et au crédit ne relèvent que de la compétence commune du ministre des finances et du gouverneur de la Banque de France.

A cet effet, une modification de la loi de 1973 nous paraît souhaitable, afin de distinguer deux organes de décision au sein de la banque centrale : un comité monétaire hautement qualifié, chargé de la politique monétaire et du crédit, et représentatif des forces économiques, et un conseil d'administration, chargé de la gestion interne, ouvert à une composition démocratique dans l'esprit de la loi de démocratisation.

En attendant la mise en œuvre d'une telle réforme, une démocratisation de la Banque de France ne pourrait-elle pas être entreprise, monsieur le ministre, en s'appuyant sur les textes actuels, notamment sur le décret du 30 janvier 1973 selon lequel le conseil général peut s'adjoindre des comités ou des commissions pour l'exercice de ses missions, avec ouverture à des personnalités extérieures ?

En effet, depuis longtemps, il existe une commission du conseil général chargée de l'étude des problèmes de personnel où siègent, en plus des membres du conseil, dont l'élu du personnel, des représentants du ministère des finances. Cette commission semble être tombée depuis quelques années en désuétude. Ne pourrait-elle pas être revitalisée avec, éventuellement, un élargissement aux représentants syndicaux ?

De même, dans une période plus récente, un comité consultatif a été créé. Il réunit chaque mois des membres du conseil et des chefs d'entreprise pour étudier les problèmes économiques conjoncturels. Ce comité ne pourrait-il pas être élargi aux représentants des forces actives du pays ? La création d'autres structures pourrait peut-être être envisagée pour examiner aussi bien les problèmes de gestion interne de la banque que ceux de l'application de la politique monétaire.

Enfin, monsieur le ministre, chacun le sait, plusieurs postes du conseil général de la Banque de France sont vacants ou vont l'être prochainement. Avez-vous l'intention de les pourvoir en nommant un ou plusieurs représentants qualifiés des confédérations ouvrières ?

Pour conclure, je dirai que, loin d'être centralisateur et étatique, le projet de loi relatif à l'activité et au contrôle des établissements de crédit n'a d'autre objet que de rénover notre

système bancaire, devenu archaïque, pour l'adapter à une époque marquée par une révolution technologique rapide, en même temps que par une crise économique profonde.

Ce texte, pour le groupe socialiste, est un commencement et non un aboutissement. D'autres étapes devront être franchies pour réaliser complètement l'ambitieuse réforme bancaire dont notre pays a besoin et que le Gouvernement et le Parlement s'appliquent à mettre en œuvre depuis plusieurs mois.

Vous avez précisé, monsieur le ministre, qu'il s'agissait là d'une œuvre de longue haleine et qu'il fallait avancer pas à pas, sans bouleversement. C'est vrai, et nous ne méconnaissions pas les résistances au changement, ni le poids des habitudes. Toutefois, sachez que le groupe socialiste souhaite vivement qu'un changement significatif intervienne dans le domaine brûlant des relations entre les banques et les entreprises. Il s'agit là, je le sais, moins d'un problème de structures ou de réglementation que d'un problème de comportement, d'état d'esprit, de mentalité.

Cependant, nous souhaitons que de nouvelles instructions précises soient données, que de nouvelles actions vigoureuses soient entreprises, notamment dans le domaine de la formation des banquiers, afin de faciliter, d'inciter des évolutions positives dans ce domaine. Les précisions que vous nous avez apportées précédemment, monsieur le ministre, nous ont montré que le Gouvernement était résolu à s'engager dans cette voie.

Voilà quelques réflexions du groupe socialiste sur ce projet de loi. Parce qu'il répond bien, nous en sommes convaincus, à la triple exigence de la modernisation de la profession bancaire, de la protection des usagers de la banque, notamment des P.M.E., des P.M.I. ou des particuliers, et du renforcement de la crédibilité de notre système bancaire vis-à-vis de l'étranger, nous voterons ce texte.

Par notre vote, nous contribuerons à la réussite de la courageuse politique de redressement national que le Gouvernement met en œuvre depuis vingt-huit mois. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et les communistes.)

M. le président. La parole est à M. Alphandéry.

M. Edmond Alphandéry. Monsieur le ministre, monsieur le président, mes chers collègues, à entendre les déclarations à cette tribune de membres importants du Gouvernement, et en particulier de M. Fabius lorsqu'il occupait les fonctions de ministre du budget, nous pouvions nous attendre à une loi bancaire qui, dans la ligne des nationalisations, aurait redéfini complètement les modalités de fonctionnement du système bancaire et le rôle de la politique monétaire.

