

Discours de Wim Duisenberg sur le Système européen de banques centrales (Davos, 30 janvier 1998)

Légende: Le 30 janvier 1998 à Davos, Wim Duisenberg, président de l'Institut monétaire européen (IME), présente le nouveau Système européen de banques centrales (SEBC) appelé à remplacer l'IME à partir du 1er janvier 1999, début de la troisième phase de l'Union économique et monétaire (UEM).

Source: European Central Bank. Key Speeches - EMI Key Speeches. [ON-LINE]. [s.l.]: European Monetary Institute (EMI), [28.11.2001]. Disponible sur <http://www.ecb.int/>.

Copyright: (c) Banque centrale européenne

URL:

http://www.cvce.eu/obj/discours_de_wim_duisenberg_sur_le_systeme_europeen_de_banques_centrales_davos_30_janvier_1998-fr-a7da6b51-f08d-4464-9c33-f04b50fb3a05.html

Date de dernière mise à jour: 21/10/2012

Le rôle du futur Système européen de banques centrales

Discours prononcé par Willem F. Duisenberg,
président de l'Institut monétaire européen,
au Forum économique mondial
Davos, 30 janvier 1998

I. Introduction

Après n'avoir été qu'un rêve lointain, la monnaie unique européenne devient réalité; et les participants au Forum économique mondial, qui se déroule cette année à Davos, consacrent beaucoup de temps à évaluer les nombreuses implications de l'introduction de l'euro. L'agenda laisse penser que le lancement de la phase III de l'Union économique et monétaire (UEM) européenne va très certainement provoquer des changements profonds dans les systèmes économiques, politiques et sociaux des pays de la zone euro et au sein de l'UE dans son ensemble. De plus, il n'est pas exagéré de dire que la fusion imminente de plusieurs monnaies européennes dans l'euro comptera parmi les événements majeurs qui auront influencé le système monétaire international depuis la dernière guerre.

Plus nous nous rapprochons de l'échéance, plus le public prend conscience qu'avec le transfert simultané de la souveraineté monétaire à un Système européen de banques centrales (SEBC) supranational – fait sans précédent dans l'histoire –, nous faisons un saut dans l'inconnu. Mais cela n'enlève rien à la rationalité du projet en lui-même. Cela veut simplement dire que, dans une telle situation, on doit consacrer la plus grande attention au travail préparatoire afin d'éviter les écueils et permettre que les avantages potentiels de cette aventure se concrétisent.

Le lancement du travail préparatoire ne pouvait évidemment pas attendre la mise en place du Système européen de banques centrales, prévue pour mai 1998. C'est pourquoi une institution provisoire spécifique, l'Institut monétaire européen (IME), a été créée en 1994, à Francfort, au siège de la future Banque centrale européenne (BCE). Sa tâche est, notamment, de déterminer le cadre réglementaire, organisationnel et logistique nécessaire pour que le SEBC soit opérationnel dès le lancement de la phase III, le 1^{er} janvier 1999. En d'autres termes, l'IME devra présenter le projet de scénario que l'on répètera pendant le second semestre de 1998, sous réserve que la BCE l'accepte ou y apporte certaines modifications. De plus, la BCE pourra se servir de l'infrastructure interne de l'IME lorsque ce dernier sera liquidé, avec l'avènement du SEBC.

II. Les trois rôles du SEBC

La phase préparatoire est bien engagée, facilitée par le fait que le cadre institutionnel du SEBC, partie intégrante du traité et clairement prévu dans les statuts du SEBC et de la BCE, est doté de règles très précises lui permettant une prise de contrôle rapide et en douceur en tant que banque centrale de la zone euro. C'est là que se situe le rôle majeur assigné au SEBC, et je dois donc d'abord m'y arrêter. J'aimerais ensuite consacrer quelques minutes aux fonctions du système hors zone euro, qui fera office de pôle de référence pour la politique monétaire et de change des États membres de l'UE qui n'en font pas encore partie, et jouera progressivement un rôle sur la scène monétaire internationale.

1. Le SEBC comme banque centrale de la zone euro

Dans le système de banque centrale à deux niveaux...

