

Loi bancaire : D'importantes réformes (1992)

La loi bancaire : d'importantes réformes

*La protection des déposants et des emprunteurs est renforcée,
les taux d'intérêt seront publiés; tout citoyen a droit à un compte.*

Par le professeur Nezha Lahrichi.

■ Le projet de loi bancaire fait l'objet d'études approfondies par les services concernés. Mais l'essentiel est arrêté.

■ Parmi les mesures prises, le Comité du crédit et du marché financier sera remplacé par trois organismes distincts : un Conseil national de la monnaie et de

l'épargne, un Comité des établissements de crédit et une Commission de discipline.

■ La protection de la clientèle sera renforcée : les crédits ne peuvent être révoqués qu'à l'expiration d'un délai de préavis, les conditions de crédit doivent être rendues publiques et il sera créé un "droit au compte".

Loi bancaire : D'importantes réformes (suite)

BANQUES DERNIEREMENT, LE PROFESSEUR BENAMOUR A TRAITE DES REGLES DU JEU DEFINIES DANS LE PROJET DE LOI BANCAIRE. CETTE SEMAINE, ELLE ENTRE DANS LES DETAILS

Les grandes réformes du projet de loi bancaire

Nous avons publié le 31 janvier un article sur les règles du jeu définies par le projet de loi bancaire. Cette semaine, Mme Benamour entre dans les détails et traite des réformes effectives : la disparition du Comité du crédit et du marché financier remplacé par trois organismes distincts et la protection des déposants et des emprunteurs. C'est ainsi que les crédits ne peuvent être révoqués que sur préavis ; les taux d'intérêt doivent être communiqués au public ; tout citoyen a droit à un compte...



Par le Professeur Nezha Lahrichi

Les objectifs du projet de loi bancaire sont ambitieux. Il s'agit d'abord de créer un cadre juridique moderne consacrant le principe de l'universalité; de rénover le cadre institutionnel en essayant de l'adapter au nouveau contexte économique et financier et enfin de tenir compte du principe de base du contrôle prudentiel à savoir la prise en considération des facteurs de risques nouveaux ou supplémentaires liés à la libéralisation, et ce par la protection des déposants et des emprunteurs.

L'UNIVERSALITÉ ET LA MODERNISATION DU CADRE JURIDIQUE

Le projet de loi bancaire se propose de remédier au cloisonnement de l'activité bancaire puisqu'il existait d'une part un secteur bancaire de droit commun et, d'autre part, des établissements à statut légal spécial.

Dorénavant, l'ensemble des établissements de crédit sera soumis à un cadre juridique commun, ce qui consacre l'effacement des barrières entre établissements bancaires et organismes financiers spécialisés et favorise l'intensification de la concurrence. Cependant "universalité" ne signifie pas uniformité de tous les établissements ou remise en cause de leurs spécificités et de leur identité, chacun pouvant garder ses statuts et son mode de fonctionnement. Il en est ainsi du Crédit Populaire, du Crédit Agricole et du Crédit Immobilier et Hôtelier qui seront néanmoins soumis au contrôle de Bank Al Maghrib. Par contre la Caisse de Dépôt et de Gestion, les services financiers de la Poste, la Caisse d'Epargne Nationa-

le et la Caisse Centrale de Garantie sont exclus du champ d'application du projet de loi bancaire en raison de leur contrôle direct par l'Etat.

Trois types d'opérations tombent sous le coup de la loi

- La réception de dépôts
- L'octroi de crédits
- La gestion de moyens de paiements

Les notions de dépôt et de crédit ne sont pas liées : il suffit de recevoir des dépôts ou de consentir des crédits pour tomber dans le champ de la loi : alors qu'auparavant c'est l'exercice simultané de ces deux activités qui définissait l'activité bancaire de crédit.

Toutefois le projet de loi distingue deux catégories d'établissements de crédit : les banques seules habilitées à collecter les dépôts et les sociétés de financement qui regroupent les sociétés de crédit à la consommation, les sociétés de crédit-bail ainsi que d'autres organismes tels que le Fonds d'Équipement Communal et la Caisse Marocaine des Marchés.

Outre la réception des dépôts et l'octroi de crédits, "la mise à la disposition de la clientèle et la question de moyens de paiement" est introduite comme troisième catégorie d'opérations de banque.

La modernisation du cadre juridique ne concerne pas seulement l'introduction de nouveaux moyens de paiement mais tient compte de toute une série de techniques nouvelles ouvrant le champ des innovations financières.

De même qu'elle ouvre la possibilité pour les établissements de crédit d'effectuer des opérations non bancaires comme le conseil et l'assistance financière et de

Loi bancaire : D'importantes réformes (suite)

LOI BANCAIRE PROTECTION ACCRUE POUR LES DEPOSANTS ET LES EMPRUNTEURS, DES TAUX RENDUS PUBLICS ET LE DROIT AU COMPTE.

Suite de la page 3

prendre des participations dans des entreprises existantes ou en création.

