

Intervention de M. PUJAL au CEMLA
(Centro de Estudios Monetarios LatinoAmericanos)

Le rôle d'une Banque Centrale dans la filière fiduciaire : la conception française.

L'objet de mon intervention est de vous présenter les réflexions conduites à la Banque de France sur ce que devrait être le rôle d'une banque centrale dans la filière fiduciaire, et les travaux en cours en France afin de mettre en œuvre cette conception.

Les réflexions de la Banque s'intègrent dans un contexte européen ; elles prennent en compte les préoccupations des principaux acteurs de la filière fiduciaire (les banques, les transporteurs de fonds, les commerçants). Ces réflexions et préoccupations sont certainement communes à un grand nombre de pays, en Europe et ailleurs.

1) La réflexion de la Banque de France s'inscrit dans un contexte européen

La France appartient à un espace fiduciaire très vaste : 8,5 milliards de billets y circulent pour une valeur d'environ 420 milliards d'euros. En l'an 2000, à l'intérieur de la zone, la circulation n'était que de 380 milliards. L'euro fiduciaire se développe donc très rapidement ; il a un bel avenir à l'intérieur de l'Union, notamment lorsque les nouveaux entrants l'adopteront, mais également au-delà des frontières.

A l'intérieur de cette zone, d'un pays à l'autre, les organisations des filières fiduciaires, les comportements des professionnels, les comportements des consommateurs sont contrastés.

Je prendrai quelques exemples pour illustrer cette diversité :

- en France, 56 % des billets en circulation sont des billets de 20 euros, 23 % de 10 euros ; les autres pays utilisent beaucoup plus largement la gamme existante, y compris, pour certains, les billets de 200 ou de 500 euros ; la situation française, totalement atypique dans l'Union, est liée au rôle privilégié joué par les distributeurs automatiques à 2 cassettes dans la distribution de la monnaie fiduciaire au public ;
- la valeur moyenne d'une coupure en circulation approche 80 euros en Espagne et aux Pays-Bas contre 29 seulement en France. En France, les possibilités de paiements en espèces sont depuis longtemps plafonnées et les citoyens peu habitués aux coupures de fortes valeurs faciales ;
- encore un exemple, en Allemagne l'usage du billet est traditionnellement beaucoup plus répandu que dans d'autres pays où les cartes sont plus largement utilisées : c'est le cas notamment en France où l'interbancaire très forte et très ancienne a favorisé une expansion de ce moyen de paiement.

Ces différences sont compréhensibles et légitimes :

- chaque pays a sa tradition fiduciaire,
- dans nos économies de marché, les banques sont libres de leur stratégie,
- les banques centrales s'adaptent nécessairement aux conditions locales.

Toutefois, la protection et le développement de la monnaie unique imposent des exigences communes applicables à tous en vertu du principe d'égalité de traitement et dans l'intérêt de tous les acteurs.

Cela concerne en premier lieu la lutte contre la contrefaçon. Le billet en euro est l'emblème le plus fort de la construction européenne, le bien commun de l'ensemble des citoyens des pays de la zone. Dès le début des travaux préparatoires au passage de l'euro fiduciaire, les banques centrales de Eurosysteme et les Etats membres ont souhaité que les billets soient des produits technologiquement avancés qui entraînent la confiance des citoyens dans leur monnaie et dans l'Union.

Cette volonté a connu une traduction juridique forte dans le cadre d'un règlement du conseil européen en 2001. Selon ce texte, je cite, « les établissements de crédit participant à la manipulation et à la délivrance au public des billets et des pièces à titre professionnel ont l'obligation de retirer de la circulation tous les

billets et pièces en euros qu'ils ont reçus, et au sujet desquels ils savent ou ont des raisons de penser qu'ils sont faux ». Ce texte fait en outre obligation aux établissements de remettre ces billets et ces pièces sans délais aux autorités nationales compétentes. Enfin et surtout, il impose aux Etats membres de prendre les mesures nécessaires pour assurer que les établissements qui manquent à ces obligations soient passibles de sanctions revêtant un caractère "effectif, proportionné et dissuasif".

La Banque de France estime que les banques centrales doivent être extrêmement vigilantes vis-à-vis des risques de contrefaçons ; elles doivent l'être également dans le contrôle de la qualité des billets en circulation ; cela pour deux raisons :

- parce que le public ne peut vérifier l'authenticité des billets de manière efficace et fiable que si ces billets sont en excellent état physique ;

- parce que la qualité du billet joue un rôle central dans l'image de la monnaie et des banques centrales ; cette idée nous semble fondamentale en ce qui concerne l'Eurosystème : bien des citoyens européens appréhendaient l'arrivée de la nouvelle monnaie, tant ils étaient attachés à la leur ; elle l'est sans aucun doute pour la plupart des banques centrales de par le monde.

