

2.1 LES BILLETS ET PIÈCES: LE RÔLE DE LA BCL

Introduction

La première fonction des banques centrales est historiquement l'émission de billets au porteur, destinés à circuler comme instruments de paiement. Depuis un an, la Banque centrale du Luxembourg a commencé ses activités dans le cadre de l'Union monétaire européenne, dont un élément caractéristique est que la monnaie unique, l'euro, est introduite sous forme de monnaie scripturale depuis le 1^{er} janvier 1999, alors que les billets et pièces métalliques sont encore libellés en monnaies nationales.

Le présent article est l'occasion de faire le point sur les conditions d'émission, de mise en circulation et de traitement des billets et pièces ayant cours légal à Luxembourg. La situation y étant particulière, une perspective historique s'impose. Dans une seconde partie est décrit le cadre légal actuel d'émission pour la période transitoire jusqu'au 31 décembre 2001. Enfin, sont esquissés les problèmes liés à l'introduction au Luxembourg des billets et pièces en euro à partir du 1^{er} janvier 2002.

2.1.1 Les autorités d'émission au Luxembourg: rappel historique

Depuis le Traité de Maastricht, le paysage des autorités d'émission de billets de banque et de pièces métalliques dans les Etats membres de l'Union européenne participant à la monnaie unique est d'une simplicité que le Luxembourg n'a jamais connue dans son histoire monétaire.

Pour les billets, l'article 106 du Traité sur l'Union européenne stipule: «La BCE (Banque centrale européenne) est seule habilitée à autoriser l'émission de billets de banque dans la Communauté. La BCE et les banques centrales nationales peuvent émettre de tels billets. Les billets de banque émis par la BCE et les banques centrales nationales sont les seuls à avoir cours légal dans la Communauté».

Cette disposition est reprise et précisée à l'article 16 du Protocole sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne.

Pour les monnaies, le même article prévoit: «Les Etats membres peuvent émettre des pièces, sous réserve de l'approbation, par la BCE, du volume de l'émission».

En matière d'autorités d'émission de signes monétaires en usage au Luxembourg avant le Traité de Maastricht, il convient de faire une distinction entre les signes monétaires qui avaient cours légal et les signes monétaires qui n'avaient que cours de tolérance (ou cours de caisse) sans être des signes monétaires légaux.

Du temps où l'ancien Duché de Luxembourg était sous domination française, en tant que «Département des Forêts» (1795-1814), notre monnaie légale était le franc français émis par l'Etat français sous forme métallique et par la Banque de France (à partir de 1800) sous forme de billets; ces billets, en raison de leur valeur faciale importante, ont peu ou pas du tout circulé en notre pays. Après le Congrès de Vienne, l'union personnelle du Grand-Duché de Luxembourg avec le roi des Pays-Bas avait pour conséquence que le florin devenait monnaie légale. Cependant, le public restait attaché au franc et continuait de l'utiliser à la place du florin; la situation était donc que les signes monétaires d'autorités étrangères circulaient dans le pays, alors que ceux des autorités officielles n'apparaissaient pas ou seulement très peu dans les circuits de paiement, mais principalement dans les actes officiels (budget de l'Etat, actes notariaux, lois et règlements, etc.).

Lorsqu'après la révolution belge de 1830, le franc belge fut introduit comme monnaie légale du Royaume nouvellement créé, ce franc (qui était de valeur égale au franc français) conquiert également le Luxembourg qui connut ainsi deux nouvelles autorités d'émission non officielles: le Trésor belge et la Banque Nationale de Belgique, à partir de

1850, année de sa fondation. Ces billets, comme ceux de la Banque de France au début du XIX^e siècle, ont rarement trouvé le chemin vers le Luxembourg.

Les événements se précipitèrent vers le milieu du XIX^e siècle. La situation se compliqua après l'accession du Luxembourg en 1842 à l'Union Douanière allemande («Zollverein») dont le Traité exigeait de ses membres l'adoption comme monnaie légale soit du «Thaler» de l'Allemagne du Nord soit du «Gulden» de l'Allemagne du Sud. En 1847 cependant, une renégociation du traité d'adhésion permit au Luxembourg de conserver comme monnaie le «franc français» (qui n'avait qu'un statut de tolérance).

Dans la vie de tous les jours et grâce à l'intensification des relations commerciales avec l'Allemagne, et notamment avec la Prusse, le Thaler prussien réussit assez rapidement à supplanter les francs belge et français. Les autorités d'émission étaient donc les nombreux Etats allemands de la zone Thaler ainsi que les nombreuses banques privées allemandes qui avaient le privilège d'émission.

En 1849, une loi luxembourgeoise introduisit le franc comme monnaie officielle pour tous les actes administratifs, ce qui équivalait à une mise hors cours de facto du florin hollandais (qui était toujours monnaie légale de jure, mais sans consistance réelle dans la vie pratique). A la suite de la loi de 1849, l'Etat luxembourgeois avait des projets d'émission de billets et de pièces, mais seules les pièces virent effectivement le jour en 1854.

L'Etat était donc la première autorité d'émission luxembourgeoise, quoique les émissions de 1854 ne fussent que des pièces de billon (frappées en bronze monétaire) avec un pouvoir libérateur limité.

Pour les billets, le premier émetteur d'origine nationale était la «Banque Internationale à Luxembourg (BIL)» créée en 1856 et dotée du privilège d'émission de billets en Francs, en Florins des

Pays-Bas (qui ne furent cependant jamais émis) et en Thalers (qui furent remplacés par des billets en Marks, suite à la réforme monétaire allemande des années 1870).

