

Discours de François Biltgen sur l'entrée du Luxembourg dans l'UEM (Luxembourg, 7 décembre 1994)

Légende: Le 7 décembre 1994, commentant l'état de préparation du Luxembourg à la deuxième phase de l'Union économique et monétaire (UEM), François Biltgen, avocat et député chrétien social, prononce devant l'Association luxembourgeoise des juristes de banque un discours dans lequel il décrit les objectifs du projet de loi qu'il a déposé devant la Chambre des députés afin, notamment, de réformer le statut et les missions de l'Institut monétaire luxembourgeois (IML).

Source: Bulletin Droit et Banque. 1995, n° 23. Luxembourg: Association luxembourgeoise des juristes de banque.

Copyright: (c) Association luxembourgeoise des juristes de banque

URL:

http://www.cvce.eu/obj/discours_de_francois_biltgen_sur_l_entree_du_luxembourg_dans_l_uem_luxembourg_7_decembre_1994-fr-a41e1037-79d8-4ef6-9097-118ff5930499.html

Date de dernière mise à jour: 21/10/2012

L'entrée du Grand-Duché de Luxembourg dans l'union monétaire européenne: controverses internes

Mesdames, Messieurs,

La décision prise en toute dernière minute par certains membres du Comité de l'Association des juristes de banque et moi-même d'affubler le titre rébarbatif du projet de loi 3862 dont je vais vous référer ce soir, de l'ajout « controverses internes » n'a pas manqué de lever à son tour des controverses. D'aucuns - et pas des moindres - ont même craint qu'à l'issue de mon discours les marchés financiers allaient devoir s'écrouler et le franc belgo-luxembourgeois sombrer dans les ténèbres de la spéculation internationale.

C'est faire beaucoup d'honneur - mais peu de confiance - à un modeste député issu d'un quartier ouvrier de la Métropole du Fer.

Au risque de décevoir l'audience, je n'ai nullement l'intention de semer la graine d'une tempête monétaire, politique ou autre. J'ai bien au contraire l'intention de sortir un projet de loi - ô combien important - de l'ombre des discussions de couloir dans lequel il est empêtré depuis belle lurette et de l'exposer à la lumière du jour (ou devrais-je dire à la lumière tamisée et artificielle du soir ?) et en exposer les évidences et certitudes unanimement admises sans pour autant vous cacher les interrogations et les discussions qu'il suscite ou risque encore de susciter.

A mon avis, et quelles que soient les modifications que le projet pourra, le cas échéant, encore subir avant son adoption définitive, il s'agit d'une des réformes institutionnelles les plus importantes à laquelle la Chambre des Députés va procéder pendant la législature nouvelle qui vient à peine de commencer. Et pourtant, la présente législature va connaître bon nombre de réformes institutionnelles en commençant avec la révision éventuelle de quelque 40 articles de la Constitution dont celui sur le contrôle de la constitutionnalité des lois en passant par la création éventuelle d'un tribunal fiscal et en arrivant à la réforme projetée du Conseil d'État lequel devrait se voir scindé en deux sections indépendantes à part, disposant cependant d'un appareil et d'un cadre institutionnel communs.

Mais vous admettez que la préparation de l'entrée de notre pays dans la troisième phase de l'Union économique et monétaire entraînant de suite la création d'une sorte de Banque centrale autonome et à terme le remplacement de la monnaie nationale par une monnaie européenne unique, touche de près à un des volets les plus sensibles de la souveraineté, le droit de frappe, et comportera, en créant une banque centrale indépendante, certainement un réagencement, aussi faible soit-il, de l'actuel équilibre des pouvoirs.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi portant modification des lois relatives à l'Institut monétaire luxembourgeois et au statut monétaire entraînant du Grand-Duché de Luxembourg a été déposé à la Chambre des Députés jour pour jour, il y a exactement un an, le 7 décembre 1993, soit peu de temps après la mise en vigueur tardive du traité dit de Maastricht sur l'Union européenne. Il était d'ailleurs temps de ce faire, du fait que le projet de loi a pour but de préparer l'entrée de notre pays dans la deuxième - sinon dans la troisième - phase de l'UEM, alors que la deuxième phase a débuté le 1er janvier 1994.

Pourtant le projet de loi est resté depuis en l'état. Après des débuts prometteurs - le projet de loi était même pré-programmé pour être voté à la Chambre des Députés peu avant Noël, - l'annonce répercutée dans les couloirs du pouvoir du dépôt d'amendements, annonce jamais suivie d'effets, fut à ce jour le dernier avatar du projet de loi dans l'instance législative. Aucun avis officiel n'a été rendu à ce jour, sauf celui, globalement très positif, de l'Institut monétaire européen, en date du 12 avril 1994. Le projet est tombé dans une sorte de sommeil de la Belle au Bois dormant. Mais rassurez-vous, certains chevaliers aux écussons de l'administration gouvernementale ou de la place financière s'appêtent à lui donner le baiser de la vie.

Alors que ces chevaliers portent leurs joutes dans des recoins retirés pour savoir qui et de quelle façon va réveiller la Belle au Bois dormant, ceux qui ont eu la mission de la Nation de procéder aux réformes

législatives du pays croisent le bras et attendent. Un effet pervers du consensualisme luxembourgeois, lequel a su si bien développer notre prospérité économique tout en préservant les fameux droits acquis, est en effet l'abandon régulier des débats politiques à la Chambre en attendant que des accords consensuels se nouent dans d'autres enceintes, lesquelles sont souvent dépourvues de toute base légale, voire même de légitimité démocratique.

En l'espèce, la Chambre des Députés attend l'avis du Conseil d'État lequel attend celui de la Chambre de commerce laquelle attend celui de l'ABBL laquelle vient cependant d'après mes connaissances d'accoucher, non sans douleurs, d'un avis alambiqué.

Le pouvoir politique va-t-il donc, au début de l'année prochaine, pouvoir récupérer ses droits les plus élémentaires ? Je l'espère ; d'une part, parce que je crois que le projet 3862 est un des plus importants des dernières années et qu'il mérite une discussion publique de haut niveau, alors que souvent le Parlement verse des heures de débats stériles à des questions de second ordre. Je l'espère, d'autre part, parce que je crois que les retards actuels dans l'évacuation du projet de loi sont préjudiciables à notre pays. C'est en effet l'attente d'une nouvelle loi sur le statut monétaire qui alimente régulièrement la presse dite spécialisée étrangère, comme encore tout récemment tel journal suisse, qui publie alors non pas un résumé correct du contenu de cette loi, mais plutôt les rumeurs les plus folles, telle notamment la séparation du franc luxembourgeois avec le franc belge. C'est ainsi que notre Premier ministre doit régulièrement réagir à ces canulars parus dans des canards se disant pourtant sérieux, et calmer les tempêtes naissantes sur les marchés boursiers.

