



BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE
EUROSYSTEME

AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

du 7 septembre 2012

sur une augmentation du capital de la Banque centrale du Luxembourg

(CON/2012/69)

Introduction et fondement juridique

Le 7 août 2012, la Banque centrale européenne (BCE) a reçu une demande de consultation de la part de la Banque centrale du Luxembourg (BCL) portant sur un avant-projet de loi portant augmentation du capital de la BCL et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg (ci-après la « loi relative à la BCL »), (ci-après le « projet de loi »).

La BCE a compétence pour émettre un avis en vertu de l'article 127, paragraphe 4, et de l'article 282, paragraphe 5, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et de l'article 2, paragraphe 1, troisième tiret, de la décision 98/415/CE du Conseil du 29 juin 1998 relative à la consultation de la Banque centrale européenne par les autorités nationales au sujet de projets de réglementation¹, étant donné que le projet de loi a trait à la BCL. Conformément à l'article 17.5, première phrase, du règlement intérieur de la Banque centrale européenne, le présent avis a été adopté par le conseil des gouverneurs.

1. Objet du projet de loi

Le projet de loi prévoit une augmentation du capital de la BCL en instaurant un capital autorisé s'élevant à 1.500.000.000 d'euros dont 900 millions d'euros seront libérés. Le capital libéré peut être augmenté dans les limites du capital autorisé, notamment par incorporation de réserves, par voie de règlement grand-ducal. L'article 4 de la loi relative à la BCL, tel qu'il est actuellement rédigé, fait référence au montant initial du capital de la BCL, qui s'élevait à 25 millions d'euros et qui peut être augmenté sans limitation par voie d'incorporation de réserves par un règlement grand-ducal sur proposition de la banque centrale². Le capital autorisé de la BCL a effectivement été porté à 175 millions d'euros en 2009 sur ce fondement. En vertu du projet de loi, une augmentation de capital par incorporation de réserves ne serait désormais envisageable que dans les limites du capital autorisé. L'exposé des motifs du projet de loi indique que l'augmentation du capital autorisé (porté à 1.500.000.000 d'euros) et du capital libéré (porté à 900 millions d'euros) est nécessaire pour doter la BCL de fonds propres appropriés lui permettant d'assumer pleinement et de manière indépendante ses

¹ JO L 189 du 3.7.1998, p. 42.

² Loi du 24 octobre 2008.

obligations financières au sein d'un système financier qui a considérablement évolué les dernières années. À cet égard, sont mentionnées les contributions futures de la BCL au capital de la BCE et de la Banque des règlements internationaux (BRI), la nécessité de financer les accords avec le Fonds monétaire international (FMI) ainsi que l'augmentation des risques liés aux activités courantes de la BCL au vu de l'augmentation des risques de change, des risques de taux d'intérêt et de crédit.

2. Observations générales

2.1 La BCE se félicite de la proposition d'augmenter le capital autorisé de la BCL. Le principe d'indépendance financière impose qu'une banque centrale nationale (BCN) au sein du Système européen de banques centrales (SEBC) dispose de moyens suffisants pour accomplir non seulement ses missions liées au SEBC ou à l'Eurosystème mais également ses missions nationales, par exemple le financement de sa gestion et de ses propres opérations. Ce concept d'indépendance financière doit être analysé en se posant la question de savoir si un tiers est en mesure d'exercer une influence directe ou indirecte, non seulement sur les fonctions de la BCN, mais aussi sur sa capacité, entendue sur les plans tant opérationnel, en termes d'effectifs, que financier, en termes de ressources financières appropriées, à remplir sa mission³. L'indépendance financière implique également que la BCN soit suffisamment capitalisée⁴. Notamment, la BCE est d'avis que plus le niveau du capital, des réserves et des provisions pour risques financiers est élevé, plus les garanties contre des pertes futures sont élevées. C'est la raison pour laquelle une BCN doit pouvoir adopter librement et en toute indépendance des dispositions financières visant à préserver la valeur réelle de son capital et de ses actifs. En outre, un État membre ne peut pas s'opposer à la constitution d'une réserve suffisante afin de permettre à la BCN d'exercer les missions qui lui incombent en tant que membre de l'Eurosystème⁵. Ainsi qu'il a été indiqué dans le rapport sur la convergence de la BCE de 2010 et de 2012⁶, il convient d'éviter toute situation dans laquelle le capital de la BCN serait inférieur au niveau de son capital statutaire, voire négatif, pendant une période prolongée, y compris dans le cas où les pertes dépassant le niveau du capital et les réserves sont reportées. Pareille situation pourrait nuire à la capacité de la BCN d'exercer non seulement ses missions liées au SEBC mais également ses missions nationales. Elle pourrait en outre entacher la crédibilité de la politique monétaire de l'Eurosystème. Aussi, dans l'éventualité où le capital de la BCN deviendrait inférieur à son capital statutaire, voire négatif, l'État membre concerné serait tenu de pourvoir la BCN des fonds nécessaires (de telle sorte que son capital soit au moins égal à son capital statutaire), dans un délai raisonnable afin de respecter le principe d'indépendance financière. L'indépendance financière d'une banque

³ Voir le rapport sur la convergence de la BCE de 2012, p. 26.