Une autorité d'émission éphémère, la «Banque Nationale du Grand-Duché de Luxembourg», fit son apparition en 1873 et émit des billets en Marks, Thalers et en Francs, mais fit faillite en 1881.

La situation était donc la suivante: à côté de l'Etat luxembourgeois, émetteur de monnaies d'appoint, il existait un émetteur luxembourgeois de billets qui n'avaient pas cours légal. Le public utilisait les Thalers (et plus tard les Marks), devise étrangère qui avait cours de caisse au Luxembourg. Les francs belges et français avaient pratiquement disparu.

La scène des signes monétaires resta calme jusqu'à l'avènement de la première guerre mondiale, lorsque le public perdit confiance dans la monnaie allemande et que le gouvernement luxembourgeois dut réagir avec célérité. Deux mesures importantes furent prises en 1914 pour rétablir le bon fonctionnement des circuits de paiement. La première fut de conférer aux billets de la BIL la qualité juridique de monnaie légale. Ce fait est remarquable en Europe: la BIL, en tant que société privée sans participation étatique, était promue au rang d'émetteur de billets juridiquement équivalents à des billets émis par une banque centrale. Cette situation perdura jusqu'au 31 décembre 1998 et se termina (conséquence du Traité de Maastricht) avec l'introduction de l'euro le 1^{er} janvier 1999.

La deuxième mesure prise en 1914 par le Gouvernement luxembourgeois fut d'émettre de la monnaie-papier sous forme de «bons de caisse» étatiques. Cette mesure était également assez exceptionnelle en ce sens que l'émission de billets de banque est normalement confiée non pas à une autorité étatique, mais à la banque centrale. Ce ne fut qu'en 1983 que l'Etat abandonna son droit

d'émission et le confia à une autorité monétaire, l'Institut Monétaire Luxembourgeois (IML).

Immédiatement après la première guerre, le Luxembourg connut également une période pendant laquelle circulait de la monnaie de nécessité, émise notamment par de grandes sociétés sidérurgiques et des unions commerciales.

En 1921, un nouveau changement est à signaler: après la rupture par le Luxembourg de ses liens avec le Zollverein, la devise allemande disparut rapidement du pays et celle du nouveau partenaire économique, la Belgique, fit son entrée en masse au Luxembourg, sans cependant y jouir du cours légal. La situation a ensuite évolué comme suit:

- En 1935, le cours légal fut accordé aux billets de la Banque Nationale de Belgique et en 1952 il le fut aux billets et pièces du Trésor belge dans un accord intergouvernemental. A ce moment, les émetteurs légaux étaient donc, pour les signes monétaires luxembourgeois, l'Etat (billets et pièces) et la BIL (billets), pour les signes monétaires belges le Trésor belge (pièces et billets de moins de 100 francs) et la Banque Nationale de Belgique (billets à partir de 100 francs).
- En 1983 fut créé l'Institut Monétaire Luxembourgeois (IML), autorité monétaire centrale et banque centrale virtuelle, auquel le législateur confia le droit d'émission des billets et monnaies officielles. Ceci était, une fois de plus, inhabituel: il est en effet extrêmement rare qu'une banque centrale soit émettrice de pièces métalliques. Mais le droit d'émission des pièces retournait à l'Etat en vertu de la loi du 22 avril 1998.
- En 1998, la Banque centrale du Luxembourg succéda à l'IML, entre autres pour les matières monétaires, tenant compte de l'introduction de l'euro. Elle participe depuis lors au Système européen de banques centrales conformément au Traité de Maastricht.

Ces changements récents ainsi que la transition du franc vers l'euro font l'objet des chapitres qui suivent.

2.1.2 Le cadre légal de l'émission

L'émission de signes monétaires est régie depuis le 1^{er} janvier 1999 par des dispositions communautaires, auxquelles la législation nationale fut adaptée. Cette adaptation était une condition pour la participation du Grand-Duché de Luxembourg à la monnaie unique.

L'exclusivité du cours légal des billets de banque émis par la Banque centrale

Le statut monétaire du Grand-Duché, fixé dans la loi du 15 mars 1979, stipulait que «l'unité monétaire du Luxembourg est le franc, divisé en centimes». Avec la participation du Luxembourg à l'UEM (Union économique et monétaire), cette disposition était devenue obsolète et la loi du 22 avril 1998 redéfini le statut monétaire en prévoyant qu'à partir du 1^{er} janvier 1999 (début de la 3^e phase de l'UEM) «le statut monétaire du Grand-Duché de Luxembourg est celui d'un Etat membre de la Communauté européenne qui a adopté la monnaie unique, l'euro». L'article 1^{er} de la loi du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale reprend ces termes.

Selon l'article 3 du règlement du Conseil CE n° 974/98 du 3 mai 1998, l'euro remplace les monnaies des Etats membres participant à la monnaie unique à partir du 1^{er} janvier 1999.

Provisoirement les monnaies nationales subsistent mais ne constituent plus que des subdivisions non décimales de l'euro, conformément aux taux officiels de conversion, fixés irrévocablement (1 euro = 40,3399 francs luxembourgeois).

Toutefois, ce n'est qu'à partir du 1^{er} janvier 2002 que la Banque centrale européenne et les banques centrales nationales des Etats membres partici-

pants mettent en circulation les billets libellés en euro (article 10 du règlement du Conseil CE n° 974/98 du Conseil du 3 mai 1998). A cette fin, la Banque centrale du Luxembourg est activement engagée dans l'élaboration, la production et la préparation de cette émission de billets en euro.