Il y a en effet, dans le courant qui est le vôtre, monsieur le ministre, un certain nombre d'hommes politiques et d'économistes qui ont des vues assez radicales, au sens étymologique du terme — pas au sens de M. Bonnet ! (Sourires) — concernant le fonctionnement du système bancaire. Vous avez lu comme moi, monsieur le ministre, cet intéressant opuscule qui s'intitule *L'Imposture monétaire*. Il s'agissait de la mise en forme d'un rapport de la commission financière du parti socialiste de l'époque. Dans ce livre était pratiquement mis à bas tout le fonctionnement actuel de nos institutions monétaires et financières. Nous pouvions donc nous attendre à un débat sur le fonctionnement du marché monétaire, la sélectivité du crédit, la détermination des taux d'intérêt, sur l'établissement de nouvelles règles entre les banques et leurs clients, entre les banques et les secteurs considérés comme prioritaires. Or, la loi que vous nous soumettez, qui par une sage précaution ne s'intitule pas « Loi bancaire », mais « Loi relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit », se borne en définitive à moderniser les lois de 1941 et de 1945 concernant le cadre juridique de nos institutions monétaires et bancaires.

Dans un sens, nous pourrions dire que la montagne a accouché d'une souris. Nous ne serions pas les premiers à nous en plaindre car si vous nous aviez soumis une véritable loi bancaire, nous aurions eu peut-être le plaisir d'aborder ensemble les vrais problèmes concernant le fonctionnement de nos mécanismes monétaires : l'encadrement du crédit, les taux d'intérêt, les circuits courts et longs, etc. Il n'empêche, je l'avoue et je crois que mes collègues sont de mon avis, que je préfère, pour des motifs que je n'aurai pas besoin d'évoquer ici, que ces problèmes ne soient pas soumis à notre assemblée. Je ne suis pas sûr évidemment que tous nos collègues socialistes et communistes approuvent, en revanche, la façon dont vous avez avec habileté contourné le sujet. Mais, au fond, s'ils se contentent de cette loi, tant mieux ! A moins que vous n'ayez en vue de nous proposer, comme semble d'ailleurs le suggérer M. Berson, dans les mois à venir, une véritable loi bancaire sur les thèmes que je viens d'évoquer.

Mais la montagne accouche-t-elle vraiment d'une souris ? On pourrait le penser à voir la vaste consultation qui a eu lieu sur ces textes avant son élaboration définitive, à voir aussi l'avis unanime du Conseil économique et social, à voir enfin les débats du Sénat qui n'ont conclu, je l'admetts, qu'à quelques modifications de détail.

Personnellement, je pense cependant que le texte n'est pas aussi anodin qu'il y paraît. En effet, il le serait s'il n'était pas examiné dans le titre II un aspect essentiel de nos institutions qui est celui du pouvoir monétaire.

Or, il ne fait pas de doute que vous avez profité de la remise à jour des textes de 1941 et 1945 pour accroître les pouvoirs de votre ministère et cela en particulier au détriment de la Banque de France. D'ailleurs M. Berson vient de dire pourquoi. Il a été moins habile que vous, monsieur le ministre. Il avoue que vous ne voulez pas d'un contre-pouvoir à votre politique, même si, je le sais bien, vous dites le contraire.

Mes arguments reposent sur six points.

Premièrement, le conseil national du crédit était jusqu'à maintenant un organe délibératif en matière de réglementation bancaire et de décisions individuelles, et cet organisme était composé de représentants des secteurs concernés par l'activité bancaire, vous l'avez d'ailleurs rappelé. Or votre projet de loi supprime tout pouvoir délibératif au conseil national du crédit qui devient un organisme consultatif.

Deuxièmement, les pouvoirs du conseil national du crédit sont répartis en deux comités. Le premier, le comité de la réglementation bancaire, est composé de six membres ; il est présidé par le ministre de l'économie, des finances et du budget. C'est ce comité qui désormais exerce les fonctions de réglementation générale précédemment dévolues au conseil national du crédit. Ce premier comité, le plus important puisqu'il concerne la réglementation, est présidé par le ministre lui-même, qui a d'ailleurs une voix prépondérante. Il est donc clair que les pouvoirs du conseil national du crédit sont transférés par priorité vers le ministre de l'économie, des finances et du budget.