Ce sont ces rumeurs qui ont alimenté les craintes dont je vous avais référé auparavant sur l'opportunité de la présente conférence. Pourtant, et je le répète, au lieu de retarder le vote de la loi et en débattre dans les couloirs, mieux aurait valu à mon avis en débattre en public et l'avoir évacué de belle lurette! Les rumeurs ne trouveraient aucune source où s'alimenter.

Je vais donc vous exposer les grandes lignes et les petites questions de la réforme projetée. En tant qu'homme politique avisé, je vais probablement taxer nombre de vos questions d'extrêmement intéressantes, vous annonçant de par cette tournure rhétorique que ma réponse ne saurait être à la hauteur de vos espérances. Pourtant, je dois vous demander d'être indulgents, car beaucoup de questions ne peuvent pas encore trouver de réponses satisfaisantes, alors que les instances communautaires elles-mêmes n'ont pas encore résolu certaines des questions les plus essentielles soulevées par l'UEM. La présente causerie sera donc pour moi aussi une occasion d'enrichir mes connaissances et d'affiner mes propres idées en vue de la finalisation prochaine du projet de loi sous rubrique.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi 3862 ne peut être compris sans qu'on ne connaisse l'évolution historique du statut et de l'organisation monétaire du Grand-Duché de Luxembourg au cours du siècle qui va s'achever. Cette évolution n'a jamais été indépendante des relations internationales, loin de là. Marquée par la fin du « Zollverein » et l'avènement de l'UEBL, d'abord, marquée par la suite par certaines conséquences de la seconde guerre mondiale, cette évolution fut marquée enfin par les chances et défis lancés par la construction européenne. Paradoxalement, ce que d'autres pays vivent comme abandon d'une parcelle élémentaire de leur souveraineté nationale - et comme en Allemagne de leur prospérité économique - comporte pour le Luxembourg plutôt un gain de souveraineté nationale, même si celle-ci va aussitôt être partagée avec les 14 autres partenaires de l'Union européenne.

Nous allons voir ainsi dans un premier volet que notre statut monétaire s'est développé continuellement, certes lentement, dans le sens d'une indépendance accrue acquise par notre pays paradoxalement en saisissant les chances offertes par les contraintes internationales et connaissant son apogée avec l'avènement futur de la monnaie européenne unique (I). Dans un deuxième volet, nous allons voir comment notre future « Banque centrale » indépendante, s'est construite à partir d'une administration ministérielle de contrôle de banques, ce qui soulève maintenant la question si cette banque centrale doit couper ou non le nœud ombilical avec son origine (II).

Ces deux parties se recoupent aussi avec les dispositions du projet de loi 3862 pour autant qu'elles concernent les deux lois fondamentales régissant le statut et l'organisation monétaires du Grand-Duché de Luxembourg,

- la loi modifiée du 15 mars 1979 relative au statut monétaire du Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et
- la loi modifiée du 20 mai 1983 portant création d'un Institut monétaire luxembourgeois, d'autre part.

I. Une indépendance monétaire accrue acquise en saisissant les chances offertes par les contraintes internationales

Mesdames, Messieurs,

Il est impossible de parler des modifications que va apporter le projet de loi 3862 à notre statut monétaire (3) sans connaître auparavant l'histoire de ce statut (1), et les implications de la 2^e, voire de la 3^e phase de l'UEM. (2)

1. Sauvegarde de l'identité nationale malgré des alliances changeantes

Comme M. Jean Guill l'a écrit dans son excellente analyse du statut et de l'organisation monétaire du Grand-Duché de Luxembourg, publiée en 1986 dans le livre jubilaire de la Conférence Saint-Yves « Diagonales à travers le droit luxembourgeois »: « A chaque tournant majeur de son histoire politique et économique suffisamment mouvementée, le Grand-Duché semble se poser la 'question monétaire', s'interrogeant sur les alliances à rompre ou à nouer, se grisant parfois des attraits d'une indépendance accrue et hésitant prudemment avant de risquer inutilement un pas dans l'inconnu ».

Depuis que la Révolution française lui a apporté un système monétaire moderne et uniformisé avec le franc Germinal de l'an XI, le Luxembourg connut successivement le système monétaire des Pays-Bas, éclipsé passagèrement par le système monétaire de la Belgique durant la Révolution belge, ensuite les conventions monétaires du « Zollverein » allemand, qui firent place après la Première Guerre mondiale aux dispositions monétaires prises dans le cadre de l'Union économique belgo-luxembourgeoise. Ces dispositions ont pour leur part considérablement évolué depuis l'entrée en vigueur de l'UEBL en 1922, alors que le contexte international s'est radicalement transformé avec notamment la création du Fonds monétaire international, d'une part, et la construction progressive du Système monétaire européen, puis l'Union économique et monétaire, d'autre part.

Citons encore M. Guill: « Participant à ces transformations et partenaire dans des alliances, changeantes malgré lui, le Luxembourg n'en a pas moins réussi à maintenir une continuité certaine dans ses arrangements monétaires, sauvegardant son identité nationale dans ce domaine comme dans d'autres. »

Dans les années difficiles d'avant-guerre, des efforts avaient en effet été entrepris de façon répétée pour conforter la situation monétaire du pays par des textes appropriés. Tel fut notamment l'objet de la loi du 19 décembre 1929 ayant pour objet la stabilisation de la monnaie luxembourgeoise, loi rapidement dépassée par les événements et restée largement lettre morte.

Le même besoin de définir le statut monétaire du Luxembourg dans une loi nationale ne se fit plus sentir après la guerre, alors que les textes internationaux, notamment les Statuts du Fonds monétaire international et les conventions monétaires belgo-luxembourgeoises, coulées depuis 1963 dans une forme cohérente et mise à jour, suffisaient en pratique à déterminer les liens monétaires internationaux du Grand-Duché et qu'aucune question monétaire ne se posait en fait aux autorités politiques.

La situation changea avec l'effondrement du système monétaire international, tel qu'il avait été créé à Bretton-Woods. Dès 1972, le gouvernement luxembourgeois, à l'instar du gouvernement belge, saisit les instances législatives de projets et textes qui étaient censés redéfinir la parité du franc et organiser les compétences au cas d'une nouvelle modification de cette parité.

Toutefois, le désordre monétaire international empêcha ces textes de dépasser l'état de projets. Ce n'est qu'après l'entrée en vigueur du deuxième amendement aux Statuts du FMI, avec effet au 1er avril 1978 que le contexte international non seulement permettait, mais encore exigeait une révision de la législation nationale relative au statut monétaire pour adapter cette législation aux conceptions nouvelles sous-tendant les Statuts amendés du FMI.