Les autorités d'émission des billets en euro sont déterminées par l'article 106 du Traité sur l'Union européenne: la Banque centrale européenne et les banques centrales nationales dont les billets sont les seuls à avoir cours légal dans la Communauté. En ce sens, l'article 36 (2) de la loi du 23 décembre 1998 transcrit en droit national le principe de l'exclusivité du cours légal en abrogeant les dispositions qui jusque-là conféraient cours légal aux billets émis par la Banque Internationale à Luxembourg.

Si les opérations d'émission de signes monétaires luxembourgeois s'effectuaient du temps de l'IML (prédécesseur de la BCL) sous la surveillance du Ministre ayant dans ses attributions l'Institut, la BCL procède à l'émission de billets dès lors qu'elle a été habilitée à cet effet par la BCE et conformément aux orientations et instructions de celle-ci. Elle n'est donc soumise à aucune tutelle nationale.

La distinction traditionnelle entre billets et pièces

Aussi bien les dispositions du Traité, que celles du règlement du Conseil CE n° 974/98 du Conseil ou encore celles de la loi du 23 décembre 1998 organisant la BCL opèrent une distinction entre les billets de banque et les pièces métalliques.

En effet, l'article 106 paragraphe 1^{er} du Traité confère le droit d'émission de monnaie sous forme de billets de manière exclusive à la BCE et aux banques centrales nationales, alors que le second paragraphe confère compétence aux Etats membres pour émettre les pièces métalliques, moyennant autorisation préalable de la BCE

quant au volume de l'émission. Le règlement CE n° 974/98 du 3 mai 1998 reprend cette distinction. Si les Etats membres disposent de la compétence pour émettre des pièces métalliques, le règlement du Conseil CE n° 975/98 du 3 mai 1998 concernant les dénominations et spécifications techniques des pièces libellées en euro a déterminé une série de caractéristiques et de paramètres techniques auxquelles celles-ci doivent répondre.

Cette distinction traditionnelle du droit monétaire, généralement acceptée en Europe, est nouvelle en droit luxembourgeois, comme indiqué dans la première partie de cet article. Avec l'adoption de la loi du 20 mai 1983 portant création d'un Institut Monétaire Luxembourgeois, l'Etat luxembourgeois a cédé l'ensemble de ses droits d'émission de signes monétaires à l'Institut nouvellement créé. Avec l'entrée en vigueur le 1^{er} juin 1998 de la loi du 22 avril 1998 portant modification des lois relatives à l'IML et au statut monétaire du Grand-Duché de Luxembourg, l'exercice du droit d'émission de signes monétaires est désormais partagé. L'objectif de ce partage des attributions entre les institutions européennes et les Etats membres est notamment de prendre en considération un élément historique de souveraineté nationale, à savoir le pouvoir de battre monnaie. Ce pouvoir est reconnu par la constitution luxembourgeoise au Grand-Duc, ce qui est à l'origine de l'effigie de celui-ci sur les monnaies; cet usage symbolique sera poursuivi pour les pièces libellées en euro, présentant une face nationale avec le portrait du Grand-Duc héritier.

2.1.3 Le cadre légal de la gestion des signes monétaires

Le cadre législatif relatif aux signes monétaires libellés en franc (confection, livraison, mise en circulation, authentification, tri, retrait, rappel et

destruction) est principalement contenu dans les articles 17 à 20 de la loi organique de la BCL.

La gestion des signes monétaires luxembourgeois

La BCL a compétence exclusive pour l'émission de signes monétaires sous forme de billets de banque (article 17). Ainsi, la Banque centrale émet jusqu'à l'introduction des signes monétaires en euro des billets toujours formellement émis au nom de l'Institut Monétaire Luxembourgeois, et qui sont de trois coupures: cinq mille, mille et cent francs luxembourgeois; de même, les pièces métalliques émises pour le compte du Trésor sont toujours frappées au nom de l'IML et n'ont pas été remplacées; elles se répartissent en quatre dénominations: cinquante, vingt, cinq et un francs luxembourgeois. La BCL a exprimé sa volonté de ne pas émettre, d'ici au 1^{er} janvier 2002, de nouveau type de billet de banque luxembourgeois, préférant concentrer ses efforts sur les travaux préparatoires nécessaires à l'introduction de la monnaie unique.

La Banque centrale est également chargée de la mise en circulation des signes monétaires sous forme de pièces métalliques (article 18 de la loi organique), la confection et l'émission des pièces relevant ainsi de la mission du Trésor. Cet article 18 précise toutefois que ses modalités d'application sont réglées par une convention entre la Banque centrale et le Trésor. Cette convention, datée du 27 mai 1999, règle les relations entre la BCL et le Trésor en matière de flux d'informations et de mise à charge des frais liés à la gestion de la circulation des pièces métalliques.

D'autres dispositions légales concernant la gestion de la circulation des signes monétaires concernent les matières suivantes:

- la Banque centrale n'est pas tenue de remplacer ou d'échanger les signes monétaires libellés en francs détruits, perdus, contrefaits ou falsifiés.

Par contre, elle est tenue de remplacer ses billets libellés en francs endommagés, si le porteur peut présenter une ou des parties du billet représentant plus de la moitié du billet ou s'il prouve que le reste du billet, dont il présente moins de la moitié, a été détruit (article 20 c) de la loi organique de la BCL).

- un règlement grand-ducal peut fixer la date à laquelle les signes monétaires en francs perdront leur cours légal et déterminer les mesures qui facilitent leur retrait.
- un autre règlement grand-ducal peut fixer la durée de la période d'échange (période pendant laquelle le public peut échanger les pièces et les billets après que ceux-ci ont perdu leur cours légal).