Des discussions sont en cours au sein de l'Eurosystème afin de définir une position commune sur les conditions dans lesquelles les professionnels pourraient remettre en circulation dans des automates les billets ne provenant pas directement d'une banque centrale. Un certain nombre de professionnels en France et ailleurs souhaitent en effet utiliser des circuits de distribution plus courts pour des raisons de coûts. La Banque de France n'est pas hostile à de telles évolutions mais sous conditions : le contrôle par les professionnels de l'authenticité et de la qualité des billets remis en circulation sans l'intervention d'une banque centrale doit être extrêmement rigoureux. La Banque de France constate que ses exigences sont largement partagées en Europe.

2) La stratégie de la Banque de France dans la filière fiduciaire

C'est dans ce contexte européen et autour des principes que je viens d'évoquer que la Banque de France affine et met en œuvre sa stratégie dans le domaine fiduciaire. Cette stratégie se décline autour de deux axes :

- la Banque de France doit déployer des moyens qui la situent comme un acteur central de la filière fiduciaire, notamment en continuant d'assurer un service public du traitement du billet de qualité sur l'ensemble du territoire ;
- la filière fiduciaire doit être mieux régulée ; les acteurs doivent pouvoir librement définir leur stratégie dans un cadre qui précise les responsabilités des uns et des autres.

Premier axe : la Banque Centrale doit mettre en place une organisation qui la situe au cœur de la filière fiduciaire.

La Banque de France dispose aujourd'hui d'un réseau de 131 caisses en relation avec la clientèle professionnelle (Banque, Postes, Administrations publiques, transporteurs de fonds). Elle a entrepris une réforme progressive de son réseau qui, notamment compte tenu de l'évolution des moyens de communications, de l'activité économique et des contraintes de production, n'est plus optimal. Toutefois, avec 76 caisses en 2006, le réseau de la Banque de France demeurera l'un des plus denses d'Europe.

Les centres forts des transporteurs de fonds jouent en France un rôle déterminant en raison de la politique d'externalisation du fiduciaire conduite par les banques françaises depuis près de 20 ans. Ces centres seront tous à moins de 80 km par voie rapide ou par autoroute d'une succursale de la Banque de France, lorsque le plan de restructuration sera achevé.

La Banque sera donc en mesure d'assurer en tout point du territoire un service public de traitement des billets de qualité, gratuit et sans coût de trésorerie pour les banques. Les banques françaises, quelles que soient leurs options stratégiques en matière de traitement du cash, sont attachées à ce type d'organisation. Pour l'ensemble des autres acteurs (commerce, consommateurs) la pérennité d'un service public de traitement de la monnaie fiduciaire est un élément favorisant la confiance dans la monnaie.

La Banque a également entrepris un programme de modernisation de ses équipements en intégrant les progrès technologiques récents afin de maintenir la qualité de ses traitements. Le passage à l'euro s'est traduit, en raison de la diminution de la valeur moyenne des coupures en circulation par une croissance mécanique des entrées de billets aux guichets de la Banque : comme on l'a dit, les distributeurs automatiques de billets ont en France un rôle central dans la mise en circulation des coupures et les billets de 20 et 10 euros ont remplacé les billets de 200 et 100 F (respectivement 30,50 euros et 15,25 euros). La

Banque de France n'envisage pas de recul de son activité de traitement en volume de la monnaie fiduciaire, en dépit d'un possible développement d'un recyclage court. Elle a défini les moyens à mettre en œuvre en personnel et en matériel dans cette perspective.

A noter que la Banque a fait le choix de continuer à recourir à des machines de petites ou moyennes capacités, d'un maximum théorique de traitement de 50 000 paquets/an. Ces machines sont en effet bien adaptées à une organisation du tri répartie sur l'ensemble du territoire français dans des centres de production de taille modeste. D'autres banques centrales de l'Eurosystème ont fait le choix d'acquérir des matériels de plus grande capacité, sans doute mieux adaptés à leur besoin.

Dans le souci d'améliorer la protection contre la fausse monnaie et de faciliter le travail des professionnels et des commerçants, et grâce à son réseau décentralisé, la Banque envisage en outre d'étendre encore ses actions d'information et de formation en faveur des opérateurs qui manipulent des espèces.