⁴ Voir le rapport sur la convergence de la BCE de 2012, p. 25 ; voir l'avis CON/2010/88. Tous les avis de la BCE sont publiés sur le site internet de la BCE à l'adresse suivante : www.ecb.europa.eu.

⁵ Voir le rapport sur la convergence de la BCE de 2012, p. 27 ; voir également, sur ce point, l'avis CON/2008/34, point 4.2.

⁶ Voir le rapport sur la convergence de la BCE de 2010, pages 21 et 22, et le rapport sur la convergence de la BCE de 2012, pages 25 et 26.

centrale peut également être renforcée par des accords en vertu desquels les frais de fonctionnement liés à l'accomplissement de certaines de ses missions sont supportés par les entités concernées par lesdites missions⁷.

- 2.2 La BCE accueille favorablement l'augmentation du capital de la BCL étant donné que la BCL était initialement dotée d'un capital relativement « modeste » de 25 millions d'euros⁸, considérant : a) l'importance du marché financier au Luxembourg, et b) que la BCL est la troisième banque centrale nationale par ordre d'importance au sein de l'Eurosystème en termes de liquidités attribuées aux établissements de crédit et de montant de garanties utilisées pour les opérations de politique monétaire⁹. Les autorités luxembourgeoises avaient conscience de ce déséquilibre dès l'établissement de la BCL¹⁰ et ont, pour cette raison, précédemment élaboré divers dispositifs¹¹ visant à renforcer la situation financière de la BCL sans augmenter son capital. Néanmoins, à plusieurs reprises, la BCE a recommandé de veiller à ce que l'indépendance financière de la BCL soit assurée¹². Dans une période où il est à nouveau nécessaire de fournir des liquidités supplémentaires au secteur bancaire, et afin de faire face aux perturbations sur des segments des marchés monétaire et financiers qui constituent des obstacles à la transmission de la politique monétaire à l'économie réelle, il peut s'avérer nécessaire que la BCL prenne d'autres risques supplémentaires dans son bilan afin de garantir la stabilité des prix à moyen terme. À cet égard, il est déterminant à tout moment que la BCL soit dotée d'un capital suffisant lui permettant de mener à bien ses missions et qu'elle demeure à même d'assurer la pérennité de coussins financiers équivalant au niveau des risques qu'elle prend, par la constitution de provisions, et de réserves supplémentaires, y compris les bénéfices conservés, afin de maintenir constamment ses fonds propres à un niveau approprié.

3. Fonds propres dont la BCL a effectivement besoin

- 3.1 La BCE observe que, selon les travaux préparatoires portant sur le projet de loi, une des raisons de l'augmentation du capital de la BCL a trait aux accords entre le Luxembourg et le FMI¹³. La BCE comprend que, outre la résolution n° 66-2 relative à la « Quatorzième révision générale des

⁷ Voir l'avis CON/2012/35, point 2.

⁸ Voir les travaux préparatoires du projet de loi.

⁹ Voir, en particulier, l'avis CON/2005/12, point 8.

¹⁰ Voir le rapport de la Commission des Finances et du Budget (Commission des Finances et du Budget à Luxembourg, 10.12.1998) sur le projet de loi n° 4468/07, p. 2.

¹¹ Ces dispositifs comprennent le privilège spécifique de la BCL (voir article 27-1, paragraphe 1, de la loi relative à la BCL), le dépôt à terme par l'État d'un capital initial de 575 millions d'euros, remboursable au rythme de 5 millions d'euros par mois et pour lequel l'État a autorisé la BCL à mettre la rémunération en réserve (voir les travaux préparatoires du projet de loi : cet accord prévoit également des dispositions relatives à l'émission de pièces de monnaie luxembourgeoises en euro et à la garantie de l'État au profit de la BCL en cas de pertes liées aux risques de change et aux autres risques liés aux opérations en rapport avec le FMI et en rapport avec d'autres obligations résultant d'accords de coopération monétaire internationale liant le Luxembourg), ainsi que le remboursement des frais d'établissement de la balance des paiements de la BCL en vertu de la loi du 28 juin 2000.

¹² Voir l'avis CON/98/39, point 3 ; l'avis CON/2008/17 ; l'avis CON/2009/7, point 3.2 et l'avis CON/2009/46, point 3.2.2.