La loi du 23 décembre 1998 ne mentionne explicitement comme mission de la BCL que l'émission des signes monétaires sous forme de billets et la mise en circulation des signes monétaires sous forme de pièces métalliques. Ces concepts couvrent l'ensemble des tâches à accomplir pour assurer une alimentation adéquate des circuits de paiement. Sont comprises dans ces tâches les opérations d'authentification et de tri des billets. Par authentification, on entend le contrôle de l'authenticité des billets sur base des éléments de sécurité y incorporés. Par «tri des billets» on entend la séparation des billets aptes à une circulation soignée de ceux qui présentent un état qui les y rend inaptes et qui passent à la destruction (billets déchirés, sales, troués, froissés, etc). Chaque billet remis à la BCL est authentifié et trié au moyen d'une machine spéciale de haute technologie. Les signes monétaires remis à la Banque centrale, contrefaits ou apparemment tels, sont expertisés auprès de l'émetteur, puis remis aux autorités judiciaires nationales. Signalons à ce sujet que le Grand-Duché prépare une loi d'approbation de la Convention internationale pour la répression du faux-monnayage, signée à Genève le 20 avril 1929.

La gestion des signes monétaires belges

Dans le cadre de l'association monétaire belgo-luxembourgeoise, l'Accord intergouvernemental du 23 novembre 1998 sur une interprétation commune des protocoles régissant l'association monétaire entre la Belgique et le Luxembourg à partir du passage à la troisième phase de l'Union économique et monétaire prévoit en son article 1^{er} a) que les billets et pièces belges continuent à avoir cours légal au Grand-Duché. L'objectif premier de cet accord passé entre les deux gouvernements est d'éviter toute perturbation dans les circuits et habitudes de paiement.

Afin de mettre en œuvre l'accord intergouvernemental, la BCL et la Banque Nationale de Belgique ont signé le 29 décembre 1998 une convention relative à la circulation des signes monétaires pendant la période transitoire de la troisième phase de l'UEM. Cette convention stipule dans son article 1^{er} que la BCL assure sur le territoire luxembourgeois la mise en circulation et le traitement des signes monétaires belges fournis à cet effet par la BNB. Le montant et la composition de l'encaisse en signes monétaires belges sont fixés par la Caisse centrale de la BCL en fonction de la demande et des besoins nationaux prévisibles en signes monétaires belges. Les règles de vérification, d'authenticité et les critères de rebut et de destruction sont déterminés par la BNB.

En vertu de ladite convention, la BCL accepte à l'échange et à l'encaissement les billets belges retirés du circuit monétaire. Lors de la phase d'introduction de l'euro au 1^{er} janvier 2002, la BCL assurera au Luxembourg l'échange de signes monétaires belges contre des euros, dans le cadre des dispositions de l'article 1^{er} g) de l'Accord intergouvernemental.

Les billets et pièces belges détériorés sont en principe échangés par la BCL dans les conditions fixées par les émetteurs.

La gestion des autres billets de la zone euro

En ce qui concerne les billets des autres Etats membres participant à l'Union monétaire, la BCL est impliquée indirectement dans la gestion de leur circulation.

Les billets et pièces libellés en monnaies nationales ne conservent leur cours légal que sur le territoire de leur pays ou de leur zone d'émission respectifs. L'article 52 des statuts du SEBC-BCE impose l'obligation aux banques centrales nationales participant à l'Eurosystème, d'assurer l'échange des billets ayant cours légal dans les autres pays de la zone euro, conformément aux dispositions prises par le Conseil des Gouverneurs de la BCE, en appliquant les taux officiels de conversion. Cet échange est effectué aux guichets de la Caisse centrale de la BCL qui pourvoit au rapatriement de ces billets dans leur pays d'émission.

2.1.4 L'introduction des billets et pièces en euro

Le défi

Le 1^{er} janvier 1999 a marqué le début effectif de l'Union monétaire entre les onze Etats membres participants avec l'introduction de l'euro sous forme scripturale et le lancement des opérations de l'Eurosystème, composé de la Banque centrale européenne et des onze banques centrales nationales. Le 1^{er} janvier 2002, souvent appelé «E-day», marquera une étape qui aura des effets directs et visibles pour tous les acteurs de la vie économique et sociale avec l'introduction physique, c'est-à-dire la mise en circulation des billets et pièces en euro, ce à quoi s'ajoute le retrait progressif et parallèle des monnaies nationales. Au plus tard le 30 juin 2002, les signes monétaires nationaux des pays de la zone euro perdront leur cours légal. Entre ces deux dates a lieu la période dite de double circulation de l'euro et des monnaies nationales.

Le remplacement des billets et pièces nationaux par les nouveaux signes monétaires européens et surtout l'organisation pratique de ce remplacement et de la double circulation seront d'envergure et reposeront, en grande partie, sur des choix nationaux. La BCE et la Commission européenne évaluent à 13 milliards le nombre de billets et à 56 milliards le nombre de pièces à produire dans la zone euro, soit un poids total de quelque 250.000 tonnes. Pour le Luxembourg, il est prévu de produire 46 millions de billets en euro, répartis sur les 7 coupures différentes, ainsi que 120 millions de pièces en euro (8 dénominations différentes) dont le poids total s'élève à quelque 610 tonnes. Se pose aux autorités luxembourgeoises le double défi de l'introduction des nouveaux signes monétaires en euro dans les différents secteurs concernés et, en parallèle, du retrait des billets et pièces en francs aussi bien luxembourgeois que belges. Le législateur européen a laissé à chaque pays le soin de préciser et d'affiner son scénario pour le remplacement des billets et pièces. Les décisions européennes ne concernent, outre les spécifications techniques des billets et pièces en euro, que la date d'introduction des billets et des pièces qui sera le 1^{er} janvier 2002, identique pour tous les pays concernés, et la durée maximale de la période de double circulation qui a été fixée à 6 mois. Chaque Etat membre participant a la possibilité de raccourcir cette période en adoptant une mesure législative nationale. Au Luxembourg, il est actuellement prévu que la période de double circulation durera 2 mois à compter du 1^{er} janvier 2002. Après cette période, les billets et pièces en francs resteront échangeables dans leur zone d'émission.

