

N° 897

SÉNAT

2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 septembre 2022

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)
sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la
procédure accélérée, autorisant l'approbation de l'accord de siège entre le
Gouvernement de la République française et la Banque des règlements
internationaux relatif au statut et aux activités de la Banque des règlements
internationaux en France, et de l'accord de sécurité sociale entre le Gouvernement
de la République française et la Banque des règlements internationaux,*

Par M. Guillaume GONTARD,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Olivier Cadic, Olivier Cigolotti, André Gattolin, Guillaume Gontard, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Philippe Paul, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, *vice-présidents* ; Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, Isabelle Raimond-Pavero, M. Hugues Saury, *secrétaires* ; MM. François Bonneau, Gilbert Bouchet, Mme Marie-Arlette Carlotti, MM. Alain Cazabonne, Pierre Charon, Édouard Courtial, Yves Détraigne, Mmes Catherine Dumas, Nicole Duranton, MM. Philippe Folliot, Bernard Fournier, Mme Sylvie Goy-Chavent, M. Jean-Pierre Grand, Mme Michelle Gréaume, MM. André Guiol, Ludovic Haye, Alain Houpert, Mme Gisèle Jourda, MM. Alain Joyandet, Jean-Louis Lagourgue, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Mme Vivette Lopez, MM. Jean-Jacques Panunzi, François Patriat, Gérard Poadja, Stéphane Ravier, Bruno Sido, Rachid Temal, Mickaël Vallet, André Vallini, Yannick Vaugrenard.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 20, 153 et T.A. 9

Sénat : 848 et 898 (2021-2022)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL	5
I. LA BANQUE DES REGLEMENTS INTERNATIONAUX, OU « LA BANQUE CENTRALE DES BANQUES CENTRALES »	5
A. LA PLUS ANCIENNE DES ORGANISATIONS FINANCIERES INTERNATIONALES	5
B. L'IMPLANTATION D'UN CENTRE D'INNOVATION AU CŒUR DE LA CAPITALE ACCROIT LA VISIBILITE DE LA PLACE FINANCIERE PARISIENNE....	6
1. <i>Un pôle d'innovation récent, au service des banques centrales</i>	<i>6</i>
2. <i>Un réseau mondial qui s'implante au sein de la zone euro</i>	<i>7</i>
a) <i>Les travaux conduits par les implantations existantes</i>	<i>7</i>
b) <i>Le futur centre franco-allemand et les projets qui lui seront confiés</i>	<i>7</i>
C. LA NECESSAIRE PRISE EN COMPTE DE L'URGENCE CLIMATIQUE PAR LA SPHERE FINANCIERE	8
II. DEUX ACCORDS AUX STIPULATIONS CLASSIQUES	9
A. L'ACCORD DE SIEGE.....	9
B. L'ACCORD DE SECURITE SOCIALE	10
EXAMEN EN COMMISSION	11
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	15

L'ESSENTIEL

Réunie le 27 septembre 2022, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de M. Guillaume Gontard sur le **projet de loi n° 848 (2021-2022) autorisant l'approbation de l'accord de siège entre le Gouvernement de la République française et la Banque des règlements internationaux relatif au statut et aux activités de la Banque des règlements internationaux en France, et de l'accord de sécurité sociale entre le Gouvernement de la République française et la Banque des règlements internationaux.**

Suivant l'avis du rapporteur, **la commission a adopté, à l'unanimité et sans modification, le projet de loi précité** que l'Assemblée nationale avait adopté, en première lecture, le 28 juillet 2022.

*

* *

I. LA BANQUE DES REGLEMENTS INTERNATIONAUX, OU « LA BANQUE CENTRALE DES BANQUES CENTRALES »

A. LA PLUS ANCIENNE DES ORGANISATIONS FINANCIERES INTERNATIONALES

La Banque des règlements internationaux (BRI) est une organisation internationale créée en 1930¹ afin de répondre à l'absence de dispositif de règlement des différends en matière de coopération internationale monétaire et financière et, ainsi, contribuer à la résolution de la délicate question des réparations de guerre allemandes et de leur rééchelonnement.