DE NOUVELLES INSTITUTIONS VONT SE SUBSTITUER AU COMITÉ DU CRÉDIT ET DU MARCHÉ FINANCIER

La rénovation du cadre institutionnel.

Les grandes fonctions de la tutelle exercée sur les établissements de crédit semblent être dans le cadre de la nouvelle loi bancaire mieux identifiées :

- La fonction de consultation sur la politique monétaire et financière;
- la fonction réglementaire;
- la fonction de contrôle.

Auparavant, le Comité du Crédit et du Marché Financier était investi de toute cette série de fonctions; ces tâches vont être distinguées et confiées à des instances différentes.

1- Le Conseil National de la Monnaie et de l'Épargne

Ce conseil consultatif est chargé d'élaborer les grandes options prises en matière monétaire et financière.

Présidé par le ministre des Finances, ce Conseil, à l'image du Comité du Crédit et du Marché Financier, est caractérisé par une forte représentativité publique; en effet, en plus du gouverneur, du vice gouverneur et du directeur général de Bank Al Maghrib, le conseil comprend trois représentants de l'Administration, le directeur de l'Office de Changes, le directeur général de la Caisse de Dépôt et de Gestion et cinq membres désignés par le Ministre des Finances en raison de leur compétence dans le domaine économique et financier.

CRÉATION D'UN CONSEIL NATIONAL DE LA MONNAIE ET DE L'ÉPARGNE...

Par ailleurs les Associations professionnelles représentées sont celles ayant un lien étroit avec le financement de l'économie; il s'agit du Groupement Professionnel des Banques du Maroc (le Président et six membres), de l'Association Professionnelle des Sociétés de Financement (le Président et deux membres) et la Fédération Nationale des Compagnies d'Assurances et de Réassurances (le Président).

En outre, cette instance qui se veut être une instance de concertation comprend le secrétaire général du Conseil National de la Jeunesse et de l'Avenir. Certes la participation de ce dernier constitue un pas en avant

puisque le CNJA comprend les représentants de toutes les forces vives de la nation : organisations syndicales ouvrières et patronales, fédérations des chambres professionnelles, associations de la jeunesse, présidents des conseils préfectoraux et provinciaux etc..., mais il n'en reste pas moins que cet élargissement de la composition du Conseil national de la monnaie et de l'épargne reste timide dans la mesure où il ne s'étend pas directement aux représentants des activités économiques et sociales.

En effet, il ne faut pas oublier, que les décisions de la politique monétaire, bien qu'elles soient inodores et difficilement perceptibles par le grand public, ont un impact direct sur l'investissement, l'emploi et le niveau des prix.

2- Le Comité des établissements de crédit

Il s'agit d'un organe technique qui a une fonction consultative en matière de réglementation de la profession.

Ce comité, présidé par le gouverneur de Bank Al Maghrib est composé du vice-gouverneur ou du directeur de Bank Al Maghrib, de deux représentants du ministère des Finances, de deux représentants du GPBM et de deux représentants de l'Association professionnelle des sociétés de financement.

...D'UN COMITÉ DES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT...

Ce comité donne son avis au ministre des Finances sur toutes les dispositions prises en matière de réglementation bancaire : octroi ou retrait d'agrément, montant du capital, établissement de normes de gestion, modalités d'intervention et de fonctionnement du "Fonds Collectifs de Garantie des Dépôts" etc...

Les avis et propositions sont adoptés à la majorité des membres présents et, en cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante. Autrement dit le texte ne prévoit pas de disposition en mesure de dégager un consensus. Au contraire la composition paritaire est contrebalancée par la prépondérance de la voix du gouverneur de la banque centrale.

Ce comité est appelé à donner des avis consultatifs et l'expérience a montré que même lorsque les textes confèrent à un organe le caractère consultatif, dans la pratique la prise de décision est effective; tel est le cas actuellement du Comité du Crédit

et du Marché Financier : c'est dire que la répartition des compétences entre le ministre des finances et la banque centrale est d'une grande complexité et toute la difficulté réside dans le partage qui veillerait le plus à éviter tout excès de pouvoir dans un sens ou dans un autre.

3- La Commission de discipline des établissements de crédit.

Celle-ci comprend deux représentants du ministère des Finances et deux de Bank Al Maghrib. Le gouverneur de celle-ci en est le Président. Elle est "chargée d'instruire les dossiers disciplinaires et de proposer les sanctions à l'encontre des établissements de crédit".

...ET DE LA COMMISSION DE DISCIPLINE

DES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT

Autrement dit il s'agit d'une commission de nature purement technique où ne figure pas comme membre permanent un magistrat ou un membre des hautes juridictions de l'État. De plus le législateur n'en a pas fait une autorité juridiquement indépendante à la fois du gouvernement et de la banque centrale; de ce fait le projet de loi ne va pas jusqu'à la séparation du pouvoir réglementaire et du pouvoir de contrôle c'est-à-dire judiciaire.