L'organisation au niveau européen

Conseil des Ministres de l'Economie et des Finances de l'Union européenne (Ecofin)

Plusieurs points ont été discutés et retenus par le Conseil des Ministres lors de sa réunion du 8 no-

vembre 1999 au sujet de l'introduction des billets et pièces en euro:

1. Les Etats membres mettront tout en œuvre pour faire en sorte que l'essentiel des opérations au comptant puisse être réalisé en euros dans un délai de quinze jours à compter du 1^{er} janvier 2002.
2. Les Etats membres estiment que la période de circulation parallèle des anciens et des nouveaux billets et pièces durera entre quatre semaines et deux mois. A l'issue de cette période, les Etats membres pourront prendre des dispositions afin de faciliter l'échange des anciens billets et pièces.
3. Afin qu'une quantité suffisante de billets et de pièces puisse être en circulation au cours des premiers jours de janvier 2002, il serait utile que les établissements financiers et certains autres groupes, notamment les sociétés de transport de fonds et les détaillants, reçoivent déjà des billets et des pièces un peu avant le 1^{er} janvier 2002. Les Etats membres rappellent que cette préalimentation ne doit pas conduire à mettre en circulation des billets et des pièces en euro avant le 1^{er} janvier 2002.
4. Afin d'aider les citoyens à se familiariser avec les nouvelles pièces et de faciliter le passage à l'euro, les Etats membres estiment que l'on peut envisager de mettre, sur demande, des quantités limitées de pièces à la disposition du public, notamment des groupes vulnérables de la population, mais pas avant la seconde quinzaine de décembre 2001.

L'Eurosystème

Le Conseil des gouverneurs de la BCE, a déjà arrêté les principales décisions suivantes:

1. Le principe d'harmoniser les dates les plus tôt possibles de livraison des signes monétaires

préalimentés (earliest delivery dates) a été retenu. Il y a actuellement un accord sur une période maximale de 4 mois pour la préalimentation. Pour le Grand-Duché de Luxembourg, il semble que cette période maximale de 4 mois soit largement suffisante, vu l'exiguïté du territoire et les capacités de transports actuellement disponibles au Luxembourg.

2. Une préalimentation¹ des institutions financières, des transporteurs de fonds, du secteur de détail et d'autres organisations peut être considérée comme légalement possible uniquement si des accords contractuels peuvent être mis en place dans chaque système légal national en vue d'assurer que les signes monétaires en euro ne sont pas mis en circulation avant le 1^{er} janvier 2002. Comme la BCL n'est en relation directe qu'avec les institutions financières, la préalimentation par la BCL ne pourra se faire qu'aux clients de la Caisse centrale de la BCL. Les institutions financières peuvent alors sous-préalimenter² le secteur de détail et les autres organisations. Le Conseil des gouverneurs a également décidé que la préalimentation de billets en euro n'est pas possible au public, puisque ceci équivaut à une mise en circulation avant la date limite imposée par le règlement CE n° 974/98 du 3 mai 1998.

Comme la BCL fait partie intégrante du SEBC, il est clair que le Luxembourg est tenu de respecter et de mettre en œuvre les décisions prises par le Conseil des gouverneurs de la BCE à Francfort. Toutefois, ces décisions ne couvrent pas tous les aspects et laissent ainsi une certaine marge de manœuvre aux banques centrales nationales pour la mise en œuvre de certains aspects pratiques du cash changeover.

La BCL est activement engagée dans la préparation de l'émission et de la mise en circulation des billets et pièces en euro. Plusieurs comités et groupes de travail de la BCE, auxquels participent les banques centrales nationales, s'occupent des différents aspects de la production des billets, d'une part, et des questions pratiques de la mise en circulation des billets et pièces en euro, d'autre part. Ce dernier aspect a principalement comme objectif l'organisation logistique du cash changeover.

Les comités et groupes de travail les plus importants pour le Luxembourg sont les suivants:

«Banknote Committee»

Il s'agit de l'instance qui prépare les décisions du Conseil des gouverneurs en matière de billets et pièces en euro.

PT3 «Quality Management System»

Ce groupe de travail est chargé de mettre au point et de vérifier la bonne exécution du système de contrôle de qualité des billets produits par les différentes imprimeries.

PT6 «Counterfeit Monitoring System»

Afin de pouvoir combattre la contrefaçon de l'euro dès les premiers jours de sa naissance «physique», ce groupe met en place une base de données sur les différentes contrefaçons de l'euro. Les autorités policières seront adjointes à un stade ultérieur.

PT7 «Security»

Il s'agit d'élaborer des règles communes de sécurité à respecter par les différentes imprimeries, par les fournisseurs de matières premières ainsi que lors des transports et du stockage des billets en euro.

1 La préalimentation, appelée «front-loading» consiste à livrer avant la date de la mise en circulation officielle aux différents acteurs économiques à déterminer un certain stock de signes monétaires destinés à être mis en circulation par ces opérateurs après cette date, en l'occurrence après le 1^{er} janvier 2002.