Enfin, toujours dans le cadre de l'axe stratégique consistant à être au centre de la filière fiduciaire, la Banque a créé, il y a quelques années, une instance interne : les Observatoires Régionaux de la Monnaie Fiduciaire (il y en a une vingtaine en France) chargés de recueillir toutes informations utiles à la connaissance de la filière. Afin de mieux cerner les besoins des acteurs, elle a en outre mis en place des instances de concertations régionales (Comités de Suivi Fiduciaires) avec les principaux opérateurs concernés, en particulier les banques, les transporteurs, les commerçants, les administrations publiques. Ces instances font suite à celles mises en place au moment du passage à l'eurofiduciaire en 2001 ; elles avaient contribué à aplanir nombre de difficultés et joué un rôle important dans le succès du passage à la nouvelle monnaie.

Deuxième axe : la filière fiduciaire doit être régulée.

En France la situation actuelle est paradoxale et peu satisfaisante : le législateur a confié à la Banque de France la mission de gérer la bonne qualité de la monnaie fiduciaire. Mais cette mission générale n'est déclinée dans aucun texte opérationnel. Les outils juridiques à la disposition de la Banque sont, en fait, limités aux relations contractuelles.

De leurs côtés, les professionnels de la filière sont dans une situation peut confortable : ils sont passibles de sanctions pénales lorsqu'ils remettent en circulation des billets faux ; mais les moyens qu'ils doivent mettre en œuvre afin de prouver à la justice qu'ils font diligence ne sont pas précisés.

En l'absence de texte réglementaire et de dispositifs contractuels, certains établissements bancaires ont mis en place des pratiques en matière de recyclage des billets qui ne répondent pas au souhait de la Banque centrale et qui placent ces mêmes établissements en situation d'insécurité juridique.

Afin de sortir de cette situation, et grâce à l'impulsion de la Banque de France, les pouvoirs publics ont entrepris en 2003 une large concertation associant tous les acteurs concernés en vue de définir un cadre juridique permettant de définir les obligations des uns et des autres. Cette concertation a abouti à la rédaction d'un projet de décret qui a reçu, il y a quelques semaines, un avis favorable de la Banque Centrale Européenne.

Ce projet de décret précise les règles :

- lorsqu'ils délivrent des billets en euros au public au moyen d'automates en libre-service. (je rappelle qu'il s'agit en France du principal vecteur de distribution des billets), les établissements de crédit et La Poste devront utiliser des billets prélevés auprès d'une banque centrale de l'Eurosystème ;
- lorsqu'ils souhaiteront alimenter leurs DAB à l'aide de billets provenant d'autres sources, ils devront avoir signé une convention (contrat) avec la Banque de France ;
- ces conventions préciseront les moyens à mettre en œuvre, notamment les équipements, par les établissements qui souhaiteraient recourir au recyclage des billets selon un circuit court, ne passant pas par la banque centrale ; les contrôles d'authenticité et de qualité des billets par ces professionnels devront répondre à des normes définies par la Banque de France, ou le cas échéant par l'Eurosystème. Les opérateurs devront accepter des contrôles sur pièces ou sur place de l'Institut d'Emission ;
- les opérateurs qui recycleraient des billets dans des DAB sans avoir conclu de convention avec la Banque de France seraient passibles de sanctions pénales ;
- le projet de décret renforce également la sécurité de la distribution des billets aux guichets, en face à face : les établissements de crédits devront en particulier recourir à des employés ayant reçu une formation adéquate et mettant en œuvre des procédures écrites et contrôlées.

Des dispositions analogues sont envisagées par le décret pour les fabricants de rouleaux de pièces de monnaie destinés à être versés à la Banque de France puis redistribués par ses soins.

Le décret, maintenant approuvé par la BCE, devrait être prochainement transmis au Conseil d'Etat avant de pouvoir être signé par les autorités compétentes et entrer en application.

Parallèlement, des discussions entre les professionnels et la Banque de France sur le contenu des conventions prévues par le décret ont été engagées.

Grâce à ce dispositif juridique, les acteurs de la filière fiduciaire française disposeront d'un cadre efficace :

- la Banque centrale aura les moyens de remplir ses obligations concernant l'entretien de la circulation fiduciaire ;
- les professionnels sauront quels moyens ils doivent mettre en œuvre afin de respecter la loi.

La Banque de France estime que ce dispositif élaboré avec l'ensemble des acteurs est de nature à renforcer la confiance dans la monnaie.

Banque de France
Caisse Générale
Direction de l'Émission et de la Circulation Fiduciaire
