

LES BANQUES CENTRALES NATIONALES DANS LE SYSTÈME EUROPÉEN DE BANQUES CENTRALES

ROBERT RAYMOND *

Le projet d'union monétaire en Europe est probablement sans précédent historique. C'est d'ailleurs plutôt un projet d'unification. Il ne s'agit pas en effet de lier entre elles des monnaies différentes qui continueraient d'être gérées chacune par une banque centrale indépendante des autres. Une telle tentative serait aujourd'hui beaucoup plus aléatoire qu'au siècle précédent, car le mécanisme régulateur de l'étalon - or n'existe plus et la liberté des mouvements de capitaux donnerait aux gestionnaires de fonds et aux spéculateurs le pouvoir de rompre cette alliance. Il s'agit au contraire de substituer une nouvelle unité monétaire à celles qui existent et qui se fondraient ainsi en elle et entre elles.

135

En même temps, les Etats d'Europe continueront d'exister et leurs banques centrales aussi. La construction juridique est donc particulière. Elle a pour objectifs de maintenir l'unité de gestion de la nouvelle monnaie - l'euro - tout en décentralisant les opérations autant qu'il se peut. En effet, chaque système financier national non seulement opère selon ses lois, mais est habitué à traiter avec sa banque centrale. Même si l'intégration financière s'accroît dans la zone monétaire, bien des particularités locales subsisteront longtemps.

Le cadre juridique

Les règles et pouvoirs statutaires

Selon l'article 106.1 du Traité sur l'union européenne, le Système Européen de Banques Centrales (SEBC) sera composé de la Banque Centrale Européenne (BCE) et des banques centrales nationales (BCN). Il n'aura pas, globalement, de personnalité juridique, celle-ci étant conférée par l'article 106.2 à la BCE, tandis que les BCN conserveront un statut qui leur propre, dans la législation de leur pays.

* Directeur général de l'Institut monétaire européen.

Bien que sans personnalité juridique, le SEBC est lui aussi doté, dans sa globalité, de statuts qui font l'objet d'un protocole annexé au Traité et auquel celui-ci renvoie par son Article 109.4. Ce texte fixe un certain nombre de règles : objectif à atteindre (la stabilité des prix), indépendance, organes de décision, opérations et gestion. Il reprend les dispositions du Traité lui-même, les précise et les complète. Certains de ses articles peuvent être modifiés sans qu'il y ait lieu de réviser le Traité.

L'article 108 du Traité demande que les statuts de chaque BCN soient rendus compatibles avec le Traité avant l'établissement du SEBC. L'aspect le plus important de cette obligation consiste à rendre les BCN et leurs dirigeants indépendants du pouvoir politique. Elle s'impose à l'évidence à tous les États participants à la zone euro ; elle est même une condition préalable, nécessaire pour figurer sur la liste, dans la mesure où elle conditionne l'indépendance des membres du conseil des gouverneurs. On n'a pas toujours conscience qu'elle s'impose également aux pays qui ne participeront pas, à l'exception toutefois du Royaume-Uni, en vertu d'une disposition particulière du protocole qui le concerne.

L'article 14.3 des statuts du SEBC souligne que les BCN font partie intégrante de ce système. Pour exister, celui-ci doit donc obéir à des règles communes issues d'un centre unique. Il s'agit, selon l'article 106.3 du Traité repris par l'article 8 des statuts, complété par l'article 14.3, des organes de décision de la BCE : le conseil des gouverneurs et le directoire. Le conseil des gouverneurs a le pouvoir de fixer les orientations et de prendre les décisions nécessaires à l'accomplissement des missions confiées au SEBC et de s'assurer que les unes et les autres sont respectées (articles 12.1 et 14.3) des statuts). Le directoire a le pouvoir de mettre en œuvre la politique monétaire et, dans ce cadre, de donner des instructions aux BCN.

Le directoire est à la fois un démembrement et un complément du conseil des gouverneurs. En effet, les membres du directoire sont aussi membre du conseil et, en qualité de gestionnaires permanents de la BCE, ils assurent la continuité des activités du SEBC, selon les directives du conseil, entre les réunions de celui-ci. Cela s'applique notamment aux opérations de politique monétaire et plus généralement à l'accomplissement des missions du SEBC (article 12.1 des statuts).

Le conseil des gouverneurs comprend les membres du directoire (six, dont le président et le vice-président de la BCE, selon l'article 109A.2 du Traité repris à l'article 11.1 du statut), ainsi que les gouverneurs des banques des pays participant à la zone monétaire. On notera que la première désignation peut ne porter que sur quatre ou cinq membres du directoire, de manière à laisser une marge d'élargissement lorsque de nouveaux pays se joindront à la première vague (article 50 des statuts).