2 La sous-préalimentation vise la préalimentation au 2^e degré, c.-à-d. des transporteurs de fonds des commerçants ou d'autres organisations par les institutions financières en signes monétaires en euro.

PT8 «Information and Communication Campaign»

Cette équipe prépare une campagne d'information massive auprès des différents publics cibles bien avant le début 2002.

«Issue Working Group»

Ce groupe de travail s'occupe des questions de mise en circulation des billets et pièces en euro.

«Joint Task Force for the legal implications of the logistics of the cash changeover»

Ce groupe de travail regroupe les juristes et les experts des caisses centrales pour discuter des implications juridiques de la logistique à mettre en œuvre pour le cash changeover.

D'autres groupes s'occupent des aspects techniques et opérationnels de l'impression des billets.

La préparation du «cash changeover» au Luxembourg

L'action de la BCL

L'organisation du cash changeover vise à remplacer le plus vite possible les signes monétaires en francs par des signes monétaires en euro en mettant à la disposition des banques, du commerce et du public une «masse critique» de signes monétaires en euro de manière à leur permettre de réaliser l'essentiel des transactions fiduciaires en euro. Il s'agit aussi de permettre le plus rapidement possible l'échange des anciens signes monétaires nationaux. La BCL continuera cependant à accepter à l'échange à ses guichets des billets en francs luxembourgeois, et ce sans doute pour une durée illimitée, de même que les pièces libellées en francs, au moins jusqu'à la fin de la période à fixer par règlement grand-ducal.

La BCL a mis en place un Comité «Monnaie Fiduciaire» dont le mandat consiste, dans une première étape, à analyser les différentes problématiques de l'introduction des billets et pièces en

euro au Luxembourg et à faire des propositions quant à la logistique à mettre en place en vue du bon déroulement du cash changeover. Plusieurs réunions de ce comité ont déjà eu lieu et ont permis de lancer avec les représentants des différentes institutions financières les discussions relatives aux aspects pratiques du cash changeover au Luxembourg.

Afin de pouvoir évaluer approximativement l'envergure du cash changeover au Luxembourg, il importe de donner un bref aperçu de la circulation monétaire, tant des billets ayant cours légal au Luxembourg que des pièces.

La situation particulière du Luxembourg en raison de l'association monétaire belgo-luxembourgeoise fait en sorte que la BCL est chargée de retirer de la circulation non seulement la monnaie qu'elle a émise, notamment le franc luxembourgeois, mais également le franc belge qui a cours légal au Luxembourg et qui y constitue la majeure partie de la circulation monétaire. Ceci implique une étroite coordination avec les autorités belges que sont la BNB en ce qui concerne les billets et le Trésor belge en ce qui concerne les pièces. En effet, à côté de quelque 3 millions de billets en francs luxembourgeois, la BCL devra retirer quelque 14 millions de billets belges, selon les estimations actuelles de la circulation monétaire au Grand-Duché de Luxembourg. Cette quantité de billets à retirer représente une valeur d'environ 23 milliards, qui ira en croissant d'ici au 1^{er} janvier 2002. S'ajoutent encore les billets de la BIL qui ont perdu leur cours légal au 1^{er} janvier 1999 et qui disparaîtront définitivement de la circulation au plus tard vers la fin de la période de double circulation. On peut constater que la circulation de ces billets diminue constamment, mais le retrait s'est amorcé relativement lentement au début de cette année, ce qui peut s'expliquer par le fait que le public n'a pas connaissance de ce que le billet de la BIL a perdu son cours légal. Actuellement, il reste environ 250.000 billets en circulation.

Les quantités de billets en francs représentent un poids d'environ 17 tonnes. Le nombre minimum de transports sécurisés nécessaires pour le rapatriement des billets est estimé à quelque 500 transports qui, d'après la flotte actuelle de camions blindés et l'organisation actuelle des transports au Luxembourg, peuvent être achevés endéans la durée prévue de période de double circulation.

En ce qui concerne les pièces, la situation est différente, en ce sens que le rapatriement des pièces en francs respectivement la mise en circulation des pièces en euro impliquent des poids beaucoup plus élevés. Il est estimé que le montant des pièces aussi bien luxembourgeoises que belges actuellement en circulation au Luxembourg s'élève à environ 1 milliard de francs, soit quelque 161 millions de pièces, représentant un poids de quelque 660 tonnes sans emballage.

Dans ce contexte des transports, s'ajoutent ensuite les quantités de billets et pièces en euro qui doivent être mis en circulation. Ces quantités sont estimées s'élever à quelque 9 à 10 millions de billets et quelque 120 millions de pièces, soit 560 tonnes, en vue du remplacement de la circulation actuelle au Luxembourg.

En vue de répartir cette charge des transports sur un espace de temps plus étendu, la préalimentation des signes monétaires aux différents acteurs économiques avant la date de mise en circulation officielle est parfois avancée comme une solution aux problèmes. Il faudrait alors s'assurer que ces stocks «pré-livrés» ne soient pas mis en circulation avant cette date.

Une telle opération permettrait de commencer le retrait des signes monétaires nationaux dès les premiers jours de la période de double circulation; elle contribuerait aussi à raccourcir à un minimum cette période de double circulation, car celle-ci peut comporter des risques de confusion auprès des différents utilisateurs d'espèces entre la monnaie nationale et la nouvelle monnaie.