Mais avant de m'étendre davantage sur ces trois rôles du Système européen de banques centrales, il me paraît nécessaire de vous présenter brièvement ce nouvel acteur de la scène monétaire. Alors que le nom de la nouvelle monnaie, l'euro, est aujourd'hui bien connu dans l'Union européenne, beaucoup moins de citoyens européens sont en mesure de nommer la banque centrale chargée de sa gestion. Cela tient probablement aussi au fait que le concept choisi – un système de banque centrale à deux niveaux – diffère

considérablement de la structure organisationnelle de la plupart des banques centrales nationales. Le SEBC est constitué des banques centrales nationales de la Communauté et de la BCE en tant que centre de décision, avec le Conseil des gouverneurs comme organe décisionnel suprême de la zone euro.

...la BCE peut efficacement mettre en œuvre une politique de monnaie unique...

Le système fédéral a été choisi parce qu'il est le mieux adapté aux exigences de la nouvelle banque centrale et réduit les charges à leur minimum. Avec une équipe réduite à 500 personnes, la BCE peut servir de modèle d'administration européenne solide et efficace. L'important, c'est que le système offre une politique monétaire globale. La panoplie des instruments et des procédures de politique monétaire préparée par l'Institut monétaire européen apporte la garantie que le Conseil des gouverneurs de la BCE et – pour la gestion quotidienne – son Conseil d'administration, seront en mesure de contrôler en permanence le comportement général de la politique monétaire, conformément au cadre décisionnel du SEBC. Ainsi, les décisions seront toujours prises au niveau de la BCE, tandis que la mise en œuvre sera assurée de manière décentralisée, dans la mesure du possible et selon les cas, par les banques centrales nationales participantes.

...tenir le plus grand compte des différences entre les marchés financiers nationaux...

La confiance dans l'infrastructure et l'expérience opérationnelle des banques centrales nationales s'avèrera être, sans aucun doute, un avantage précieux. S'il veut offrir un terrain de jeu homogène pour un large éventail de contreparties dans l'ensemble de la zone euro, le SEBC doit connaître l'histoire des marchés financiers de l'UE et leurs différences majeures. Ceci vaut particulièrement pour les rapides changements prévisibles dans les comportements des participants au marché pour la période à venir, changements également provoqués par l'Union économique et monétaire elle-même.

...et garantir la continuité indispensable avec l'expérience des banques centrales européennes...

Une autre caractéristique de la structure du Système européen de banques centrales est que, malgré quelques changements institutionnels importants, il garantit la continuité indispensable avec l'expérience des banques centrales européennes. La création de la BCE est un processus évolutif qui a conduit à une convergence de vues entre les gouverneurs des banques centrales sur le rôle et les fonctions de la politique monétaire, ce qui détermine non seulement la structure du système mais également le mode selon lequel il opérera en pratique. La coopération de plus en plus étroite des autorités monétaires, ces dernières années, sera encore renforcée après l'annonce initiale des taux de conversion bilatéraux, en mai 1998. Les gouverneurs qui conduisent actuellement la coopération dans le domaine de la politique monétaire deviendront, en personne, membres du Conseil des gouverneurs de la BCE et détermineront la politique de la monnaie unique durant la phase III. Lieu de convergence des traditions des meilleures banques centrales européennes, la BCE peut hériter des antécédents des meilleurs acteurs impliqués dans le système.

...préservant ainsi sa crédibilité.

Ce postulat semble confirmé par les attentes des marchés financiers. À en juger par les taux d'intérêt à long terme, les acteurs du marché se montrent convaincus que l'inflation restera faible dans la zone euro. De plus, la convergence des taux d'intérêt à long terme vers le niveau minimal plutôt que vers la moyenne témoigne de l'attente d'une politique de monnaie unique digne de foi.

Sans aucun parti pris national...

La structure décentralisée du Système européen de banques centrales ne s'inspire pas du principe de subsidiarité toujours très en vogue à un autre niveau dans le processus d'intégration européenne. Le principe

de subsidiarité ne s'adresse qu'aux domaines qui ne sont pas du ressort des compétences exclusives des Communautés, et n'est donc pas applicable aux activités du SEBC. Les banques centrales nationales sont partie intégrante du SEBC et doivent fonctionner conformément aux directives et aux instructions de la BCE. C'est pourquoi le *modus operandi* décentralisé du système s'appuie sur l'hypothèse que c'est au niveau local que la politique monétaire unique s'applique le mieux.

