

Rosa Maria Lastra, La distribution des compétences entre la BCE et les BCN dans le cadre du SEBC

Légende: Rosa Maria Lastra fait une analyse du partage des compétences entre la Banque centrale européenne et les Banques centrales nationales. Tandis que la responsabilité concernant la politique monétaire a été transférée au niveau supranational, les compétences en matière de politique de change, de contrôle prudentiel et de gestion de crises relèvent du niveau national.

Source: Jean-Victor Louis & Hajo Bronkhorst. The Euro and European Integration = L'euro et l'intégration européenne. Euro Institute = Institut de l'euro éd. Brussels: P.I.E.-Peter Lang S.A., 1999. 365 p. ISBN 90 5201 912 6 / US 0 8204 4652 1. (coll. Cité européenne - European Policy n° 21). "The Division of Responsibilities between the European Central Bank and the National Central Banks within the European System of Central Banks", auteur:Lastra, Rosa Maria, p. 199-216.

Copyright: (c) Traduction CVCE.EU by UNI.LU

Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Consultez l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/rosa_maria_lastra_la_distribution_des_competences_entre_la_bce_et_les_bcn_dans_le_cadre_du_sebc-fr-cd7fc1d4-e21b-40d4-b315-b1fad9ba2dce.html



Date de dernière mise à jour: 05/07/2016

La division des responsabilités entre la Banque centrale européenne et les banques centrales nationales dans le cadre du Système européen des banques centrales

Rosa Maria LASTRA¹

Professeur de droit financier et monétaire international à l'Université de Londres

Introduction

Le 1^{er} janvier 1999, l'introduction de l'euro s'est faite conformément au calendrier établi. Le Système européen de banques centrales, qui a débuté ses opérations le 1^{er} juin 1998, est à présent chargé de la politique des taux d'intérêts des onze pays qui se sont qualifiés pour l'union monétaire. Le succès du lancement de l'euro, qui n'a entraîné aucun problème de paiement ni de transfert d'argent durant le week-end de conversion, et le bon fonctionnement du système jusqu'à présent ne doivent cependant pas conduire à un sentiment d'euphorie. D'importants défis nous attendent encore, non seulement en ce qui concerne l'introduction des billets et des pièces en euros – qui doit avoir lieu au début de l'année 2002 –, mais aussi en ce qui concerne les responsabilités qui n'ont pas été clairement transférées à une entité supranationale, notamment dans les domaines de la supervision et de la régulation, de la gestion des crises et de la politique des taux de change. Ces défis sont encore aggravés d'une part par la distinction entre les pays membres de l'UE qui participent à l'Union monétaire européenne et ceux qui n'en font pas partie, et d'autre part par la répartition des responsabilités entre la Banque centrale européenne (BCE) et les banques centrales nationales (BCN) dans le cadre de l'objectif qui vise à confier des responsabilités au Système européen de banques centrales (SEBC). C'est justement ce mécanisme qui fait l'objet de l'analyse présentée dans ce chapitre.

Le premier niveau de la législation communautaire qui s'applique au SEBC (c'est-à-dire la BCE et les BCN) comprend le traité de Maastricht sur l'Union européenne (ci-après dénommé traité de Maastricht)² et le protocole relatif aux statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne (ci-après dénommé les statuts du SEBC), annexé au traité. Le second niveau de la législation communautaire qui s'applique au SEBC se compose d'un ensemble de textes légaux dont le champ d'application est la Banque centrale européenne (règlements, décisions, recommandations et avis) ainsi que d'accords conclus dans le cadre du SEBC et portant sur des questions internes entre la BCE et les BCN. Les dispositions du traité de Maastricht qui font référence au cadre institutionnel de l'Union monétaire européenne figurent dans les articles 105 à 124 (ex-109M). On peut retrouver dans les statuts du SEBC la plupart des dispositions du traité de Maastricht relatives au fonctionnement du SEBC, à l'exception notable de l'article 111 (ex-109) qui se rapporte à la politique des taux de change (exception sur laquelle nous reviendrons plus tard). Mon analyse détaillera tout particulièrement le premier niveau de la législation communautaire, relatif aux dispositions du traité de Maastricht et des statuts du SEBC concernant le partage des responsabilités entre la Banque centrale européenne et les banques centrales nationales dans le cadre du SEBC.