Les autorités luxembourgeoises ne tardaient pas à saisir cette occasion pour élaborer un texte, concis et clair, qui devait pour la première fois définir de façon complète et cohérente, le statut monétaire propre du Grand-Duché. Bien que cette loi du 15 mars 1979, inspirée largement par un projet de loi parallèle belge, ait été élaborée en premier lieu pour conformer la législation luxembourgeoise au droit international et communautaire, la rapidité exceptionnelle avec laquelle la procédure législative a pu être accomplie à l'époque témoigne aussi d'un regain d'intérêt pour les questions monétaires de la part notamment du gouvernement.

Peu de temps après a été approuvé par la loi du 11 avril 1983 le Protocole du 9 mars 1981 entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume de Belgique relatif à l'association monétaire. N'oublions pas en effet que l'association monétaire constitue un acte à part de l'UEBL, rien que faisant partie intégrante de la Convention UEBL. Ainsi, l'UEBL pourrait sans problème majeur survivre à l'association monétaire.

Le Protocole de 1981 fut complété par un Protocole d'exécution amendé par la suite le 6 septembre 1983 et le 7 juin 1989. Ce Protocole d'exécution fixe notamment la limite maximum du montant des billets et monnaies métalliques émis sous l'autorité de l'État luxembourgeois à un tiers du montant résultant de l'application du rapport des populations respectives des deux pays, au montant des billets et monnaies métalliques belges émis à la fin de l'année précédente. Ce plafond d'émission est actuellement de l'ordre de 5 milliards de francs.

Selon ce protocole d'exécution, la valeur faciale maximum des billets et monnaies métalliques émis sous l'autorité de l'État luxembourgeois est la même que celle des billets et monnaies métalliques émis en Belgique. Enfin, le Protocole d'exécution fixe la participation de l'État luxembourgeois aux avantages et profits divers que l'État belge retire en sa qualité d'État souverain des opérations de la Banque nationale de Belgique.

C'est d'ailleurs l'article 2 de la loi de 1979 qui fixe les modalités internes d'une éventuelle modification de la parité du franc luxembourgeois avec le franc belge. Alinéa (3): « Toute modification du taux de change entre le franc luxembourgeois et le franc belge sera au plus tôt communiqué par le ministre des Finances à la Chambre des Députés. Cette communication sera assortie d'un exposé des motifs. » Ce même article dispose que « les dispositions de change applicables au franc sont fixées par règlement grand-ducal dans le respect des obligations internationales liant le Grand-Duché de Luxembourg ».

Le pouvoir exécutif a fait usage des compétences qui lui étaient déléguées par la loi du 15 mars 1979, pour fixer les dispositions de change applicables au franc, par la voie du règlement grand-ducal du 31 mars 1979. L'article 1er de ce règlement fixe le taux de change entre le franc luxembourgeois et le franc belge au taux de un à un. Il s'agit donc d'une véritable parité fixe découlant d'un texte normatif. Toute modification éventuelle du taux de change doit donc respecter l'équivalence des formes: règlement grand-ducal pris de surcroît dans le respect des accords monétaires internationaux liant le pays.

Ceci pour répondre à la question: une « séparation » des deux francs belge et luxembourgeois est-elle juridiquement possible ?

Ce n'est cependant plus cette question juridique qu'on s'entend poser aujourd'hui ni celle si une telle séparation est économiquement et financièrement souhaitable et faisable, comme le faisait encore après la fameuse dévaluation du franc belgo-luxembourgeois décidée unilatéralement par la Belgique en avril 1982 le leader de l'opposition d'alors, l'actuel ministre des affaires étrangères, reconverti cependant depuis longue date en ardent défenseur du franc belgo-luxembourgeois.

Non, la question qui est posée aujourd'hui, et qui alimente bien ces rumeurs internationales relevées auparavant, est celle de savoir si l'entrée imminente dans l'Union économique et monétaire ne va pas irrémédiablement entraîner cette séparation.

Alors que la réponse est évidemment « Non », regardons cependant ce que dit le Traité dit de Maastricht sur l'UEM.

2. Une phase préparatoire en attendant une phase définitive

Mesdames, Messieurs,

L'UEM est une composante majeure de la Communauté européenne. L'approche qui a fini par prévaloir est celle de l'institutionnalisme progressif. Plutôt que de compléter, d'étendre et de renforcer le système monétaire européen (SME), il a été décidé de passer à la création d'un cadre institutionnel ayant la vocation de finaliser et de structurer le progrès vers une UEM et ceci précisément par la voie d'amendements au traité de Rome.

L'UEM est constituée de deux volets: le volet économique et le volet monétaire. Ces deux volets seront mis en place selon un calendrier de 3 phases et en fonction d'une architecture et d'un rythme prétracés et propres à chacun des 2 volets. Le processus de mise en place sera un processus graduel et unifié qui revêtira un caractère communautaire.

Du côté monétaire, la troisième et dernière phase se caractérisera par une politique monétaire et une politique de change uniques sur fonds d'une monnaie unique. Mais nous n'en sommes pas encore là. L'échéance est fixée à 1997, respectivement 1999, apparemment au plus tard, encore que des interrogations demeurent.

Nous voici en effet toujours dans la deuxième phase. C'est celle-là que le projet de loi 3962 entend préparer, encore qu'il ait l'ambition de « tracer dès à présent le cadre législatif des deux dernières phases de l'UEM ». L'exposé des motifs n'exclut cependant pas que « la pleine réalisation de la troisième étape, dont tous les détails ne sont pas encore connus, pourra nécessiter un complément de législation après le début opérationnel de cette étape ».

La deuxième phase doit préparer la troisième, et ceci par quatre sortes de mesures:

1. La création de l'Institut monétaire européen dès le 1er janvier 1994. Certains États membres plaident pour la création dès cette date de la Banque centrale européenne définitive. Or, d'autres estimaient que la BCE ne saurait être créée avant le transfert des souverainetés monétaires nationales au début de la troisième phase. Finalement, comme l'écrivent MM. Cloos, Weyland, Vignes et Reinesch dans leur excellente analyse de la genèse du traité, parue chez Bruylant en 1993, « le compromis a été trouvé avec le principe d'un passage automatique à la deuxième phase contrebalancé par la reconnaissance de la nécessité d'éviter tout conflit de compétence monétaire et, partant, de renoncer à tout transfert des pouvoirs monétaires à un niveau supranational lors de la deuxième phase ».