...la politique monétaire unique sera mise en œuvre...

De plus, les gouverneurs des banques centrales participantes n'interviendront pas en tant que représentants de leur propre pays ou de leur propre banque nationale, mais en qualité propre, avec une responsabilité s'étendant à l'ensemble de la zone euro. Cela se traduit, entre autres, dans la règle générale de scrutin – une personne, une voix –, qui souligne le caractère supranational du travail du SEBC, dont les tâches les plus importantes sont:

- définir et mettre en œuvre la politique monétaire de la Communauté avec comme objectif principal le maintien de la stabilité des prix;
- conduire les opérations de change;
- détenir et gérer les réserves officielles de change des États membres;
- promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement.

Agissant en tant qu'organes nationaux, hors du cadre du SEBC, les banques centrales nationales peuvent remplir des fonctions autres que celles spécifiées dans ce Statut – comme, par exemple, fournir au gouvernement des services en tant qu'agent financier –, à moins que ceux-ci n'entravent les objectifs et le travail du SEBC.

...avec comme objectif principal le maintien de la stabilité des prix dans l'ensemble de la zone euro.

Je ne m'étendrai pas sur l'importance cruciale de l'objectif principal, qui est le maintien de la stabilité des prix. Il est actuellement généralement admis, non seulement dans le cercle des banques centrales mais également dans le milieu des économistes et parmi les acteurs du marché financier, que seule une politique monétaire tournée vers la stabilité des prix peut créer les conditions d'une croissance économique durable. Néanmoins, un élément important qui vaut peut-être la peine d'être mentionné est que, pour le SEBC, l'objectif de stabilité des prix concerne l'ensemble de la zone euro. C'est le niveau de prix de toute la zone euro que la politique monétaire unique s'efforcera de stabiliser. Il n'y aura pas, et il ne pourrait y avoir, une politique différente pour chaque région ou pour chaque pays de la zone euro, en fonction de conditions inflationnistes conjoncturelles.

Le haut niveau d'indépendance du SEBC...

Il est de notoriété publique que l'on a laissé au SEBC un haut niveau d'indépendance institutionnelle, personnelle, fonctionnelle et financière, conformément au désir qu'avaient les autorités politiques signataires du traité de Maastricht de placer le SEBC dans la meilleure position possible pour réaliser son objectif principal. Le traité exige également que les statuts des banques centrales nationales soient mis en conformité avec ceux de la BCE. Le processus a été lancé, et les statuts des banques centrales nationales sont mis à niveau afin de satisfaire aux exigences du traité, même pour celles reconnues comme étant des plus indépendantes.

...n'exclut pas une bonne coopération...

Toutefois, ce haut niveau d'indépendance ne devra et ne devrait pas inciter le SEBC à s'enfermer dans une «eurotour d'ivoire», et à courir ainsi le risque de ne pas respecter le second objectif assigné par le traité, à

savoir – «sans préjudice de l'objectif principal de stabilité des prix – apporte[r] son soutien aux politiques économiques générales dans la Communauté». La croissance économique harmonieuse de la Communauté pendant la phase III appellera à un dialogue fécond entre le Conseil «Affaires économiques et financières» (Conseil ECOFIN) – situé au centre du processus de décision économique de l'Union – et la BCE, en tant qu'institution responsable de la politique monétaire de la zone euro.

Le traité de Maastricht prévoit déjà un certain nombre de voies de communication officielles entre, par exemple, le Comité économique et financier, qui rassemble des hauts fonctionnaires des banques centrales nationales, et ceux de la BCE, ainsi que des ministères des Finances. De plus, je voudrais faire mention du droit dont dispose le président du Conseil ECOFIN et d'un membre de la Commission européenne de participer, sans droit de vote, à des réunions du Conseil des gouverneurs de la BCE. Le traité prévoit également que le président de la BCE assiste aux réunions du Conseil ECOFIN lorsque ce dernier débat de sujets concernant les objectifs et le travail du SEBC. De plus, le mois dernier, dans une résolution sur la coordination de la politique économique durant la phase III de l'Union économique et monétaire il a été convenu que les ministres des Finances des États participant à la zone euro se rencontreront de façon informelle – dans un cadre dénommé Euro X – pour débattre de questions connexes, avec la participation, le cas échéant, de la BCE.