Le siège de la BRI est situé à Bâle, en Suisse. L'institution a le statut de société anonyme par actions de droit suisse ; 63 banques centrales, dont la Banque de France, en sont actionnaires². Le président de son conseil d'administration est d'ailleurs M. François Villeroy de Galhau, gouverneur de la Banque de France.

¹ Par un accord signé entre le gouvernement de la Confédération Suisse, d'une part, et ceux de l'Allemagne, de la Belgique, de la France, du Royaume-Uni, de l'Italie et du Japon, d'autre part.

² La Banque centrale de la Fédération de Russie est membre de la BRI, mais a été suspendue en février 2022 à la suite des sanctions internationales prononcées à l'encontre du pays, en réponse à l'invasion de l'Ukraine.

Cette institution est considérée comme « la banque centrale des banques centrales » dans la mesure où elle aide les banques centrales dans la gestion des réserves de devises. Elle œuvre à la coopération monétaire et financière entre les États ; à ce titre, elle abrite le « Comité de Bâle » qui édicte des normes internationales dans le domaine de la surveillance bancaire.

B. L'IMPLANTATION D'UN CENTRE D'INNOVATION AU CŒUR DE LA CAPITALE ACCROIT LA VISIBILITE DE LA PLACE FINANCIERE PARISIENNE

1. Un pôle d'innovation récent, au service des banques centrales

En 2019, la BRI a créé un pôle d'innovation (*BIS Innovation Hub*, ou BISIH), dirigé depuis le siège de Bâle. Il est composé de centres d'innovation répartis dans le monde et hébergés par les banques centrales des pays concernés. Sa mission est de favoriser et de développer la coopération au sein de la communauté des banques centrales pour explorer les potentialités des nouvelles technologies dans le domaine bancaire et financier. À cet effet, le BISIH est chargé :

- d'identifier les évolutions technologiques pouvant concerner les missions des banques centrales et approfondir la connaissance de ces technologies, des risques et des avantages qu'elles portent pour le secteur financier et les utilisateurs de services financiers, dans l'objectif d'améliorer la prise en compte de ces effets par les banques centrales ;

- de mettre en relation les responsables d'innovation et d'exploration technologique des différentes banques centrales ;

- de conduire des projets techniques pour expérimenter dans le champ de ces nouvelles technologies ou, si un intérêt est identifié, de développer des outils utiles aux banques centrales que la BRI mettra gratuitement à leur disposition (« biens publics ») ;

- de porter à la connaissance du secteur financier et du public les actions des banques centrales dans le domaine de l'innovation, grâce à l'organisation de conférences, de *hackathons*¹ et d'appels à projets. Le BISIH a ainsi lancé, en 2020, un concours sur le thème des technologies digitales appliquées aux missions de régulation et de supervision (*Regtech/Suptech*), et un appel à projets dans le domaine de la finance verte (travaux du G20).

¹ Ou « marathon de programmation » : événement durant lequel des groupes de développeurs volontaires se réunissent pour une période donnée afin de travailler sur des projets de programmation informatique de manière collaborative.

2. Un réseau mondial qui s'implante au sein de la zone euro

a) Les travaux conduits par les implantations existantes

Le BISIH est actuellement composé de cinq centres situés en Suisse (à Bâle et à Zurich), à Londres, à Stockholm, à Hong Kong et à Singapour. Un sixième site ouvrira prochainement à Toronto, et un partenariat a été signé avec la *Federal Reserve Bank of New York*.