Troisièmement, le comité des établissements de crédit est aussi composé de six membres. Il sera, lui, présidé par le gouverneur de la Banque de France et il prendra les décisions individuelles, notamment d'agrément des nouveaux établissements, dont le comité formé précédemment au sein du conseil national du crédit avait la responsabilité, et qui donc est dessaisi de ce pouvoir. Or, là encore, le ministre de l'économie, des finances et du budget jouera un rôle prépondérant puisque trois personnes sur les six qui siègeront dans ce comité sont nommées par lui.

Quatrièmement, la commission bancaire, qui remplace la commission de contrôle des banques, est formée de six membres, dont trois sont nommés par le ministre, alors que ce dernier n'est représenté dans l'actuelle commission de contrôle des banques que par le directeur du Trésor.

Cinquièmement, le secrétaire général du conseil national du crédit, qui était désigné précédemment par le gouverneur de la Banque de France, le sera par le ministre de l'économie, des finances et du budget.

Sixièmement, sont écartées du domaine de la loi non seulement les opérations du Trésor, mais encore celles de la Caisse des dépôts et consignations, deux organismes essentiels, vous en conviendrez, pour la mise en œuvre de la politique monétaire et financière.

Enfin, last but not the least, notre collègue rapporteur, M. Douyère, a fait voter un amendement en commission des finances qui déposés le gouverneur de la Banque de France de la présidence du comité de réglementation bancaire en cas d'absence du ministre et qui attribue cette présidence au directeur du Trésor. Cet amendement, s'il est voté, va encore aggraver profondément ce déséquilibre, mais vous venez de dire, monsieur le ministre, que vous y étiez opposé.

Aussi, lorsqu'on fait le bilan de toutes ces dispositions, on constate aisément que le ministre peut, en matière tant de réglementation que de décisions individuelles, imposer les mesures qu'il souhaite. Quant aux pouvoirs propres de la Banque de France, ils sont évidemment amenuisés.

Face au risque que fait naître la conjoncture politique actuelle pour le devenir de nos institutions monétaires et bancaires, je sais que nombreux sont ceux — et cela explique beaucoup de choses — qui sont prêts à admettre ce déséquilibre au profit du Gouvernement comme un moindre mal et donc à vous donner quitus pour votre texte.

Telle ne sera pas, monsieur le ministre, ma position et, dans ce sens, je rejoins nos collègues du rassemblement pour la République, dont M. Noir.

Je défends en effet la thèse rigoureusement inverse. Je l'ai d'ailleurs déjà fait à l'occasion du dépôt de trois propositions de loi lors de la session d'automne de l'an dernier, qui avaient justement pour objet de redéfinir la répartition du pouvoir monétaire. Je le ferai au grand dam de M. Berson qui n'a pas l'air d'apprécier que je défende des idées novatrices, et cela parce que j'ai été élu député en 1978 et que j'ai soutenu loyalement le gouvernement d'alors. Cette tare m'enlèverait tout droit à défendre des propositions qui n'ont pas été faites avant mai 1981. Drôle de conception de la vie publique, monsieur Berson...

M. Michel Berson. Vous prenez quelque liberté avec mes propos !

M. Edmond Alphandéry. ... que de refuser à un parti politique de prendre toute initiative qu'il n'a pas eue du temps où il était au pouvoir. Mais rangeons cette polémique dans le rayon des arguments subalternes et revenons à notre affaire car elle est d'importance.

Pourquoi cette affaire est-elle importante ? Parce que l'efficacité du pouvoir des autorités monétaires, qui est une pièce maîtresse dans le dispositif de lutte contre l'inflation, réside en fait dans leur décentralisation.

Regardons ce qui se passe dans les pays qui ont réussi à juguler leur inflation : la République fédérale d'Allemagne ou les Etats-Unis. Chez eux les autorités monétaires sont largement indépendantes du pouvoir politique. Je sais bien que cela crée de nombreux problèmes et vous l'avez dit au Sénat, voire des conflits. Mais ces conflits ne sont-ils pas, à la limite, salvateurs, dans la mesure où ils obligent à la discussion, à la négociation et où ils permettent donc d'éviter bien des erreurs ? Dans une démocratie moderne, le pouvoir monétaire, au lieu d'être concentré, comme c'est le cas en France, doit reposer sur un tripied : le Gouvernement, le Parlement et le gouverneur de la Banque de France.

Au Gouvernement revient la définition et l'orientation de la politique monétaire. Personne ne lui conteste ce droit. Le Gouvernement a la responsabilité de la politique économique du pays. Il doit donc avoir la responsabilité de la politique monétaire. Le Parlement doit pouvoir la contrôler. Malheureusement en France cela n'a pas lieu et M. Berson, d'ailleurs, m'a donné raison sur ce point.