Le Traité prévoit la procédure applicable aux prises de décision par le

conseil. La plupart résultent d'un vote à la majorité simple (article 10.2) pour lequel chaque membre - chaque gouverneur en particulier - dispose d'une voix. Celle du président est prépondérante. Les membres du conseil agissent à titre personnel, en toute indépendance (article 7 des statuts). Les membres du directoire ont un mandat de huit ans non renouvelable. Les gouverneurs des BCN doivent avoir un mandat de cinq ans au moins (article 14.1).

Par exception à la règle ci-dessus, selon l'article 10.3, les décisions de caractère financier (capital de la BCE), répartition des revenus) et relatives à la mise en commun des réserves de change sont soumises à un vote pour lequel les voix sont pondérées selon la clé de répartition du capital, elle-même proportionnelle au PIB et à la population des pays membres (article 109L.1 du Traité et article 29 des statuts). Le directoire ne participe donc pas à ce vote.

Au total, les gouverneurs des BCN ont un rôle important dans les prises de décision concernant les missions de banque centrale du SEBC et un rôle exclusif en matière financière. Pour l'exercice des missions monétaires et autres du SEBC, entre les réunions du conseil, ils doivent en revanche appliquer les instructions du directoire de la BCE. Ainsi sont assurées la continuité et l'unité de l'action de cette banque centrale juridiquement composite, mais monétairement une.

Dès lorsque la diversité prévaut (conseil, directoire, BCN), nul ne peut exclure l'apparition de conflits, notamment quant à l'interprétation des procédures et à la décentralisation des compétences. Le Traité prévoit dans son article 180d que le conseil des gouverneurs peut poursuivre une BCN devant la Cour de justice, pour non application de ses directives. L'inverse n'est pas prévu dans le Traité, mais la jurisprudence de la Cour de Justice admettrait qu'une BCN poursuive la BCE devant elle à condition que ce soit pour infraction au Traité lui-même.

On notera que la BCE est dotée d'un autre conseil, appelé général (article 45 des statuts). Celui-ci comprend tous les gouverneurs des BCN de l'Union européenne, y compris ceux dont les pays ne sont pas membres de la zone à monnaie unique. Les membres du directoire de la BCE assistent aux réunions sans droit de vote.

Ce conseil a notamment pour charge d'assurer les missions précédemment confiées au conseil de l'Institut monétaire européen et qui subsistent en phase trois, c'est-à-dire celles qui concernent l'amélioration de la convergence entre les pays non participants et la zone euro, ainsi que l'accession des premiers à la seconde. Il ne prend pas part à l'élaboration de la politique monétaire de zone euro.

La décentralisation des opérations

La décentralisation est prévue par l'article 12.1 : « Dans la mesure

jugée possible et adéquate, la BCE recourt aux banques centrales nationales pour l'exécution des opérations faisant partie des missions du SEBC ». S'agissant de la politique monétaire ou de change, le discours habituel consiste à faire référence au principe de subsidiarité. On peut douter que celui-ci soit parfaitement adapté à une monnaie unique et fongible. Il s'agit en tout cas de décentraliser la réalisation pratique des opérations, étant entendu que la manière d'opérer doit être assez largement standardisée. Seules des pratiques localement justifiées par des particularités relatives aux structures financières ou à la législation nationale peuvent justifier des modalités différentes. Le principe doit être maintenu qu'il s'agit d'une politique uniforme appliquée à une monnaie unique traitée sur un même marché.

Les BCN ne pourront donc exercer un jugement autonome sur l'opportunité, les montants ou les taux d'intérêt. La logique voudrait que les différences entre techniques, instruments ou contrats aient reçu l'aval du conseil de la BCE. Celui-ci pourrait en revanche donner une marge de manœuvre aux BCN quant aux modalités du scénario de passage à la monnaie unique, puisque les points de départ et l'environnement de la progression différeront largement d'un pays à l'autre. Il appartiendra à l'Institut Monétaire Européen (IME) au stade de la préparation de la phase trois, puis à la BCE après le début de celle-ci, de coordonner ces efforts.

138

Les activités des BCN étrangères au SEBC

L'article 14.4 des statuts stipule que « les banques centrales nationales peuvent exercer d'autres fonctions que celles qui sont spécifiées » dans lesdits statuts. La condition est, bien entendu, que ces activités n'aient pas d'effet monétaire. On peut d'ailleurs s'interroger sur la portée de cette remarque, explicite dans le texte. Les opérations d'une BCN retentissent nécessairement sur certains postes de son bilan et, à travers eux, peuvent avoir un effet indirect sur la base monétaire. Le partage devra donc être effectué avec bon sens, et non sans doute par une interprétation littérale. Le Conseil peut décider qu'il existe une interférence avec la politique monétaire à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés (voix non pondérées).