Dans une interview récente, du 15 novembre 1994, au *Monde*, le Président de l'IME, Alexandre Lamfalussy, a résumé comme suit l'objectif de l'IME: « Premièrement, préparer la future Banque centrale européenne. Nous avons, ici, le pouvoir de décision: dessiner la banque 'clé en main' pour la fin de 1996. Il nous reste deux ans et deux mois pour régler tous les détails. C'est peu mais nous y parviendrons. Deuxièmement, coordonner les politiques monétaires avec pour objectif premier d'assurer la stabilité des prix en Europe. Nous n'avons pas de pouvoir de décision en matière puisque, comme le stipule clairement le traité de Maastricht, les pays membres restent responsables de leur politique monétaire jusqu'au jour de l'union. »

2. La deuxième phase ne s'accompagne pas de modifications du cadre institutionnel et légal sur le plan des politiques de change des États membres. Le traité se contente de déclarer que lors de la deuxième phase les

États doivent considérer leur politique de change comme un problème d'intérêt commun, et, ce faisant, tenir compte des expériences acquises grâce à la coopération dans le cadre du SME.

3. Au cours de cette deuxième étape, un État membre, comme le Luxembourg par exemple, dont la législation nationale n'assure pas l'indépendance de sa banque centrale nationale, doit prendre les mesures nécessaires pour réaliser la compatibilité de la législation nationale avec les statuts du SEBC. C'est en effet l'objectif premier du projet 3862.

4. Enfin, à partir du 1er janvier 1994, la liberté du mouvement des capitaux et des paiements aussi bien entre les États membres qu'entre ceux-ci et les pays tiers, constitue une disposition directement applicable, sous le bénéfice de certaines exceptions cependant.

La réponse à la question sur la survie de l'association monétaire avec la Belgique, est donc facile: la nouvelle loi ne la mettra aucunement en cause.

Et le Luxembourg n'y a d'ailleurs aucun intérêt. En effet, si nous voulons atteindre et réaliser la troisième phase, il faut éviter toutes difficultés risquant de bousculer, même légèrement, les arrangements monétaires actuels.

La question de la survie de l'accord monétaire belgo-luxembourgeois, expirant en 2002, se posera donc au plus tôt en 1997. Tout sera question de savoir quels pays pourront entrer en troisième phase. C'est la question de l'observation des fameux critères de convergence: moins de 3 % de besoin de financement au niveau de l'administration centrale globale (y compris sécurité sociale et communes), moins de 60 % de rapport dette/PIB, performances relatives au niveau de l'inflation et des intérêts à long terme et non dérapage des taux de change.

Ces critères et les résultats des différents États membres sont publiés régulièrement dans la presse à la manière d'un palmarès sportif. Chose rarissime - si nous parlons sport -, le Luxembourg décroche régulièrement la palme d'or. La Belgique cependant, tout en faisant des prestations honorables dans cette sorte de pentathlon, connaît une discipline très difficile, celle du rapport dette publique/PIB. En 1993, elle ne devançait ainsi que de très peu la lanterne rouge, la Grèce, avec un rapport de 142,2 %, plus que le double de la limite prescrite.

Cet handicap va-t-il être éliminatoire ? Cette question nous ramène au débat classique mené à l'époque lors de la Conférence intergouvernementale préparatoire de savoir s'il fallait fixer des critères flexibles à manier par la suite de façon stricte ou s'il fallait bien plutôt fixer des critères stricts à manier de façon flexible.

Ce qui est certain, c'est que le traité a retenu des critères stricts, et c'est peut-être tout aussi bien pour inciter les États membres à suivre une discipline économique et financière rigoureuse.

Comment les critères vont-ils être maniés le moment venu, nul ne le sait. Mais c'est finalement au Conseil qu'il appartiendra de faire un amalgame politique tout en se référant aux critères. Je ne serais pas surpris si d'aucuns soutiendraient alors qu'il ne sera pas nécessairement contraire à l'esprit du Traité d'autoriser - comme le dirait notre ministre de l'Éducation nationale - une « compensation » dans le chef de pays qui ont des problèmes avec un critère tout en justifiant avoir redoublé et continuer de redoubler d'efforts en vue de pouvoir sauter également ce dernier obstacle.

Alors, une entrée conjointe de la Belgique et du Luxembourg dans la troisième phase serait l'hypothèse la plus souhaitable. L'accord monétaire belgo-luxembourgeois - mais non pas la convention UEBL proprement dite - sera superflu et se fondra dans un système dont il a été en quelque sorte la préfiguration. Son abolition sera ainsi en quelque sorte son couronnement.

Alors que je bannis de mon esprit tant l'hypothèse dans laquelle aucun des pays ne saura prendre les obstacles tant que celle dans laquelle seule la Belgique et non le Luxembourg atteindra les performances requises, il reste à voir l'hypothèse dans laquelle le Luxembourg pourra entrer en troisième phase et que la

Belgique rate cette entrée. Cette hypothèse serait bien entendu malheureuse, mais rien n'empêcherait le Luxembourg à ce moment de faire cavalier seul et de dénoncer l'accord.

Mais pour le moment, réponse à la question soulevée: aucune question et aucune nécessité - loin de là - d'une séparation des deux francs.

3. Un projet préparant d'ores et déjà la 3e phase

Mesdames, Messieurs,

Pour terminer la première partie de l'exposé, regardons les modifications qu'apporte le projet de loi à la loi de 1979 sur le statut monétaire.

L'article 1er qui porte que l'unité monétaire du Grand-Duché est le franc, sera complété par la disposition qu'après l'entrée en vigueur pour le Luxembourg de la troisième phase de la réalisation de l'Union économique et monétaire, le franc sera remplacé par l'ECU, ceci conformément aux dispositions du traité de l'Union européenne.

Soulignons pour la petite histoire, que le projet de loi emploie pour écrire ECU les majuscules, rejoignant ainsi les versions anglaise et allemande du traité dit de Maastricht, alors que la version française emploie pourtant les minuscules « Écu ». Ce choix incohérent des différentes versions s'explique par l'impossibilité de dégager un accord sur une écriture unique. Certains pays, comme la France, insistaient sur l'écriture « Écu » en minuscules, préfigurant ainsi le nom commun de la future monnaie, d'autres, en revanche, et tout particulièrement l'Allemagne, plaidaient pour retenir le sigle de « European Currency Unit » (ECU) afin justement de laisser ouverte à ce stade la question de la dénomination de la future monnaie unique.

Alors que la nouvelle disposition de la loi sur le statut monétaire prépare donc à l'évidence la troisième phase, toutes les questions n'en sont pas encore résolues, loin de là. Les auteurs du projet de loi en sont d'ailleurs conscients. Pour eux, l'objet de la disposition consiste à confirmer dans la loi luxembourgeoise le principe du caractère irréversible de la marche vers la troisième phase de l'UEM, affirmé dans le protocole afférent annexé au traité.

Enfin, il est proposé de compléter l'article 3, qui traite de l'exercice du droit d'émission des signes monétaires par l'IML, par l'ajout d'un paragraphe (2) qui précise le libellé des signes monétaires luxembourgeois et d'un paragraphe (3) qui énumère les signes monétaires ayant cours légal au Luxembourg quand l'UEM sera entrée dans sa troisième phase.