Les voies de communication officielles ou non officielles, qui permettent à deux partenaires de s'expliquer mutuellement les actions politiques dont ils sont respectivement responsables, sont totalement compatibles avec l'indépendance du SEBC. De plus, elles peuvent se révéler très utiles aux États membres pour trouver la politique fiscale opportune par rapport à la politique monétaire unique, qui, par définition, ne peut prendre en compte les besoins nationaux particuliers. J'ai donc beaucoup apprécié que le Conseil européen reconnaisse les responsabilités spécifiques des États membres de la zone euro envers la monnaie unique. Cela permettra d'éviter que la BCE devienne le bouc émissaire de quelque politique erronée entachée d'individualisme national.

...ni la responsabilité indispensable face aux institutions de l'UE...

Le traité prévoit également une liste précise de destinataires auxquels devront être adressés des rapports. La BCE devra envoyer un rapport annuel sur les activités du SEBC et sur la politique monétaire des deux années précédentes et de l'année en cours au Parlement européen, au Conseil de l'UE, à la Commission européenne et au Conseil européen. Sur la base de ce rapport, le Parlement européen pourra organiser une discussion générale. De plus, le président de la BCE et les autres membres du Conseil d'administration de la BCE pourront, à la demande du Parlement européen ou à leur propre initiative, être entendus par les comités compétents du Parlement européen. Ces rapports adressés aux institutions de l'UE n'excluent pas le maintien de voies de communication bien établies au niveau national. Toutefois, les institutions politiques concernées devront respecter le fait que, dans le contexte de l'UEM, le gouverneur de «leur» banque centrale a maintenant une responsabilité pour l'ensemble de la zone euro.

...et, en dernier lieu, au peuple européen.

Au-delà de ces procédures très précises pour l'établissement des rapports, on ne devra pas oublier qu'en dernier lieu, le SEBC devra rendre des comptes aux citoyens européens quant à sa capacité à défendre le pouvoir d'achat de leurs avoirs monétaires. Si le SEBC n'accomplit pas un travail correct au regard de son objectif principal, il sera sanctionné par les citoyens, en tant qu'épargnants, qui réduiront leurs avoirs d'encaisses en euros et demanderont des dividendes plus importants pour compenser la dépréciation de leur monnaie. La stabilité de l'euro est le jugement ultime des épargnants sur les performances de la Banque centrale. La communication avec le grand public devra par conséquent prévoir l'annonce publique d'une définition quantifiée de ce que le SEBC entend par stabilité des prix; la publication d'objectifs spécifiques et des précisions sur ce qui en découle – au regard de quoi sa politique pourra être jugée; enfin, une explication sur les écarts par rapport à l'objectif, et sur les solutions d'accompagnement proposées par le SEBC. La transparence des initiatives prises par le SEBC n'en sera que plus grande et sa responsabilité renforcée. Le

SEBC doit être aussi transparent que possible.

2. Le SEBC offre un point d'ancrage aux pays «de la deuxième vague»

Permettez-moi maintenant de me pencher brièvement sur le travail extérieur du SEBC, en commençant par son rôle de point d'ancrage pour la politique monétaire et de change des États membres qui n'ont pas encore intégré la phase III de l'UEM, les pays dits «de la deuxième vague». Les pays membres de l'UE n'intégreront pas tous la zone euro dès le début. Certains ont choisi de ne pas y participer – espérons que ce ne sera que pour une période relativement courte; d'autres peuvent ne pas avoir atteint encore le niveau de convergence économique requis. Dans ce contexte, la question qui se pose est de savoir comment le SEBC peut aider à éviter une division entre les pays participant à la zone euro et les autres – division qui donne lieu à des mouvements de devises pouvant potentiellement mettre en danger le marché intérieur.