Les activités de cette nature peuvent être très diverses : ouverture de comptes à des non-banques, services rendus aux banques, aux administrations et au public, travaux d'étude non directement liés à la politique monétaire, enseignement, publications, etc.

Applications des règles

Le principe général de décentralisation des opérations annoncé dans

l'article 12.1 précité peut s'appliquer à de nombreux domaines. Il n'est pas non plus une obligation radicale. Le texte doit se lire : dans « toute » la mesure jugée possible et adéquate, bien que le mot « toute » n'y figure pas. Le degré de décentralisation, comme toutes les autres dispositions pratiques, sera en fin de compte entre les mains du conseil des gouverneurs. C'est cependant une évidence que les BCN chercheront à maintenir leurs activités monétaires, bien qu'elles perdent leur pouvoir de décision. La sagesse aussi recommande de procéder de la sorte, pour ne pas bouleverser les canaux de transmission existants.

Un premier moyen d'y parvenir serait de prévoir, comme ce sera probablement le cas, que les comptes en monnaie centrale des banques commerciales seront tenus par les BCN et non par la BCE.

D'autres applications peuvent être trouvées à propos de chacune des missions du SEBC.

Politique monétaire

Un autre article de cette revue traite des instruments de la politique monétaire durant la phase trois. L'exécution décentralisée des appels d'offre ne soulève pas de difficultés majeures : la collecte des informations puis, après décision par le centre, la réalisation des paiements en monnaie centrale contre les titres remis en garantie peuvent être effectuées, dans chaque pays participant, par la BCN. Il peut se révéler plus complexe, plus difficile à l'usage, de décentraliser des opérations conclues sur le marché monétaire en principe unifié pour le réglage fin du niveau des taux d'intérêt. Les confier à la BCE imposerait à celle-ci de se doter d'un petit groupe d'établissement qui soient ses contreparties habituelles. Les BCN verront en général d'un mauvais œil qu'une ou plusieurs d'entre elles deviennent des agents du Système, renforçant ainsi leur activité propre et le poids relatif de leur place financière. Une décentralisation évitant ces écueils imposerait une information immédiate de la BCE pour des raisons de cohérence. Elle peut prendre la forme d'un partage systématique entre BCN ou d'une rotation entre elles.

Une question plus délicate a trait au maintien éventuel de pratiques locales des BCN dans le domaine des instruments de la politique monétaire : procédures, actifs éligibles, etc. On se reportera pour cela à l'article précité.

Politique de change

La question se pose dans les mêmes termes pour les interventions du SEBC sur le marché des changes, avec des difficultés et des solutions potentielles analogues à celles évoquées pour les opérations de réglage fin des taux d'intérêt : exécution par le centre, ou par un petit nombre de BCN, ou par toutes sans l'effet d'un partage ou d'une rotation.

Les réserves de change disponibles dans les pays participants seront centralisées en partie. L'article 30.1 prévoit une mise en commun d'une valeur de 50 milliards d'euros, selon la clé de répartition du capital, l'appel des fonds relevant de la compétence du conseil des gouverneurs. Ce plafond peut être dépassé selon des modalités qui restent à définir et au prix d'une procédure complexe.

Plusieurs questions se posent, non résolues à ce jour, d'un intérêt direct pour les BCN :

- sur le contenu des réserves transférées, notamment la part de l'or et des devises ;
- sur la gestion des réserves appelées (centralisée, ou décentralisée mais avec des orientations fixées pour le SEBC dans son ensemble) ;
- sur la manière de traiter les positions auprès du FMI.

La part non centralisée des réserves de chaque pays demeurera bien entendu dans les BCN, mais sous la surveillance de la BCE (article 31.2), qui devra s'assurer que leur gestion n'interfère ni avec la politique monétaire ni avec celle du change de la zone euro.

Systèmes de paiement

Il appartient au SEBC de veiller au bon fonctionnement des systèmes de paiement (article 3.1).

140

L'œuvre qui est d'ores et déjà en voie d'être accomplie dans les banques centres est considérable. Elle repose sur la création dans chaque pays, dès 1997, d'un système national destiné à acheminer en temps réel les paiements de gros montant entre banques commerciales et à donner à ces transferts un caractère définitif, irrévocable, ce qui oblige notamment à abandonner la règle de l'annulation des transactions conclues depuis le matin, le jour d'un dépôt de bilan. Les systèmes nationaux seront interconnectés entre eux (et avec la BCE). Il s'agit du projet dit TARGET, qui devrait fonctionner dès 1999, et qui assurera notamment l'unicité du marché interbancaire dans la zone euro.