En ce qui concerne le libellé des signes monétaires luxembourgeois, le paragraphe (2) constitue le corollaire de l'article 1. Les signes resteront libellés en francs luxembourgeois tant que le franc sera l'unité monétaire du pays ; ils seront libellés en ECUs quand l'ECU remplacera le franc. Je souligne à cet effet que le traité prévoit, en employant à l'article 3A les termes de « taux de change irrévocablement fixés conduisant à l'instauration d'une monnaie unique », la possibilité qu'entre la fixation des taux de change et l'instauration d'une monnaie unique, il s'écoule un certain laps de temps dans lequel les monnaies nationales seront employées, mais à des taux de change fixe, ceci cependant uniquement en ce qui concerne les monnaies participant à la troisième phase.

Quant au nouveau paragraphe (3), il constitue la transposition de l'article 105A du traité. Il ne s'appliquera évidemment qu'après le passage à la troisième phase de l'UEM. A partir de ce moment, les billets et pièces en ECUs émis par la BCE ou avec son autorisation auront cours légal dans tous les États de l'Union, à l'exclusion de tous autres signes monétaires. L'Institut monétaire européen (IME), dans son avis du 12 avril 1994, fait cependant remarquer qu'il lui semble que le texte, parlant du cours légal des signes monétaires libellés en francs ou en ECUs pour autant qu'ils sont issus par la BCE et les banques centrales nationales membres du SECB n'aillent plus loin que l'intention des auteurs, alors que l'appartenance au SECB n'est pas confinée aux banques centrales des États membres participant à la troisième phase de l'UEM.

Cette remarque nous amène à une dernière question, qui pourrait nous être posée. Est-il vrai qu'à l'avenir seules la BCE et les banques centrales nationales auront le droit de frapper monnaie ayant cours légal ? Oui. Je rappelle d'ailleurs que depuis 1983 l'État a cédé ce droit à l'IML lors de la création de ce dernier. L'article 3 de la loi du 15 mars 1979 se lit depuis lors « le droit d'émission des signes monétaires est exercé par l'IML, conformément aux dispositions régissant cet institut ».

La question qui pourrait m'être posée est la suivante: Quid alors du droit d'émission conféré à la BIL par une loi du 8 mars 1856 et limité à 50 millions de francs depuis l'arrêté grand-ducal du 31 juillet 1867 ? La réponse peut être lue dans le manuel déjà cité de MM. Cloos, Reinesch, Vignes et Weyland: l'article 105A dispose que seule la BCE, et plus particulièrement le Conseil des Gouverneurs de celle-ci est habilitée à autoriser l'émission de billets de banque dans la Communauté. Quant à l'émission de tels billets, il est retenu que la BCE et les banques centrales peuvent y procéder. Cette formulation laisse ouverte la possibilité, comme cela ressort d'ailleurs clairement de l'article 16 des statuts, que la BCE autorise les banques privées, qui, au moment de l'entrée en vigueur du traité, émettent des billets de banque, à continuer cette pratique. Outre la BIL sont visées trois banques écossaises. Il faut cependant ajouter que seuls les billets émis par la BCE et les banques centrales nationales auront cours légal sur le territoire communautaire.

Nous pouvons donc terminer la première partie en concluant qu'il y a certes encore de nombreuses questions sans réponses, mais que le nouveau statut monétaire du Luxembourg, devrait, si tout marche bien, soulever bien moins de controverses que dans le passé. En est-il de même pour la transformation de l'IML en banque centrale ?

II. Le Luxembourg va enfin disposer d'une Banque centrale propre et indépendante, qui s'est développée à partir d'une administration ministérielle de contrôle de banques

Mesdames, Messieurs,

Tout comme pour la question du statut monétaire, il est impossible de saisir entièrement les discussions qui peuvent se présenter à l'heure actuelle, si on ne connaît pas auparavant l'évolution historique de l'institut (1). Cet historique démontre le long chemin qu'a parcouru le pays avant de disposer d'une banque centrale indépendante (2). Cet historique explique cependant également les discussions qui peuvent naître au sujet du cumul dans une seule institution des fonctions monétaires et des fonctions de surveillance des banques (3).

1. D'une administration gouvernementale à une banque centrale en puissance

Dans le rapport jubilaire fêtant les trente ans d'existence du Commissariat au contrôle des banques en 1975, le premier commissaire, le futur Premier ministre honoraire et précurseur de la future monnaie unique, Pierre Werner, a lui-même rappelé les origines de l'institution: « La création de la fonction de commissaire au contrôle des banques intervenue par arrêté grand-ducal du 17 octobre 1945, se place dans le cadre de la législation d'urgence de l'après-guerre. Dans ses relations avec le système bancaire luxembourgeois, durement secoué par les vicissitudes de l'occupation, le gouvernement retourné de l'exil se trouvait confronté avec des problèmes nouveaux et insolites. Les mesures d'échange monétaire, sur lesquelles se greffait la compensation des placements en Allemagne, auxquels les établissements financiers avaient été contraints, le contrôle des changes et les relations avec l'Institut belgo-luxembourgeois du change, le recensement des valeurs mobilières, toutes ces dispositions impliquaient pour le Gouvernement de disposer d'un instrument de contrôle et de certification.

La politique monétaire, dans la mesure où elle est commune avec le partenaire de l'Union économique belgo-luxembourgeoise, requérait également des formules de collaboration, soit au niveau du ministère des Finances, soit au niveau d'un organe technique spécialisé jouissant de la confiance à la fois des Gouvernements et des banques.

Enfin, le Luxembourg ne pouvait se fermer à l'évolution des idées qui était intervenue dans la plupart des pays au sujet de la surveillance et de la politique du crédit ainsi que de la protection de l'épargne.

Les défaillances, qui s'étaient produites au cours de la grande crise économique des années trente, avaient amené un grand nombre de pays à créer des organes spécialisés de surveillance des banques et du crédit. La gestion orthodoxe de nos banques avait évité au Grand-Duché des surprises pareilles.

Le Commissariat est donc issu d'une situation tout à fait particulière. »

L'arrêté de 1945 était inspiré des législations belge et suisse. La surveillance bancaire a évolué depuis en fonction de l'évolution de la place bancaire. Au début il s'agissait de résoudre les problèmes d'après-guerre :

- le règlement des placements forcés en Allemagne
- la mise en œuvre de coefficients de liquidité et de trésorerie
- l'exécution des conventions internationales nouvellement conclues.