Lors de son audition, la Banque de France a présenté au rapporteur les domaines explorés par les centres existants et les travaux qu'ils conduisent :

– *l'application de la technologie pour la régulation et la supervision (Regtech/Suptech)*. Le centre suisse a conduit un projet en matière de surveillance des marchés en temps réel, et le centre singapourien en a mené un autre sur l'automatisation et la digitalisation des déclarations réglementaires des établissements ;

– *la monnaie numérique de banque centrale (MNBC)*. Deux expérimentations ont été conduites par le centre suisse : la première sur l'usage de la MNBC pour le règlement d'opérations sur titres, et la seconde, en partenariat avec la Banque de France, sur l'interopérabilité de deux MNBC pour des opérations financières transnationales. Le centre de Singapour a quant à lui mené une expérimentation portant sur la création d'une plateforme supportant des MNBC de différents pays pour des règlements transnationaux¹. Enfin, le centre de Hong Kong a conduit un projet sur l'interopérabilité de MNBC de quatre pays, et un autre sur une MNBC destinée aux paiements des particuliers (*retail MNBC*) ;

– *les nouvelles infrastructures de marché*. Un projet de construction de plateforme permettant des règlements instantanés entre pays a été mené par le centre singapourien ;

– *la finance décentralisée*. Le centre de Hong Kong a travaillé sur la digitalisation des identités d'entreprises pour faciliter leur accès au crédit ;

– *la finance verte*. Le centre de Hong Kong œuvre à la construction d'une plateforme digitale de gestion de l'émission et du transfert d'obligations vertes, destinée à faciliter l'accès des investisseurs individuels à ce type d'instruments financiers.

b) Le futur centre franco-allemand et les projets qui lui seront confiés

La Banque de France, la Deutsche Bundesbank et la Banque centrale européenne (BCE) ont proposé à la BRI, au nom de l'Eurosystème, d'accueillir un nouveau centre au cœur de la zone euro, réparti sur deux sites : le premier installé à Francfort, où siège la BCE, et le second implanté à

¹ Cette expérimentation se prolongera en 2022 et associera deux autres centres du BISIH : le centre Eurosystème et le centre suisse.

Paris qui, par ailleurs, accueille le siège de l'Autorité bancaire européenne et celui de l'Autorité européenne des marchés financiers.

D'après le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, la place centrale de Paris et de Francfort dans le réseau d'infrastructures de l'Eurozone (communications, énergie, *datacenters*) a été essentielle dans cette candidature, de même que l'image des banques centrales française et allemande, reconnues comme particulièrement innovantes.

Lors de son audition, la Banque de France a présenté les trois projets qui seront confiés au centre Eurosysteme :

– le projet « Gaia » dans le domaine de la finance verte. Alors que les banques centrales ont pris conscience des effets négatifs du changement climatique sur la stabilité financière, le projet Gaia aura pour objet d'analyser de façon optimale les rapports extrafinanciers afin d'automatiser la lecture de ces rapports grâce à l'apprentissage automatique (*Machine Learning*), et ainsi mieux appréhender les actions menées par les banques et les entreprises privées pour réduire leur empreinte carbone ;

– le projet « Leap » dans le domaine de la cybersécurité. Lorsqu'un ordinateur quantique universel sera mis au point, les protocoles de cryptographie actuellement utilisés dans toutes les communications internet seront obsolètes. Ce risque de cybersécurité peut d'ores et déjà être neutralisé par l'application d'algorithmes post-quantiques ; toutefois, l'utilisation de ces nouveaux protocoles cryptographiques – qui restent immatures – doit être testée avant une implémentation dans un environnement réel de travail ;

– le projet « Atlas » en matière d'application de la technologie pour la supervision. Le but est de créer une plateforme permettant de superviser les marchés de cryptomonnaies. En effet, le manque de transparence et l'accès difficile à la donnée compliquent aujourd'hui la mission du régulateur.