Tout comme la préalimentation, le concept de «kits de démarrage» a été envisagé en vue du cash change-over. En effet, afin de promouvoir un remplacement simplifié et accéléré des signes monétaires, certains acteurs économiques ont lancé l'idée de conditionner, sous forme standardisée, les différents signes monétaires majoritairement utilisés par différents acteurs et de leur vendre les quantités demandées sous cette forme. Les kits pourraient ainsi contribuer à faciliter les échanges des stocks de monnaie nationale contre un certain nombre de pièces et/ou billets en euro. Toutefois, vu que les quantités estimées à être mises en circulation par ce moyen ne sont probablement pas importantes, cette vente de kits de démarrage ne peut pas contribuer significativement à résoudre les problèmes logistiques de transport des pièces, si ce n'est de répartir le transport des pièces sur un temps plus long au cas où ces kits seraient pré-alimentés.

Les autres acteurs impliqués au Luxembourg

Institutions financières

Les institutions financières sont évidemment les premières concernées par cet événement, et ce à plusieurs niveaux:

D'abord, les caisses principales et toutes les agences devront être préparées pour les opérations d'échange des anciens signes monétaires et de mise en circulation de nouveaux signes monétaires. Un effort considérable de préparation est nécessaire afin de pouvoir faire face à la multitude de clients qui désirent échanger leurs espèces en francs contre des euros, et ce dès les premiers jours de 2002. Le problème majeur pour les banques est que cet échange s'ajoute aux activités normales de début d'année qui impliquent déjà des files d'attente aux guichets bancaires. Les caissiers doivent être bien formés pour reconnaître aussi bien les billets en francs que les autres devises européennes, au cas où les banques continuent à accepter des devises des pays de la zone

euro, afin de faire face aux tentatives d'échange de signes monétaires contrefaits. Certaines initiatives, comme l'ouverture des guichets de banques pendant des plages horaires élargies lors des premières semaines de janvier, et exclusivement destinées à l'échange de la monnaie nationale contre des euros, ou la mise en place de guichets spécialisés dans les opérations d'échange permettraient éventuellement d'éviter des files d'attente aux guichets et pourraient inciter le public à obtenir les premiers signes monétaires d'un agent qualifié et certifié.

Ensuite, l'adaptation rapide des distributeurs automatiques de billets (GAB) est d'une importance primordiale pour assurer une introduction rapide et sans heurts des billets en euro. Vu la densité des GAB sur le territoire luxembourgeois et vu l'utilisation répandue de ces machines, il importe avant tout que les institutions financières préparent ces GAB à ne dispenser que des billets en euro à partir du 1^{er} janvier 2002. En effet, au Luxembourg, quelque 400 GAB sont installés à travers le pays et distribuent actuellement, selon les estimations des banques, environ trois quarts des billets prélevés. Cette tendance pourrait aller en s'accroissant d'ici au 1^{er} janvier 2002.

Transporteurs de fonds

Les transporteurs joueront un rôle important dans les opérations logistiques du cash changer. Les préparatifs à cet événement dans ce secteur sont déjà lancés depuis un certain temps. La flotte actuelle de camions blindés ne permet pas de transporter toutes les quantités nécessaires endéans la période de double circulation de deux mois envisagée. Il serait utile d'essayer de répartir les transports pour le retrait et la mise en circulation sur une période de temps prolongée; l'essentiel consiste à faire en sorte que des quantités suffisantes de signes monétaires en euro soient disponibles auprès des utilisateurs d'es-

èces dès les premiers jours de 2002 afin d'assurer qu'une majeure partie des transactions fiduciaires puisse être faite en euro. Le retrait des billets et pièces en francs peut, le cas échéant, être réparti sur une période qui va au-delà de la période de double circulation, puisque les billets et pièces en francs resteront échangeables après la fin de la période de double circulation. Cet échange prolongé permet d'éviter la panique dite d'échange parmi le public. Une limite de cette période d'échange n'est toutefois pas encore fixée, mais peut être déterminée par un règlement grand-ducal. De même, la préalimentation de billets et pièces en euro devrait permettre de transporter une majeure partie des signes monétaires à mettre en circulation bien avant l'E-day auprès des principaux utilisateurs d'espèces. Comme certains transporteurs assurent également une grande partie de l'alimentation des cassettes de billets dans les distributeurs automatiques de billets, une bonne organisation du travail sera de rigueur autour de l'E-day.

Commerce luxembourgeois

Le secteur du commerce est appelé à jouer un rôle important dans le succès de l'introduction des signes monétaires nouveaux.

Il est un fait que les pièces et billets de petites coupures sont mis en circulation par le secteur de détail, plutôt que par les banques. Le commerce juge donc important pour lui d'être sous-préalimenté en quantités suffisantes de pièces et billets de petites coupures bien avant le 1^{er} janvier 2002 en vue de mettre en place les bases d'un basculement sans heurts, simple et rapide. Comme le rendu de monnaie représente une part importante de leur chiffre d'affaires, les commerçants estiment devoir être mis en mesure de pouvoir rendre le change en euro dès la date du 1^{er} janvier 2002. En effet, l'Accord³ général sur les lignes de condui-

³ Cet Accord général sur les lignes de conduite de la conversion à l'euro a été signé le 4 mai 1998 entre le Gouvernement luxembourgeois et différents acteurs de la vie économique et sociale du Grand-Duché de Luxembourg.

te de la conversion à l'euro prévoit que «dans la mesure du possible, le commerce rendra le change en euro à partir du 1^{er} janvier 2002».