Par ailleurs, cette commission est chargée d'un contrôle de légalité c'est-à-dire du respect de la réglementation bancaire, le contrôle des conditions d'exploitation des établissements de crédit et le droit de regard sur la qualité de leur situation financière n'étant pas clairement prévu dans l'article 37 qui stipule que cette commission "est chargée d'instruire les dossiers disciplinaires et de proposer les sanctions". En revanche dans le chapitre "Contrôle" on relève que seule Bank Al Maghrib est chargée d'effectuer les contrôles sur place et sur documents des établissements bancaires.

Le contrôle a, par conséquent, un caractère curatif et non préventif et il est exercé par la banque centrale et non par la commission de discipline en principe créée à cet effet; celle-ci devrait être un arbitre indépendant afin d'accroître la force du système financier.

LA PROTECTION DE LA CLIENTÈLE

Un des points fondamentaux du projet de loi bancaire est l'amélioration des relations entre les établissements de crédit et leur clientèle.

Cette amélioration se traduit en premier lieu par la protection des déposants et des emprunteurs.

Outre l'obligation traditionnelle pour les établissements de crédit de respecter des ratios de bilan (liquidité, solvabilité et division des risques) la loi institue "un fonds collectif de garantie" et pose le principe du mécanisme de solidarité des banques. C'est au titre de la protection de la clientèle que le projet de loi bancaire consacre pour la première fois la notion de secret bancaire sous réserve d'exceptions vis-à-vis de la Banque centrale.

• La protection des emprunteurs, se traduit par des dispositions relatives au crédit d'exploitation. Bien que la loi bancaire soit essentiellement une loi d'organisation du système bancaire, elle réserve une place au crédit d'exploitation. L'une des hantises des P.M.F. résidait dans l'incertitude juridique qui régissait la révocation des ouvertures de crédit à durée indéterminée, avances, découverts, escompte ou acceptation de traites. La révocation pouvait intervenir unilatéralement alors que désormais le concours "ne peut être réduit ou interrompu que sur notification écrite et à l'expiration d'un délai de préavis fixé lors de l'octroi du concours (article 62).

• De plus les établissements de crédit sont tenus de porter à la connaissance du public les conditions qu'ils appliquent à leurs opérations notamment en matière de taux d'intérêt et de commissions.

Ces dispositions sont l'une des illustrations de la volonté de moderniser l'intervention des banques dans le financement de l'économie.

• La loi bancaire crée également un droit au compte, c'est-à-dire la possibilité pour toute personne qui se voit refuser l'ouverture d'un compte de demander à Bank Al Maghrib de lui désigner un établissement qui devra obligatoirement lui ouvrir un compte bancaire. Ce droit au compte ne signifie ni le droit à un chéquier ni le droit à un crédit. Ce droit au compte est la contrepartie d'un monopole reconnu par la loi pour l'exercice d'une activité à des entreprises spécialement agréées à cet effet et correspondant à un besoin : celui de l'amélioration des relations entre les établissements de crédit et leur clientèle.

D'autres mesures ont également pour objectif la protection de la clientèle. Il en est ainsi du

"droit de suite" dans les filiales d'un établissement de crédit, les personnes morales qui le contrôlent et les filiales de celles-ci et ce pour éviter que les montages financiers complexes dans un groupe ne dissimulent certaines opérations.

Il en est de même de l'obligation faite aux banques d'auditer régulièrement leurs comptes et leur gestion par des auditeurs externes indépendants mais néanmoins agréés par Bank Al Maghrib.

CONCLUSION

En définitive le projet de loi bancaire est marqué par une certaine volonté de changement, de modernisation et d'adaptation aux nouvelles conditions nationales et internationales.

Cependant le législateur semble avoir opté pour un texte centralisateur qui part de l'idée que le responsable politique de l'économie, des finances et de la monnaie est d'abord le gouvernement.

Cette conception s'oppose à celle qui considère qu'un équilibre des pouvoirs entre le ministre des Finances et le gouverneur de la banque centrale est préférable dans la mesure où c'est l'autorité monétaire qui doit gérer les affaires monétaires du pays.

Entre l'hypothèse extrême de l'indépendance du gouverneur de la banque centrale, constituant un contre-pouvoir, à l'instar de l'exemple américain, et la centralisation de tous les pouvoirs aux mains du ministre des Finances, (la politique monétaire n'étant qu'un élément de la politique économique), il y a indubitablement un juste milieu.

Toujours est-il qu'avec l'abandon de l'encadrement du crédit, la répartition des pouvoirs du moins en matière de politique monétaire apparaît plus favorable à la banque centrale. Le libéralisme finira par imposer ses règles du jeu!

Mais chaque pays adapte son cadre juridique à ses spécificités propres : c'est ainsi que la Banque de France est moins indépendante que la Bundesbank ou le Federal Reserve System des États-Unis, mais elle dispose davantage de liberté d'action que la Banque du Japon ou la Banque d'Angleterre.

Un pays en développement comme le Maroc, tout en s'ouvrant sur l'extérieur et en rénouvant ses institutions, doit encore tenir compte de certaines contraintes objectives. □

NEZHA LAHRICHI