Pour commencer, il convient de rappeler que le SEBC en tant que tel n'a pas la personnalité juridique³, et que par conséquent, il n'a ni droits ni obligations. La BCE (Banque centrale européenne) et les BCN (banques centrales nationales) sont des entités ayant la personnalité juridique. Seules la BCE et les BCN, mais non le SEBC, peuvent entamer des procédures juridiques et faire l'objet d'une procédure⁴. L'article 35.6 des statuts du SEBC prévoit en effet que la BCE peut engager une procédure à l'encontre d'une BCN si cette dernière ne se conforme pas à ses obligations découlant desdits statuts. Il est important de garder à l'esprit que les BCN agissent sur deux niveaux. D'une part elles sont le bras opérationnel du SEBC lorsqu'il s'agit d'exécuter des opérations qui font partie des tâches du SEBC⁵. De l'autre, elles sont des agences nationales lorsqu'elles s'acquittent de tâches qui ne sont pas du ressort du SEBC⁶. Alors que les lois qui régissent la BCE relèvent exclusivement du droit de l'Union européenne, celles qui s'appliquent aux BCN n'émanent pas uniquement de sources européennes, mais aussi des législations nationales respectives. Qui plus est, il existe d'importantes différences entre les fonctions et les responsabilités assignées à chaque BCN selon les juridictions que l'on retrouve au sein de la zone euro. Par exemple, certaines banques centrales assument la responsabilité exclusive en matière de supervision bancaire (Espagne et Italie), d'autres soit partagent ces responsabilités de supervision avec d'autres institutions (France) soit n'ont aucune

responsabilité officielle dans ce domaine (Allemagne). Il convient également de souligner que les pays qui n'ont pas adhéré à l'UME (Royaume-Uni, Danemark et Suède) ou qui ne remplissent pas les conditions requises (Grèce) sont néanmoins membres de l'organe dirigeant du SEBC, notamment du conseil général (en vertu de l'article 45.1 des statuts du SEBC). Ils ne participent toutefois pas aux autres organes de décision que sont le directoire et le conseil des gouverneurs, qui ont pour mission d'exécuter les tâches qui ont été transférées du niveau national au niveau supranational, notamment dans la conduite de la politique monétaire. Même si le traité de Maastricht et les statuts du SEBC mentionnent dans certains articles «la politique monétaire de la Communauté» (article 105.2 du traité de Maastricht et articles 3.1, 12.1 et 31.2 des statuts du SEBC), le terme de Communauté désigne en l'occurrence les États membres qui font partie de l'Union monétaire européenne (les États membres sans dérogation).

La répartition des responsabilités entre la BCE et les BCN dans le cadre du SEBC n'est pas sans rappeler la structure du Système de la Réserve fédérale aux États-Unis. En effet, alors que d'un point de vue fonctionnel la BCE évoque la Bundesbank [d'avant 1999], d'un point de vue géographique elle présente des similitudes avec le Système de la Réserve fédérale. Comme on le sait, le Système de la Réserve fédérale en tant que tel ne jouit pas de la personnalité juridique. Les entités qui ont la personnalité juridique sont, d'une part, le Conseil des gouverneurs et le *Federal Open Market Committee* (tous deux agences fédérales et, en cette qualité, personnes juridiques publiques) et, d'autre part, les douze banques de la Réserve fédérale. Toutefois, comparées aux BCN, qui sont des personnes juridiques publiques par excellence (faisant l'objet d'une gestion publique et appartenant, pour la plupart, au secteur public), les banques de la Réserve fédérale ont la personnalité juridique privée; elles sont détenues par le secteur privé – à 100% par les banques membres dans chaque district – et sont gérées par le secteur privé. Quoi qu'il en soit, l'analogie existant entre la Fed et le SEBC est utile pour comprendre la dualité des fonctions des BCN. Dans certaines circonstances, les BCN agissent en leur qualité d'organes du SEBC, alors que dans d'autres elles agissent de leur propre chef, c'est-à-dire séparément et indépendamment de la BCE. En termes de structure du capital, il convient de rappeler que les BCN sont les seuls actionnaires de la BCE.

Le principe général qui s'applique à la répartition des responsabilités entre la BCE et les BCN est consigné dans l'article 12.1 paragraphe 3 des statuts du SEBC, libellé comme suit: «Dans la mesure jugée possible et adéquate et sans préjudice du présent article, la BCE recourt aux banques centrales nationales...».

Les fonctions du SEBC

Les fonctions du SEBC se répartissent entre des «missions fondamentales», définies dans l'article 105.2 du traité de Maastricht et reproduites dans l'article 3.1 des statuts du SEBC, et d'autres fonctions (missions non fondamentales) réparties dans d'autres dispositions. Alors que les termes utilisés dans l'article 105.2 mentionnent les «missions fondamentales relevant du SEBC» (le SEBC étant à concevoir comme l'ensemble de ses différentes parties constituantes, à savoir la BCE et les BCN), le libellé employé pour les autres fonctions mentionne d'habitude séparément la BCE et les BCN, à l'exception notable de l'article 105.5 du traité de Maastricht qui fait référence au SEBC. La formulation employée dans le cas des missions fondamentales – «relevant du SEBC» – contraste avec les formes utilisées pour décrire les tâches qui ne sont pas fondamentales: la BCE «est consultée», «peut émettre», etc. Les missions fondamentales «relevant du SEBC» sont au nombre de 4:

- 1) définir et mettre en oeuvre la politique monétaire de la Communauté;
- 2) conduire les opérations de change conformément aux dispositions de l'article 109;
- 3) détenir et gérer les réserves officielles de change des États membres;
- 4) promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement.