Peu de débats, même pas de débat du tout sur la politique monétaire. Pas d'information non plus. Le rapport économique et financier, qui serait un cadre idéal pour examiner l'adéquation de la politique monétaire avec la politique budgétaire proposée pour l'année à venir, n'évoque pratiquement pas les problèmes monétaires. Une phrase et une seule dans le rapport économique et financier pour 1984, cela est bien court. Le Parlement devrait donc pouvoir exercer pleinement son pouvoir de contrôle, c'est-à-dire connaître les intentions du Gouvernement, en discuter comme il le fait pour le budget, et débattre enfin les orientations quantitatives de la politique monétaire.

Quant au gouverneur de la Banque de France, c'est à lui qu'incombe la conduite quotidienne de la politique monétaire du pays et c'est à lui que devrait revenir l'autorité sur l'ensemble du système bancaire, notamment en matière de réglementation. Le gouverneur de la Banque de France est et doit rester un haut fonctionnaire nommé par le pouvoir exécutif. Mais il doit en être totalement indépendant. On a vu, monsieur le ministre, les éminents services que celui-ci a déjà rendus dans un passé récent par le courage dont il a témoigné en exposant au Gouvernement les conséquences de sa politique de relance et chacun sait qu'il a largement contribué au changement de cap de mars 1983.

Je souhaite, pour ma part, que le gouverneur de la Banque de France se sente encore plus libre dans ses analyses et dans ses propositions, voire dans ses critiques.

M. le ministre de l'économie, des finances et du budget. Comment peut-on dire cela !

M. Edmond Alphandéry. Cette distribution du pouvoir monétaire nécessite-t-elle une transformation radicale du texte de loi ? Certes non.

Quelques modifications au texte, dont je vais maintenant expliquer la teneur, nous permettront de progresser sensiblement dans la direction que je viens d'évoquer.

Premièrement, je propose que le gouverneur de la Banque de France soit nommé par le Président de la République — et non plus par le Gouvernement, comme il l'est actuellement — pour une durée de cinq ans et qu'il soit inamovible à ce poste pendant la durée de son mandat.

Deuxièmement, je propose que le gouverneur de la Banque de France préside le comité de la réglementation bancaire au lieu et place du ministre de l'économie et des finances.

Peut-être me rétorquerez-vous, monsieur le ministre, que cela conduirait à usurper des pouvoirs qui sont normalement du ressort du ministre de l'économie et des finances. Mais alors pourquoi vous seriez-vous dépossédé de pouvoirs qui vous incomberaient à vous tout seul ? Le fait même que vous acceptiez de les déléguer à une commission va donc bien dans mon sens. La présidence par le gouverneur de la Banque de France rétablirait l'équilibre des pouvoirs.

Troisièmement, je propose un nouveau cadre de contrôle du pouvoir monétaire par le Parlement. Ce n'est pas par la présence de quelques parlementaires au conseil national du crédit, organe délibératif, que ce contrôle pourra être effectif. Le contrôle parlementaire doit avoir lieu au Parlement et nulle part ailleurs. Pour y parvenir, il faut d'abord modifier la structure du rapport économique et financier. Celui-ci évacue malheureusement le problème essentiel de la cohérence entre la politique monétaire et la politique budgétaire. Ce rapport devrait d'ailleurs changer de nom et s'intituler « rapport économique, monétaire et financier ». Il devrait en particulier comporter toute une partie sur les choix monétaires de l'année à venir et sur la justification de ces choix en fonction du financement du déficit budgétaire, de la conjoncture économique et tout particulièrement des prévisions concernant l'évolution de la balance des paiements.

Je souhaite, pour ma part, qu'à l'occasion de la discussion budgétaire s'instaure chaque année, en commission des finances, mais aussi dans l'hémicycle, une discussion de fond qui conduise le Gouvernement à justifier ses choix de politique monétaire, en particulier les normes de progression de la masse monétaire et celles de l'encadrement du crédit.

M. Michel Noir. Très bien !

M. Edmond Alphandéry. Dans cet esprit, pourquoi ne pas prévoir un article de la loi de finances dans lequel le Gouvernement proposerait au vote du Parlement la norme d'augmentation de la masse monétaire ? Il s'agirait évidemment d'une norme indicative, mais son examen par le Parlement obligerait le ministre à expliquer la raison pour laquelle il a fait ce choix.