C. LA NECESSAIRE PRISE EN COMPTE DE L'URGENCE CLIMATIQUE PAR LA SPHERE FINANCIERE

Outre les projets conduits par le BISIH dans le domaine de la finance verte, la BRI a émis, depuis 2019, trois fonds d'obligations vertes : un fonds libellé en euros, et deux autres en dollars américains. D'après le dernier rapport annuel de la BRI, la valeur globale de ces investissements durables s'élevait à quelque 3,4 milliards de DTS¹ à la fin de l'exercice 2021/22 (soit 4,3 milliards de dollars), ce qui représentait 13 % du total de ses actifs environ.

¹ Le DTS est un avoir de réserve international créé par le FMI en 1969 pour compléter les réserves de change officielles de ses pays membres. La valeur du DTS repose sur un panier de cinq monnaies : le dollar américain, l'euro, le renminbi, le yen et la livre sterling.

D'après ce même rapport, ces obligations vertes auraient permis d'éviter une émission de 66 235 tonnes de CO₂ pour chaque tranche de 100 millions de dollars investis.

Ces initiatives de la BRI doivent être saluées, singulièrement dans le contexte de crise climatique et énergétique que nous traversons. Ces investissements respectueux du climat favorisent une croissance équitable et durable, en réduisant le rythme rapide du changement climatique. Puissent-ils s'accroître dans les années à venir, à mesure que les investisseurs se désengagent des secteurs économiques les plus polluants.

II. DEUX ACCORDS AUX STIPULATIONS CLASSIQUES

Le Gouvernement a conclu deux accords en vue de l'installation d'un centre d'innovation dans le II^e arrondissement de Paris, au sein des locaux de la Banque de France : un accord de siège et un accord de sécurité sociale.

A. L'ACCORD DE SIEGE

Le centre n'accueillera qu'un nombre très restreint de personnels : deux agents de la Banque de France, trois agents de la BRI qui travailleront alternativement à Paris et à Francfort, et en tant que de besoin, des experts de l'Eurosystème. Au total, les effectifs du site parisien ne devraient pas excéder une dizaine de personnes.

L'accord de siège définit le statut, les privilèges et les immunités dont bénéficient la BRI et son personnel sur le territoire français. Comme le précise l'étude d'impact, *« il est nécessaire [que la BRI] puisse exercer ses missions en toute indépendance sans que ses biens situés en France puissent faire l'objet d'une quelconque mesure administrative ou judiciaire. Par ailleurs, la BRI abrite de nombreux forums de réglementation internationaux et d'autres centres d'innovation où s'échangent des données et des informations d'une particulière sensibilité qu'il est nécessaire de protéger. »*

Les stipulations du présent accord sont de facture classique et conformes à celles des accords de même nature récemment conclus par la France. Il consacre notamment la liberté d'action de la BRI en tant qu'organisation internationale (**article 2**) et prévoit les privilèges habituels – tels que l'inviolabilité des locaux et des archives de l'organisation (**article 4**), ainsi que la protection de ses communications (**article 6**) et de ses publications (**article 7**). L'accord consacre également les immunités de juridiction et d'exécution conférées à la BRI¹ (**article 5**), ainsi que les privilèges et immunités accordés aux personnes menant des activités

¹ L'immunité de juridiction permet d'éviter des poursuites devant des tribunaux, tandis que l'immunité d'exécution permet d'éviter la saisie des avoirs et des biens.

officielles pour le compte de l'organisation (**articles 12 à 16**). Enfin, sur le plan fiscal, l'organisation est exonérée d'impôts directs et indirects et de droits de douane sur les biens destinés à son usage officiel (**articles 8 et 9**), et dispose librement de ses fonds¹ (**article 10**).

B. L'ACCORD DE SECURITE SOCIALE

L'accord de sécurité sociale a pour but d'éviter une double affiliation des personnels de la BRI. À cet égard, il définit le régime de sécurité sociale applicable aux personnes affectées en France, suivant leur statut. À travers cet accord, la sécurité sociale française et la BRI s'assurent que tous les agents soient couverts par un système de protection sociale pour différents types de risques, soit par le régime général français, soit par un régime équivalent.