Lorsque vers la moitié des années cinquante, les décomptes relatifs aux placements forcés en Allemagne des secteurs public et privé, ainsi que les opérations de recensement des titres luxembourgeois et étrangers pour l'exécution desquelles le commissariat avait prêté un concours de tous les jours tiraient à leur fin, il apparut que l'envergure relativement modeste du secteur bancaire de la place, quant au nombre des établissements qui le composaient, n'était pas de taille à meubler une activité à plein temps du commissaire au contrôle des banques. Il était donc normal que le ministre des Finances se déchargeât, de plus en plus, sur celui-ci de tâches qui n'avaient souvent qu'un lien ténu avec les attributions spécifiques pour l'exercice desquelles la fonction avait été créée à l'origine. D'aucuns considéraient même le commissaire comme le bras prolongé du ministre.

Tout cela changea au cours des années soixante, lorsqu'à travers un concours surprenant de circonstances, la modeste place de Luxembourg se mua en un centre financier à vocation indiscutablement internationale. L'arrêté grand-ducal du 19 juin 1965 allait coordonner les ordonnances successivement mises en vigueur depuis 1945 et les enrichir de dispositions réglementaires nouvelles. Dans un but de protection de l'épargne, l'arrêté de 1965 énonçait pour la première fois des règles, qui ont une incidence directe sur la gestion des affaires des établissements bancaires et d'épargne, notamment en établissant le principe de coefficients de structure.

La grande tournure allait cependant se produire avec la création de l'IML. Le second amendement aux statuts du FMI tout comme l'établissement du SME faisaient apparaître la nécessité de compléter le nouveau statut monétaire luxembourgeois par un volet institutionnel. Ainsi, dans le Comité des gouverneurs créé par une décision du Conseil de la CEE du 8 mai 1964, le Luxembourg n'avait pas de membre, mais était invité aux réunions. Le FECOM, institué par un règlement du Conseil des CE du 3 avril 1973 prévoyait qu'un représentant des autorités monétaires luxembourgeoises siègeât au conseil d'administration et prît part aux décisions chaque fois que les droits et obligations du Grand-Duché de Luxembourg n'étaient pas exercés par la BNB pour le compte des deux États de l'UEBL.

Si le Luxembourg voulait s'assurer que dans le domaine monétaire aussi, il pourrait être un partenaire à part égale de tous les autres membres de la Communauté et qu'il pourrait participer au même titre que tous les autres États membres dans la constitution de la future autorité monétaire européenne, il était indispensable qu'il comblât une lacune et se dotât sans tarder d'une institution capable de le représenter dans le cercle des banques centrales de la CEE. Le Commissariat travaillait ainsi dès 1979 sur un projet de nouveau statut. Même les autorités belges en furent conscientes et les deux Gouvernements déclarèrent dans un protocole de signature du 9 mars 1981 qu'au cas où le Grand-Duché de Luxembourg créerait une institution monétaire chargée de l'émission des billets de banque, cette fonction devrait être compatible avec les conditions de l'association monétaire.

La crise de 1982 dans les relations belgo-luxembourgeoises, qui n'avait nullement été envisagée au moment initial de l'élaboration du texte, allait avoir un effet catalytique puissant sur la poursuite des travaux législatifs concernant la création de l'IML.

L'Institut monétaire luxembourgeois était ainsi créé avec effet au 1er juin 1983.

L'IML de 1983, dont je ne vais pas vous rappeler la structure et les missions, alors que je crois que vous les connaissez à suffisance, ne fut pas encore une banque centrale autonome, mais en portait les germes. Comme l'a écrit Jean Guill: « Ainsi, dans le cadre actuel de l'association monétaire belgo-luxembourgeoise, l'IML n'est-il pas une banque centrale proprement dite.

Il est toutefois l'autorité monétaire centrale du Luxembourg en ce qu'il regroupe les compétences monétaires proprement luxembourgeoises.

... L'IML est aussi déjà dans le cadre actuel, une institution suffisamment symétrique des banques centrales étrangères, y compris de la BNB, pour leur servir d'interlocuteur et pour représenter le Luxembourg parmi elles.

L'IML est enfin une banque centrale en puissance, parce que la loi a entendu le doter de toutes les attributions nécessaires pour qu'il puisse pleinement assurer le rôle de banque centrale au cas où le pouvoir politique, seul responsable de la détermination du régime monétaire du pays, décidait de terminer l'association monétaire. »

C'est donc paradoxalement dans le cadre de la construction communautaire que le Luxembourg allait s'émanciper sur le plan de ses institutions monétaires.

Ce qui est encore plus curieux: c'est un traité international, celui dit de Maastricht, qui crée en fait la Banque centrale luxembourgeoise !

2. Une banque centrale par la grâce d'un traité

Mesdames, Messieurs,

L'article 1er du protocole sur les statuts du SEBC et de la BCE précise en effet expressément que l'IML est la banque centrale du Luxembourg. Il faut noter les nuances de cette formulation en comparaison avec celle figurant à l'article 1.2 du protocole sur les statuts de l'IME où il est dit que « aux fins de l'application des présents statuts, l'Institut monétaire luxembourgeois est considéré comme la banque nationale du Luxembourg ».

Pour la petite histoire, soulignons que le nom d'IME qui a dû être trouvé pour coiffer le compromis institutionnel caractérisant la deuxième phase, volet monétaire de l'UEM, s'est directement inspiré de l'IML !

Le traité nous oblige donc de transformer l'IML, banque centrale en puissance, en banque centrale réelle. C'est le but primaire du projet de loi 3862.

Dans le contexte de la transformation de l'IML en banque centrale indépendante, le nouveau paragraphe (2) de l'article 5 est bien entendu le plus important: « Dans l'exercice des pouvoirs et dans l'accomplissement des missions et des devoirs qui leur ont été conférés dans le domaine monétaire, ni l'Institut, ni un membre quelconque de ses organes de décision ne peuvent solliciter ni accepter des instructions des institutions ou organes de la Communauté européenne, des gouvernements des États membres ou de tout autre organisme ».

Dans son avis du 12 avril 1994, l'IME souligne cependant à cet égard que cet article devrait peut-être se voir complété de façon à assurer qu'il correspond intégralement avec l'article 14 du statut du SECB selon lequel les banques centrales nationales font partie intégrante du SECB et doivent agir en accord avec les lignes directrices et les instructions de la BCE. Je crois que cela va de soi, même sans spécification dans le texte de la loi.

Quant aux missions imparties à l'IML, l'article 2 est revu suite au traité dit de Maastricht.

La mission principale de l'institut est le maintien de la stabilité des prix. Remarquons que ceci n'est rien de nouveau par rapport à l'ancienne loi IML.

Puis l'article 2 énumère en détail les missions monétaires:

- définir et mettre en œuvre la politique monétaire
- conduire les opérations de change conformément aux dispositions de change en vigueur
- détenir et gérer les réserves officielles de change du Grand-Duché
- promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement
- émettre des signes monétaires et gérer leur circulation.

Dans ce cadre, rappelons que la détermination des dispositions de change et de la politique de change ne rentre pas dans les attributions de l'IML, mais ressortit au gouvernement, ainsi que cela découle aussi bien du traité que de la loi nationale relative au statut monétaire.