¹³ Voir l'exposé des motifs du projet de loi, p. 1.

quote-parts et [à la] Réforme du Conseil d'administration » adoptée le 15 décembre 2010, la quote-part du Luxembourg auprès du FMI serait susceptible de passer de 418,7 millions de DTS à 1.321,8 millions de DTS (augmentation nette de 903,1 millions de DTS). En sa qualité d'agent fiscal, la BCL contribuerait immédiatement à une telle augmentation à hauteur de 25% (225,78 millions de DTS) envers le FMI. En outre, le Luxembourg a conclu des accords de prêts bilatéraux avec le FMI prévoyant un engagement à concurrence de 2,06 milliards d'euros.

- 3.2 Outre ces contributions dans le cadre des accords avec le FMI, il convient de noter que la BCL a déjà contribué à hauteur de 65,7 millions de DTS à la BRI en 2011, et qu'elle participera à l'augmentation du capital de la BCE à hauteur de 8,7 millions d'euros.
- 3.3 Eu égard à ce qui précède, la BCE recommande que les autorités luxembourgeoises compétentes coopèrent étroitement avec la BCL afin de déterminer précisément le montant de l'augmentation de capital. À cet égard, il serait judicieux d'examiner minutieusement les dépenses courantes et exceptionnelles auxquelles la BCL aura à faire face en raison de l'extension récente des missions de la BCL, y compris une éventuelle aide d'urgence en cas de crise de liquidité, dans le contexte de la crise financière actuelle. Une telle collaboration contribuerait au respect de l'indépendance financière de la BCL tout en tenant compte du fait que la BCL est la mieux à même de juger du niveau de réserves requis¹⁴.
- 3.4 La BCE relève que le projet de loi opère une distinction entre capital autorisé et capital libéré, ce qui est susceptible de créer une ambiguïté en ce qui concerne le type de « capital » auquel se réfèrent d'autres dispositions de la loi relative à la BCL. De plus, la BCE observe que le projet de loi vient limiter la flexibilité introduite par l'article 4 de la loi relative à la BCL en vertu duquel une incorporation de réserves est envisageable par règlement grand-ducal, sur proposition de la BCL, et sans limite, ce dont la BCE s'était félicitée dans son avis CON/2008/17¹⁵. L'exposé des motifs ne fait pas ressortir clairement les raisons prévalant actuellement à une modification de l'article 4.

4. Reconstitution de réserves par la BCL

- 4.1 L'article 31 de la loi relative à la BCL, tel qu'il est actuellement rédigé, prévoit que « l'affectation du bénéfice au fonds de réserve de la Banque centrale est obligatoire tant que le total du capital et du fonds de réserve n'atteint pas le total des actifs de la BCL qui ne produisent pas de revenus librement disponibles, déduction faite des passifs qui forment la contrepartie directe de tels actifs. ».
- 4.2 Cette disposition fut ajoutée par le gouvernement en novembre 1998 à l'ancien projet de loi relative à la BCL, à la suite d'un avis de la BCL recommandant fortement de renforcer

¹⁴ Voir le rapport sur la convergence de la BCE de 2012, p. 27 ; voir également l'avis CON/2010/88, point 2.1.

¹⁵ Voir le point 2.3.

globalement l'indépendance financière de la BCL¹⁶. Concernant l'article 31, l'exposé des motifs indiquait que « Le Gouvernement n'en est pas moins d'accord qu'il se recommande, compte tenu de l'imprévisibilité des développements financiers à l'avenir, de prévoir l'hypothèse d'un report et d'un apurement de pertes, et d'inciter la BCL à constituer des réserves. ». Cette disposition avait été rédigée dans l'intention de souligner que la BCL pouvait constituer indéfiniment des réserves si le bilan de la BCL le requérait, sans limiter le fonds de réserve à un pourcentage du capital nominal.

- 4.3 La BCE comprend que l'augmentation nominale du capital libéré de la BCL aura pour effet de limiter la capacité de la BCL à constituer des réserves en application de l'article 31, une mesure qui fut soigneusement élaborée en 1998 en partant du principe que la BCL serait dotée d'un capital relativement modeste. La possibilité de constituer et de reconstituer des réserves revêt une importance déterminante compte tenu, notamment, de l'absence de dispositions concernant la couverture de pertes potentielles pour la BCL¹⁷, et la BCE escompte être consultée en ce qui concerne toute modification portant sur l'article 31 visant l'introduction d'un tel dispositif.

Le présent avis sera publié sur le site internet de la BCE.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 7 septembre 2012.

[signé]

Le président de la BCE

Mario DRAGHI

¹⁶ Voir l'avis de la BCL adressé au président de la chambre des députés luxembourgeoise le 6 novembre 1998, projets de loi 4468/2, 4469/2, session ordinaire 1998/99.

¹⁷ Voir l'avis CON/98/39.