Je voudrais tout d'abord vous rappeler qu'excepté pour les deux pays qui ont demandé à ne pas participer, le traité prévoit que tous les pays de l'UE s'engagent à rejoindre la zone euro et à adopter des politiques compatibles avec ses objectifs. Plus particulièrement, en prévoyant que les États membres faisant l'objet d'une dérogation doivent continuer à traiter leur politique de change comme un problème d'intérêt commun, le traité apporte un moyen supplémentaire d'éviter que l'évolution des taux de change crée des distorsions au sein de l'UE. En soi, cela créera une dynamique qui favorisera l'adoption de politiques économiques viables garantant de stabilité et de convergence économique. En ce sens, la création de l'euro constitue un catalyseur, une force d'attraction qui devrait favoriser la stabilité dans les autres pays de l'UE.

De plus, le traité prévoit un certain nombre de mécanismes très clairs pour contrôler et coordonner les politiques économiques des États dans lesquels le SEBC intervient. Cette coordination vise à faciliter la convergence économique, contribuant ainsi à la stabilité des taux de change.

Le troisième organe de décision de la BCE, le Conseil général, composé des gouverneurs des banques centrales ne participant pas dès le début à la zone euro, tiendra lieu de forum au sein du SEBC pour débattre des questions connexes et contrôler le fonctionnement du nouveau mécanisme de taux de change entre l'euro et les monnaies des autres pays de l'UE. Ce nouveau Mécanisme de taux de change, le MCE II, a été créé afin de compléter les dispositions du traité mentionnées plus haut, et devrait, par l'énergie qu'il leur fournira, aider les membres actuels et futurs de l'UE à trouver la voie qui les conduira à l'euro. En ce qui concerne les principales caractéristiques du système, j'aimerais simplement souligner que, si elles devaient entrer en contradiction avec l'objectif principal – le maintien de la stabilité des prix –, la BCE pourrait suspendre les interventions automatiques aux marges, et qu'elle aurait également le droit de lancer une procédure confidentielle visant à reconsidérer les taux centraux.

3. Le SEBC deviendra l'un des acteurs principaux de la scène monétaire internationale

Le SEBC jouera son rôle au sein de l'UE avec, bien sûr, des répercussions en dehors de l'Europe. La dimension internationale de l'euro et son potentiel en tant que monnaie de réserve et d'échange majeure n'est sûrement pas un aspect négligeable de l'UEM. Je suis convaincu qu'à long terme, un euro stable révélera ses capacités à attirer l'investissement. Toutefois, l'évaluation d'une monnaie par les marchés financiers telle qu'elle est exprimée dans les taux de change ne peut pas être fixée unilatéralement, mais devrait être vue comme le résultat de toutes les autres politiques économiques. Nous avons récemment fait l'expérience, répétitivement, que les politiques de change s'écartant trop des principes économiques finissent par un grand tassement, avec des conséquences négatives sur la capacité du pays concerné à attirer des investisseurs internationaux, pour une longue période.

L'article 109 du traité, qui traite des politiques extérieures de l'UEM, offre quelques garanties de sécurité contre les échecs qui ont été clairement exposés dans la résolution du Conseil européen réuni à Luxembourg il y a un mois. Selon cette résolution, le Conseil ne peut proposer des orientations générales sur la politique de taux de change vis-à-vis des monnaies non européennes que dans des circonstances exceptionnelles. Ces orientations devront toujours respecter l'indépendance du SEBC et être compatibles avec son objectif principal, le maintien de la stabilité des prix.

Selon le traité, la compétence pour représenter la Communauté au plan international devrait suivre l'attribution interne des responsabilités pour la politique économique, monétaire et de change entre le SEBC, le Conseil et les États membres. Toutefois, la représentation dans des organisations internationales doit prendre en compte les règlements de ces organisations. De nombreux points restent donc à éclaircir, comme la représentation du SEBC au Fonds monétaire international – où l'adhésion est réservée aux États eux-mêmes et non au groupe des pays de la zone euro.

De son côté, la BCE devra disposer des moyens lui permettant de veiller à ce que la zone euro parle régulièrement à l'unisson, un atout majeur dans les forums internationaux.

III. Conclusion

En conclusion, je suis persuadé que le SEBC, conjointement aux autres éléments d'un cadre politique axé sur la stabilité, en marge du domaine de la politique monétaire – plus particulièrement la stricte exécution du Pacte de stabilité et de croissance et des règlements du Conseil qui l'accompagnent – agira comme le gardien crédible d'un euro stable, un point d'ancrage fiable pour les futurs pays participants, et contribuera ainsi à stabiliser la scène monétaire internationale.