Puis - et j'y reviendrai - l'institut est chargé de la surveillance prudentielle du secteur financier conformément aux lois et règlements régissant cette surveillance.

Enfin, et ceci n'est rien de nouveau non plus, l'institut exerce ses missions dans le cadre et le respect des accords internationaux conclus par le Luxembourg en matière monétaire.

L'article 4 est modifié en vue de restructurer la dotation financière de l'IML et d'élaguer des dispositions devenues obsolètes. Ainsi, le capital sera porté de 500 millions de francs à 1 milliard de francs pour tenir compte de la croissance de son bilan et lui conférer des assises plus conformes à la dimension de ses responsabilités accrues.

Comme l'IML est appelé à détenir et gérer les réserves officielles de change, il est proposé de faire figurer à l'avenir dans les livres de l'IML l'intégralité de la participation du Luxembourg au FMI, et non seulement, comme par le passé, la part détenue à chaque moment par le FMI en avoirs autres que des francs. Les dépenses et recettes en francs à l'égard du FMI ne devront plus passer par le budget de l'État et les relations financières entre le Luxembourg et le FMI pourront être gérées et comptabilisées de façon cohérente et complète au niveau de l'IML.

En vue d'augmenter le capital de l'Institut, il est proposé d'utiliser partiellement la plus-value non réalisée qui résulte de la différence entre la valeur comptable actuelle de l'or dans les livres de l'IML et la valeur de marché de cet or.

Je vous fais grâce de l'ancienne discussion née au sujet de la valeur et du placement de cet or en 1983. Cet or fut en effet à l'époque comptabilisé à la même valeur à laquelle il sortait des comptes de l'État.

Un autre problème se posait à l'époque du fait que cet or formait la contrepartie du fonds de crise.

Désormais, l'avoir en or va être réévalué jusqu'à la valeur de 1.376 millions de francs. En contrepartie de ce montant, inscrit au passif de l'IML, la créance de l'État actuelle sera remplacée d'un côté, par l'augmentation de capital de 500 millions de francs et d'un autre côté par une créance de 876 millions de francs correspondant à l'avoir du fonds de crise. Le gouvernement sera libre de placer ce dépôt ailleurs ou d'en négocier les conditions de placement avec l'IML.

L'IML continuera à gérer de la façon la plus rentable l'or inscrit à son actif, à l'instar des autres banques centrales. Il est toutefois approprié de laisser au gouvernement la décision ultime d'une éventuelle aliénation de ce stock d'or et de faire revenir à l'État les plus-values éventuelles qui seraient versées au Trésor.

Quant aux opérations que l'IML peut faire ainsi que ses moyens de réguler les crédits, peu de changements sont à noter. Seule la formulation en est réajustée. Notons cependant la possibilité d'introduire certaines mesures de régulation de crédit par la voie conventionnelle ou réglementaire, qui ne furent d'ailleurs jamais mises en œuvre.

L'article 23 du projet répond à l'article 19 des statuts de la BCE, qui traite des réserves obligatoires. Il désigne l'IML comme dépositaire d'éventuels dépôts obligatoires, comme cela est déjà le cas dans le cadre de la législation en matière de contrôle des changes. Il importe de souligner que l'instrument de politique monétaire que constitue l'imposition de réserves obligatoires, n'est pas à la libre disposition de l'IML au niveau national, mais uniquement en exécution d'une éventuelle décision afférente de la BCE. Il convient aussi de rappeler que tant la BCE que les banques centrales nationales devront, dans le maniement de cet instrument, respecter le principe d'une économie de marché.

Enfin, les articles qui ont trait à l'émission de signes monétaires seront réformés, afin de tenir compte des exigences de l'UEM, sans pour autant modifier complètement les retombées financières respectives du droit d'émission respectivement pour le Trésor et pour l'IML.

Ainsi, l'IML continuera comme par le passé, à s'occuper de l'émission des pièces métalliques et de la gestion de leur circulation, mais il le fera désormais au nom du Trésor, qui gardera ainsi tous les droits lui revenant dans le cadre de Maastricht. Les billets seront émis par l'IML en nom propre, alors que les pièces métalliques seront mises en circulation par l'IML, mais l'émetteur en sera le Trésor.

Le capital résultant de l'exercice de ce droit de seigneurage a depuis la création de l'IML été inscrit à l'actif de ce dernier, sous forme d'une créance non réalisable envers l'État. Ce capital restera un actif de l'IML, mais il devra changer de forme. En effet, l'existence d'une créance directe de l'IML sur l'État est en flagrante contradiction avec l'article 104 du traité, qui interdit dès la deuxième phase de l'UEM tout type de crédit de la banque centrale à l'État. Au lieu d'une créance sur l'État, le capital du seigneurage sera désormais représenté par les actifs acquis par l'IML en contrepartie des signes émis inscrits à son passif.

Les intérêts résultant de l'exercice du seigneurage ont jusqu'ici bénéficié directement au Trésor, étant donné que la créance de l'IML sur l'État, représentant le capital du seigneurage, n'a jamais été rémunérée. C'est sur ce point qu'une modification s'impose. Bien que l'État ne puisse plus en être le bénéficiaire direct, rien n'empêche l'IML auquel ces revenus reviendront désormais, de les transférer comme bénéfice à l'État en tant qu'unique propriétaire de l'IML. L'article 18 transférera le revenu annuel net résultant de l'exercice du droit d'émission intégralement au Trésor, avant l'affectation du bénéfice de l'IML.

Il s'agit en clair de ne pas contrevenir à l'interdiction du financement monétaire des gouvernements. Or, dans son avis, l'IME y voit quand-même des problèmes et pense que l'article 18 doit être modifié à l'entrée de la troisième phase.

Il s'agit ici évidemment d'une question très cruciale, que la Chambre des Députés doit débattre et pour laquelle les avis sont actuellement partagés.

3. L'IML restera-t-il successeur de droit de l'ancien commissariat ?

Mesdames, Messieurs,

Venons-en au dernier volet. Je viens de dire que la future banque centrale luxembourgeoise continuera de par le passé, - c'est logique vu l'histoire que j'ai tracée -, à exercer le contrôle prudentiel.

Remarquons que le traité ne nous y oblige pas. Il charge seulement le SEBC de contribuer à la bonne conduite des politiques menées par les autorités compétentes en ce qui concerne le contrôle prudentiel des établissements de crédit et la stabilité du système financier, et il prévoit que la Banque centrale européenne peut se voir confier des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des

établissements de crédit et autres établissements financiers, à l'exception des entreprises d'assurances.