Par ailleurs, la loi du 3 janvier 1973 sur la Banque de France fixe un plafond législatif au volume des prêts et avances de l'Etat auprès de l'institut d'émission. Cela donne apparemment un pouvoir au Parlement qui peut avoir l'illusion de contrôler ainsi la création monétaire par la Banque de France. Mais chacun sait que ce contrôle est un leurre car il y a deux autres moyens, monsieur le ministre — vous êtes bien placé pour le savoir puisque vous avez occupé des fonctions éminentes à la banque avant d'être nommé au Gouvernement — il y a deux autres moyens, dit-je, qui permettent de faire fonctionner la planche à billets indépendamment de ce plafond.

Le premier, qui a d'ailleurs été largement utilisé depuis mai 1981, et même avant, consiste à placer des bons du Trésor auprès des banques en compte courant. Comme ces bons sont réescomptables auprès de la Banque de France, il s'agit évidemment d'une procédure déguisée pour faire fonctionner la planche à billets sans avoir à modifier le plafond des prêts et avances à l'Etat.

Le second mécanisme concerne tout simplement la possibilité pour les banques qui ont des besoins de liquidité de refinancer des effets privés. A quoi sert-il donc de fermer une soupape lorsque deux autres soupapes sont ouvertes en permanence ?

On pourrait évidemment proposer de réformer la loi de 1973 et d'encadrer par la loi la totalité des prêts de l'institut d'émission, que ceux-ci aillent à l'Etat, aux banques ou au public, quitte éventuellement à adapter ce plafond, si nécessaire, en cours d'année lors du vote d'un collectif.

Certains me disent que cette procédure est trop rigide. Aussi, dans un premier temps, formulerais-je une proposition parfaitement acceptable. Celle-ci consisterait à ne voter lors de la loi de finances que les normes d'augmentation pour l'année à venir. Il s'agirait donc, comme pour la masse monétaire, d'une indication qui n'aurait pas de caractère coercitif pour la Banque de France.

Voilà, monsieur le ministre, quelques propositions qui ne modifient pas radicalement l'esprit de nos institutions monétaires. Au contraire, la structure même de celles-ci est préservée. Il s'agit seulement dans mon esprit, d'une part, de permettre au Parlement d'exercer pleinement son pouvoir de contrôle, d'autre part, de conférer à nos autorités monétaires une autonomie qui leur permette, par les temps difficiles que nous traversons, de faire contrepoids à un pouvoir exécutif parfois trop impulsif et de faire entendre aussi avec force une autre voix.

Si nous partageons, monsieur le ministre, les mêmes objectifs, je serai personnellement très honoré que le Gouvernement accepte mes amendements.

M. Michel Noir. Très bien !

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'économie, des finances et du budget.

M. le ministre de l'économie, des finances et du budget. Je répondrai tout à l'heure à M. Alphandéry sur le fond. Mais son propos contenait des allusions personnelles que je considère comme injustes, et je voudrais tout de suite le lui faire remarquer.

Je voudrais qu'il me donne acte du fait que le gouverneur actuel de la Banque de France est le même que celui qui était en fonction avant le mois de mai 1981...

M. Michel Noir. C'est vrai !

M. le ministre de l'économie, des finances et du budget. ... que j'entretiens avec celui-ci des relations de travail confiantes...

M. Michel Noir. Ça, on ne sait pas !

M. le ministre de l'économie, des finances et du budget. ... qu'il est consulté et qu'il participe aussi bien aux affaires nationales qu'aux affaires internationales.

Je crains que, dans certains discours, on ne donne l'impression qu'il n'en est pas ainsi et qu'on ne fasse naître chez les Français le sentiment que c'est par des textes juridiques que l'on arrive le mieux à instaurer un respect entre les divers responsables et à établir un juste équilibre entre les pouvoirs de chacun, dans une conception de l'Etat, de l'intérêt général, qui est commune. (Applaudissements sur les bancs des socialistes.)

M. Edmond Alphandéry. Je demande la parole.

M. le président. Nous n'allons pas engager de polémique, monsieur Alphandéry ! Vous pouviez demander à M. le ministre la permission de l'interrompre.

La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

— 2 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Cet après-midi, à quinze heures, deuxième séance publique :

Questions au Gouvernement ;

Suite de la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, après déclaration d'urgence, n° 1781, relatif à l'activité et au contrôle des établissements de crédit (rapport n° 1846 de M. Raymond Douyère, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan).

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Suite de l'ordre du jour de la deuxième séance.

La séance est levée.

(La séance est levée à douze heures vingt-cinq.)

Le Directeur du service du compte rendu sténographique de l'Assemblée nationale,

LOUIS JEAN.