Il est d'ores et déjà connu que le commerce luxembourgeois doit affronter le même défi et les mêmes problèmes que leurs homologues étrangers, cependant les commerçants luxembourgeois disposent d'un certain avantage dans le maniement des devises. En effet, les caissiers des grandes surfaces ainsi que les commerçants dans les régions frontalières du pays sont équipés et habitués à accepter deux devises supplémentaires. En ce sens, la conversion à l'euro ne créera pas trop de confusion, du moins auprès de ces commerçants.

Comme les préparatifs au cash changeover tombent dans une période de circulation monétaire élevée, notamment entre Noël et Nouvel An, cette opération de remplacement des signes monétaires représente un défi pour tous les acteurs concernés. Les commerçants se concentrent essentiellement sur leurs ventes de Noël, de Nouvel An, sur leurs inventaires et même déjà sur les soldes de fin janvier, tandis que les banquiers sont occupés à clôturer les opérations de fin d'année. Il importe de sensibiliser tous les acteurs de façon à ce que le cash changeover devienne la priorité des opérateurs concernés. Ainsi, pour tous les acteurs, le remplacement des signes monétaires nécessite un effort supplémentaire à mettre en place pendant une période qui, de toute façon, est déjà une période très active.

La campagne d'information

L'introduction physique de l'euro sera un événement médiatique important et une vaste campagne d'information sera menée par l'Euro-système à ce sujet bien avant le «E-day». Le public s'attend légitimement à ce que les signes

monétaires en euro soient disponibles à partir du 1^{er} janvier 2002, date que les citoyens ont déjà bien mémorisée comme date fatidique et qui est également inscrite dans le règlement concernant l'introduction de l'euro.

Etant donné que la campagne d'information sur les billets et pièces en euro s'insère dans un cadre dont les grandes lignes sont fixées par la BCE (en collaboration avec la Commission européenne pour les pièces en euro), la BCL est amenée à assurer la mise en œuvre de telles actions de communication au niveau national. A cet effet, la BCL, qui assure le leadership en matière de campagne d'information sur le cash changeover au Luxembourg, a créé un groupe de travail interne «Campagne d'information» qui sera élargi, le moment venu, à des participants externes. Afin de ne mener qu'une seule campagne pour les billets et pièces, un effort de coordination entre la BCL et le Ministère des Finances sera nécessaire pour mettre en œuvre sur le territoire luxembourgeois la stratégie élaborée dans les grandes lignes par la BCE. Cette campagne d'information portera sur tous les aspects relatifs aux billets et pièces en euro (information et familiarisation du public) et au scénario du cash changeover. Une attention particulière devrait être consacrée à informer la population luxembourgeoise afin qu'elle se comporte «normalement» à l'égard de cet événement en s'approvisionnant en espèces et en les dépensant de façon habituelle. En outre, il faudrait l'inciter à ne pas échanger des francs contre remise directe des euros tout de suite après le «E-day».

La BCL vient de construire son site Internet (www.bcl.lu) sur lequel figurent déjà des informations relatives aux signes monétaires en euro et sur lequel seront publiés, en temps utile, des informations relatives au scénario d'introduction des signes monétaires en euro au Luxembourg.

Un effort commun

Au 1^{er} février 2000, il ne reste plus que 700 jours jusqu'au 1^{er} janvier 2002, soit moins de 500 jours ouvrables pour préparer l'opération qu'on peut qualifier d'opération représentant le mieux l'intégration européenne et qui est une opération d'une envergure sans précédent en Europe. Il s'agit vraiment d'une première historique où onze, et peut-être à ce moment-là douze ou même treize Etats membres remplaceront leur monnaie nationale par une monnaie unique. Il s'agit d'introduire au niveau de la zone euro quelque 13 milliards de billets et quelque 56 milliards de pièces en euro, représentant un poids total de quelque 250.000 tonnes. Ce défi se doit d'être bien préparé par le SEBC et les différents Etats membres participants. Le règlement CE n° 974/98 concernant l'introduction de l'euro laisse une certaine flexibilité pour l'organisation de l'introduction de l'euro en général, se basant sur le principe de subsidiarité. Il importe dès lors de prendre les mesures permettant de promouvoir une introduction sans heurts et ordonnée des signes monétaires en euro et un retrait rapide des signes monétaires nationaux au Luxembourg. Tous les acteurs de la vie économique et sociale sont censés contribuer à cette opération d'envergure afin d'assurer que cette introduction des nouveaux signes monétaires en euro au Luxembourg soit couronnée de succès.

2.1.5 Conclusion

Au fil de l'histoire, le Luxembourg a appris à maîtriser une circulation fiduciaire complexe, dont il n'existe pas d'équivalent en Europe. Bien que de création très récente, la BCL a la charge de gérer au mieux la circulation des billets et pièces sur le territoire national, mission essentielle pour le bon fonctionnement d'une économie. La BCL s'est pour cela appuyée sur l'expérience acquise par les institutions qui l'avaient précédée, tout en la développant dans le cadre neuf de l'Union monétaire européenne.

L'introduction imminente des billets et pièces en euro en lieu et place des signes monétaires nationaux constitue pour les pays concernés un défi de taille, souvent présenté comme étant sans précédent dans l'histoire. La situation actuelle du pays, aboutissement de changements multiples dans l'utilisation courante de billets et pièces peut ainsi paraître plus compliquée que celle que connaissent les autres pays de la zone euro. Cette expérience constitue un atout pour le changement à venir. Dans ces circonstances uniques, la BCL dans le cadre de l'Eurosystème, met tout en œuvre afin d'assurer au public à la fois un basculement harmonieux et rapide vers la nouvelle monnaie et la possibilité étendue dans le temps d'échanger sans frais les billets et pièces en francs contre des euros.