Les démembrements nationaux peuvent différer entre eux à certains égards, mais ils doivent être pleinement compatibles. Les BCN jouent évidemment le rôle majeur dans cette préparation.

Des systèmes privés de gros montants pourront coexister avec TARGET. Enfin les règlements de détail continueront d'être compensés par le secteur commercial, mais ils se déboucleront toujours sur les livres des BCN.

Le système de paiement des banques centrales, TARGET, sera au total décentralisé par nature.

Les BCN ne seront pas seulement des rouages essentiels du réseau TARGET, propre aux banques centrales. Elles assureront la surveillance de tous les systèmes privés de compensation sous forme de clearing ou

netting, ceux qui traitent les petits montants comme ceux qui pourraient être mis sur pied pour les gros montants. Elles auront également un rôle important à jouer dans la surveillance des systèmes privés de transferts de fonds internationaux, des systèmes de paiement contre livraison et des modalités de transferts internationaux de titres et de constitution de gage dans des pays tiers en vue d'opérations de politique monétaire ou de marché monétaire.

Billets de banque

La responsabilité de décider quels billets doivent être émis appartient exclusivement au conseil de la BCE, selon l'article 105a du Traité. En revanche les opérations matérielles de mise en circulation, de reprise et de tri seront décentralisées conformément au principe évoqué précédemment.

On notera en outre que les BCN continueront à émettre les billets nationaux, comme par-devant, durant les trois premières années de la phase trois. Elles échangeront alors les billets des pays participant à la zone monétaire, au pair (c'est-à-dire aux taux de conversion irrévocables fixés juste avant le début de la phase trois, sans commission). Elles géreront ensuite le retrait de ces billets de la circulation et l'introduction des billets en euro.

Diverses questions sont encore à l'étude, comme la méthode de comptabilisation des billets en circulation et les conditions de production.

141

Etudes et statistiques

Il ne fait pas de doute que les BCN poursuivront la plupart de leurs activités statistiques (articles 5.1 et 5.2).

Dans les domaines de compétence du SEBC, elles prêteront assistance à la BCE qui centralisera et consolidera les données : statistiques monétaires, balance des paiements, comptes financiers de la comptabilité nationale. Elles transmettront, avec les analyses appropriées, les données macro-économiques d'autre nature qui concernent leur pays : prix, finances publiques, économies réelle.

Les BCN pourront également continuer, sur la base de l'article 14.4 évoqué ci-dessus, à effectuer des travaux statistiques sur des sujets qui ne concernent pas le SEBC, mais intéressent leurs pouvoirs publics ou les milieux professionnels.

Il ne fait guère de doute non plus que les travaux d'étude économique conserveront toute leur importance. D'une part les BCN seront mieux à même que quiconque d'exploiter les données nationales ; d'autre part, les services compétents des BCN devront aider leur Gouverneur à se former une opinion sur les questions générales, de manière à assurer l'indépendance de son jugement.

La nature des travaux impliqués par l'exécution décentralisée des opérations de politique monétaire, notamment en vue de la constitution des garanties, ne peut encore être précisée à ce stade.

Activités liées à l'exercice de la puissance publique

Deux catégories d'activités liées à l'exercice de la puissance publique resteront à l'écart des fonctions du SEBC et, comme telles, seront accomplies sous l'empire de l'article 14.4.

Il en est ainsi du contrôle des banques. Le rôle des banques centrales diffère grandement selon les pays membres de l'union européenne, de la prise en charge intégrale à l'abstention complète.

Il en va de même des services bancaires rendus à l'Etat.

Compatibilité des BCN

Presque tout, enfin, doit encore être réglé s'agissant de l'enregistrement comptable des opérations de politique monétaire, de la consolidation des bilans (prévue par l'article 26.3 des statuts), du partage des profits résultant de l'activité de banque centrale. Ces derniers seront mis en commun et répartis selon la clé. Les articles 32.2 et 32.3 donnent des orientations, qu'il convient de préciser, sur la manière de les calculer.

142

Les BCN, entités juridiques de plein exercice dans leur pays, peuvent continuer naturellement de publier leurs comptes.

Comme on le voit, le SEBC repose sur les BCN, non seulement pour la pratique et les relations avec la communauté bancaire, mais aussi comme les analystes indispensables de réalités nationales, dont la diversité fait la richesse de l'Europe.