Mais la directive 89/646/CEE, qui est devenue la loi du 5 avril 1993 relative au secteur financier se fonde, conformément aux dispositions dites de Maastricht, essentiellement sur le principe de la surveillance prudentielle nationale, ceci en l'absence d'un véritable organe européen de contrôle.

Or, c'est la disposition de réunir sous un même chapeau les deux fonctions, qui dans d'autres pays sont distinctes, qui soulève actuellement le plus de controverses.

Le cumul par une seule institution de fonctions plus directement monétaires avec une fonction de surveillance fut déjà controversé lors des travaux préparatoires, en 1983. Tant la Chambre de commerce que le Conseil d'État ne se sont résignés qu'à contrecœur à accepter cette solution et ont exprimé l'espoir qu'elle ne serait que transitoire. Pourtant ils n'avaient guère avancé d'arguments concrets pour justifier leur opposition plutôt instinctive ou politique contre une approche qui semble à première vue parfaitement rationnelle, alors notamment qu'ils ne se pouvaient fonder sur aucune expérience acquise.

Il est vrai que les exemples étrangers vont dans les deux sens et s'expliquent en général par des raisons historiques. Alors que dans certains pays, la banque centrale exerce également la surveillance bancaire, dans d'autres pays, cette surveillance est confiée à une institution à part, sans qu'il soit possible de déterminer une tendance très nette en faveur de l'une ou de l'autre solution.

Par contre, il apparaît que dans tous les pays disposant d'un contrôle bancaire distinct de la banque centrale, les deux entités collaborent très étroitement tant au niveau de la prise de leurs décisions que de leur exécution. L'union personnelle et l'échange d'informations se rencontrent communément dans ces cas.

Regardons d'abord les raisons plaidant pour le cumul: la réunion au sein d'une seule institution des fonctions monétaires et de la surveillance se justifie en premier lieu quant au fond par la complémentarité et l'étroite imbrication de ces missions. La surveillance du secteur financier, même au sens très limité de surveillance prudentielle n'est pas sans importance pour la stabilité de la monnaie et le bon fonctionnement des marchés financiers et vice versa.

En second lieu, notamment dans un petit pays, la réunion des deux fonctions, pour autant qu'elles puissent vraiment être considérées comme distinctes, évite un dédoublement administratif surtout fâcheux pour les banques, qui se verraient confrontées à deux entités différentes avec des exigences différentes.

En troisième lieu, la réunion au sein de l'IML des attributions monétaires et de la compétence de surveillance a d'ailleurs été organisée par la loi de façon à éviter les difficultés envisagées par les instances qui s'y opposaient en principe.

Quelles étaient, en 1983, les objections de la Chambre de commerce: « L'institut monétaire appelé à devenir l'autorité monétaire centrale et à être "assimilé à une banque centrale" avec notamment le pouvoir de réguler le crédit domestique, doit, comme le prévoit le projet de loi, jouir d'une certaine autonomie et d'une grande indépendance politique. Son conseil pourrait utilement comprendre les personnes du métier, les banquiers actifs.

La surveillance du secteur bancaire, par contre, doit s'exercer, comme c'est le cas actuellement, sous l'autorité directe du ministre compétent, qui est aussi une première instance de recours administratif.

On peut encore faire remarquer que la fonction de contrôle et de surveillance des institutions bancaires est distincte de celle d'autorités monétaires au point de vue administratif... » (Doc. pari. 2575-1, pp.6-7).

Onze ans après, ces réticences ne semblent pas évanouies.

Les craintes sont-elles renforcées du fait que dorénavant le directeur général de l'IML sera président du conseil ? Ou encore par la crainte que l'IML, à l'avenir partie intégrante du SECB, ne subisse de par ce

dernier des pressions risquant de rendre sa politique de surveillance, dont on a toujours loué la flexibilité, plus rigide ?

Paradoxalement, alors que M. Werner, dans l'article que je citais auparavant, voulait dissiper toute crainte de dirigisme, risquant de s'en suivre automatiquement dès qu'un gouvernement met en œuvre un contrôle des banques, certains croient aujourd'hui qu'un contrôle des banques plus proche du gouvernement et moins proche d'une banque centrale, soit plus flexible et œuvre mieux dans l'intérêt du développement de la place financière.

J'aimerais ajouter certaines réflexions d'ordre politique. Est-il opportun, d'un point de vue de l'équilibre des pouvoirs, d'enlever une mission traditionnelle du Gouvernement et de la conférer à un organe indépendant, nouvel élément sur le plan de l'équilibre des pouvoirs ? Rappelons que la seule sanction politique dont dispose le gouvernement actuellement, par rapport à l'IML est le remplacement en bloc du directoire.

Or, l'entrée en deuxième phase de l'UEM entraîne dans le cadre du projet de loi une abrogation de cette disposition.

Pourtant, les auteurs du projet entendent dissiper tout malentendu et soulignent dans le commentaire des articles que l'indépendance de l'IML ne s'applique qu'au domaine monétaire et non au domaine prudentiel. De même sera créé, à l'instar de ce qui fut déjà fait dans le passé, un comité de la réglementation prudentielle, présidé par le ministre compétent et comprenant outre le directeur du Trésor et des membres de l'IML également six membres représentant le secteur. Ce comité, selon le nouvel article 29, est consulté et émet son avis à l'intention du gouvernement sur tout projet de réglementation dans le domaine de la surveillance du secteur financier relevant de la compétence de l'Institut.

Comme je l'ai dit, ce texte ne va pas assez loin pour nombre d'observateurs. Ils préconisent soit une séparation complète des deux fonctions, soit la création de deux sections autonomes, coiffées par une institution et dotés de certains moyens communs.

Je ne vais pas prendre position davantage sur cette question. D'ailleurs je n'ai pas encore entièrement fixé ma position, sauf ce que je viens de dire sur l'équilibre des pouvoirs.

Je tiens cependant à signaler qu'une décision éventuelle de séparer la fonction de la surveillance prudentielle des autres fonctions de l'IML aurait des incidences certaines sur la partie afférente de la loi du 5 avril 1993 sur la surveillance du secteur financier, en l'espèce les articles 42 à 59.

Espérons que l'avis de la Chambre de commerce fera de cette question une question débattue publiquement et non plus en sourdine. Espérons qu'on débatera de principes économiques ou politiques, et non de personnes.

Mesdames, Messieurs,

Mon exposé touche à sa fin. J'espère que la controverse que je viens de relever en dernier lieu puisse également trouver sa solution rapidement, pour que le Luxembourg entre de plein pied dans l'UEM.

Réglons en effet nos problèmes internes. Le passage à la troisième étape soulèvera encore bien des questions de détail qui devront être résolues en théorie par les responsables politiques et monétaires européens voire luxembourgeois, et finalement en pratique par les praticiens du droit bancaire, c'est-à-dire vous, chers auditeurs, qui m'avez écouté jusqu'à la fin.

Merci.