L'organisation propose une couverture complète à l'ensemble de son personnel en matière d'assurance maladie, d'accident du travail et de maladie professionnelle². Cette couverture mondiale couvre aussi bien les agents que les membres de leur famille. La BRI verse également des allocations familiales, et dispose de son propre régime de retraite.

¹ Aux termes de l'article 10 de l'accord de siège, « la BRI est entièrement libre de mener des transactions avec toute institution financière ou autre institution située à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire français ».

² Les négociations du présent accord visaient à s'assurer que ce régime n'était pas moins protecteur pour les agents de la BRI que le système français, quelle que soit la catégorie de risque.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 27 septembre 2022, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de M. Guillaume Gontard sur le projet de loi n° 848 (2021-2022) autorisant l'approbation de l'accord de siège entre le Gouvernement de la République française et la Banque des règlements internationaux relatif au statut et aux activités de la Banque des règlements internationaux en France, et de l'accord de sécurité sociale entre le Gouvernement de la République française et la Banque des règlements internationaux.

M. Christian Cambon, président. – Nous examinons à présent le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord de siège entre le Gouvernement de la République française et la Banque des règlements internationaux relatif au statut et aux activités de la Banque des règlements internationaux en France, et de l'accord de sécurité sociale entre le Gouvernement de la République française et la Banque des règlements internationaux, sur le rapport de notre collègue Guillaume Gontard.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – La Banque des règlements internationaux (BRI) est une organisation internationale, créée en 1930, qui œuvre à la coopération monétaire et financière entre les États. À ce titre, elle abrite notamment le Comité de Bâle, qui édicte des normes internationales dans le domaine de la surveillance bancaire.

La Banque des règlements internationaux est considérée comme la banque centrale des banques centrales, dans la mesure où elle aide les banques centrales dans la gestion des réserves de devises. Elle possède le statut de société anonyme par actions de droit suisse et a pour actionnaires 63 banques centrales, parmi lesquelles la Banque de France – je précise à cet égard que la Banque centrale de la Fédération de Russie est membre de la BRI, mais qu'elle a été suspendue en février dernier à la suite des sanctions internationales prononcées à l'encontre du pays.

Le siège de l'organisation est situé à Bâle, en Suisse, et la BRI dispose depuis 2019 d'un pôle d'innovation composé de cinq centres répartis dans le monde. La mission de ce pôle est d'identifier les évolutions technologiques pouvant affecter les activités des banques centrales, d'approfondir la connaissance de ces technologies – en particulier les risques et les avantages qu'elles portent pour le secteur financier –, et de conduire des projets visant à développer des outils utiles aux banques centrales, qui seront mis gratuitement à leur disposition.

La Banque de France, la Deutsche Bundesbank et la Banque centrale européenne (BCE) ont proposé à la BRI, au nom de l'Eurosystème, d'accueillir un nouveau centre au cœur de la zone euro, réparti sur deux sites : le premier installé à Francfort, où siège la BCE, et le second implanté à Paris, qui, par ailleurs, accueille le siège de l'Autorité bancaire européenne et celui de l'Autorité européenne des marchés financiers.

Trois projets seront confiés au centre franco-allemand : premièrement, la création d'une plateforme de supervision des marchés de cryptomonnaies, que le manque de transparence rend aujourd'hui difficile ; deuxièmement, un projet de cybersécurité pour protéger de manière pérenne les protocoles de chiffrement utilisés dans le domaine bancaire ; troisièmement, un projet relatif à la finance verte. En effet, les banques centrales ont pris conscience des effets négatifs du changement climatique sur la stabilité financière ; par conséquent, la BRI veut automatiser l'analyse des rapports extrafinanciers afin de mieux appréhender les actions conduites par les banques et les entreprises privées pour la réduction de leur empreinte carbone.

Ce dernier projet me paraît aussi intéressant qu'essentiel, singulièrement dans le contexte de crise climatique et énergétique que nous traversons. Ce projet est d'ailleurs complémentaire de celui qui est conduit par le centre de Hong Kong, qui consiste en la construction d'une plateforme digitale visant à gérer l'émission et les transferts d'obligations vertes, dans le but de faciliter l'accès des investisseurs individuels à ce type d'obligations.

Depuis 2019, la BRI a émis trois fonds d'obligations vertes, libellés en dollars ou en euros, dont le montant total s'élève à 4,4 milliards d'euros, soit 13 % de son portefeuille d'investissement. Ces initiatives doivent être saluées. Espérons qu'elles puissent se multiplier dans les années à venir, à mesure que les banques centrales se désengageront des secteurs économiques les plus polluants.

J'en viens à présent aux stipulations des accords soumis à notre examen, conclus en vue de l'installation d'un centre d'innovation dans le II^e arrondissement de Paris, au sein des locaux de la Banque de France. Ce centre n'accueillera qu'un nombre très restreint de personnels : deux agents de la Banque de France, trois agents de la BRI, qui travailleront alternativement à Paris et à Francfort, et, en tant que de besoin, quelques experts de l'Eurosystème. Au total, les effectifs du site parisien ne devraient pas excéder une dizaine de personnes.

Pour accueillir la BRI sur le territoire français, le Gouvernement a conclu deux accords : d'une part, un accord de siège définissant le statut, les privilèges et les immunités dont bénéficient la BRI et son personnel en France ; d'autre part, un accord de sécurité sociale qui vise à éviter aux membres du personnel d'être doublement affiliés.

L'accord de siège est de facture classique et conforme aux accords de même nature récemment conclus par la France. Il prévoit les privilèges habituels tels que l'inviolabilité des locaux, des communications et des archives de l'organisation, et consacre l'immunité de juridiction conférée à la BRI et à son personnel. Enfin, sur le plan fiscal, l'organisation est exonérée d'impôts directs et indirects et de droits de douane sur les biens destinés à son usage officiel.

S'agissant de l'accord de sécurité sociale, il a pour but de définir le régime de sécurité sociale applicable aux personnels affectés en France, suivant leur statut. Au travers de cet accord, la France et la BRI s'assurent que tous les agents soient bien couverts par un système de protection sociale pour différents types de risques, soit par la sécurité sociale française, soit par un régime équivalent. À cet égard, l'organisation propose à l'ensemble de son personnel une couverture complète en matière d'assurance maladie, d'accident du travail et de maladie professionnelle. Cette couverture mondiale couvre aussi bien les agents que les membres de leur famille. La BRI verse également des allocations familiales et dispose de son propre régime de retraite.

Pour conclure, les deux textes soumis à notre examen ont une portée limitée. Néanmoins, ils participent au rayonnement de la France qui prouve, une nouvelle fois, sa capacité à accueillir des organisations internationales sur son territoire en leur offrant de bonnes conditions.

L'examen de ces textes est aussi l'occasion de soutenir les projets portés par la BRI dans le domaine de la finance verte. L'organisation a enfin pris en compte l'urgence climatique, tant dans ses investissements que dans ses travaux de recherche, ce qui est heureux.

En conséquence, je préconise l'adoption de ce projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale le 28 juillet dernier. Son examen en séance publique au Sénat est prévu le jeudi 27 octobre, selon la procédure d'examen simplifié, ce à quoi la conférence des présidents, de même que votre rapporteur, a souscrit.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté, à l'unanimité, le rapport et le projet de loi précité.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

➤ *Banque de France*

- **Mme Sandrine Bernheim**, cheffe du service du droit institutionnel et social
- **Mme Angela Dupont**, directrice de projet au service *Digital office*

➤ *Ministère de l'Europe et des affaires étrangères*

- **M. Jérémie Petit**, chef du pôle affaires économiques et enjeux globaux
- **M. Pierre Dousset**, conseiller juridique à la mission des accords et traités