Il y a quatre autres tâches «non fondamentales» (qui ne sont donc pas couvertes par le parapluie des «missions fondamentales»):

1) l'émission de billets de banques. Conformément à la formulation de l'article 106.1 (ex-105A.1) du traité de Maastricht (reprise dans l'article 16 des statuts du SEBC), «la BCE 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.» L'article 106.2 (ex-105A.2) ajoute: «Les États membres peuvent émettre des pièces, sous réserve de l'approbation, par la BCE, du volume de l'émission.»

2) le contrôle prudentiel, dans la limite autorisée par les articles 105.5 et 105.6 du traité de Maastricht et l'article 25 des statuts du SEBC que je reproduis ci-dessous et que j'examinerai un peu plus loin. L'article 105.5 du traité de Maastricht stipule que: «Le SEBC contribue à la bonne conduite des politiques menées par les autorités compétentes en ce qui concerne le contrôle prudentiel des établissements de crédit et la stabilité du système financier.» L'article 105.6 dit que «Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, après consultation de la BCE et sur avis conforme du Parlement européen, peut confier à la BCE des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit et autres établissements financiers, à l'exception des entreprises d'assurances.» L'article 25 des statuts du SEBC est libellé comme suit:

«(1) La BCE est habilitée à donner des avis et à être consultée par le Conseil, la Commission et les autorités compétentes des États membres sur la portée et l'application de la législation communautaire concernant le contrôle prudentiel des établissements de crédit et la stabilité du système financier.(2) Conformément à toute décision du Conseil prise en vertu de l'article 105, paragraphe 6, du traité, la BCE peut accomplir des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit et autres établissements financiers, à l'exception des entreprises d'assurances.»

3) des fonctions consultatives et la collecte d'informations statistiques. En vertu de l'article 105.4 du traité de Maastricht, les autres institutions de la CE et les autorités des États membres doivent consulter la BCE au sujet de tout acte communautaire ou de tout projet de réglementation dans les domaines relevant de sa compétence. À cela s'ajoute la possibilité pour la BCE de soumettre *ex officio* des avis aux autorités de la CE ou à celles des États membres dans les domaines relevant de sa compétence. L'article 5 des statuts du SEBC mentionne la collecte d'informations statistiques à la fois par la BCE et par les BCN.

4) la coopération internationale et les «opérations extérieures». La coopération internationale est reconnue par le traité de Maastricht (articles 111.3 (ex-109.3), 111.4 (ex-109.4) et 111.5 (ex-109.5)) de même que par les statuts du SEBC, dont l'article 6 est libellé comme suit: «Dans le domaine de la coopération internationale concernant les missions confiées au SEBC, la BCE décide de la manière dont le SEBC est représenté. La BCE et, sous réserve de son accord, les banques centrales nationales sont habilitées à participer aux institutions monétaires internationales». Conformément à l'article 23 des statuts du SEBC, la BCE et les BCN peuvent effectuer les «opérations extérieures» suivantes:

- entrer en relation avec les banques centrales et les établissements financiers des pays tiers et, en tant que de besoin, avec les organisations internationales;
- acquérir et vendre, au comptant et à terme, toutes catégories d'avoirs de réserves de change et des métaux précieux;
- détenir et gérer les avoirs visés au présent article;
- effectuer tous les types de d'opérations bancaires avec les pays tiers et les organisations internationales, y compris les opérations de prêt et d'emprunt.

Même si le traité parle de missions fondamentales et non fondamentales, je concentrerai mon analyse de la division des responsabilités entre la BCE et les BCN sur trois points: la politique monétaire, la supervision bancaire et la politique en matière de change. Il s'agit des trois préoccupations principales des responsables des banques centrales, des politiciens et de l'opinion publique en ce qui concerne la sauvegarde d'une monnaie stable et d'un système bancaire fiable, les deux objectifs poursuivis par le système des banques

centrales. Pour ce qui est de la politique monétaire, il me semble plus judicieux de faire usage des termes «assignation – ou attribution – de responsabilités» plutôt que de parler de «division», à cause du caractère «indivisible» de la politique monétaire. En ce qui concerne la division des responsabilités dans le domaine de la supervision bancaire, je parlerai aussi de la surveillance des systèmes de paiement et de la gestion des crises.

Assignation des responsabilités dans le domaine de la politique monétaire

La définition et la mise en oeuvre de la politique monétaire sont la première – et la plus importante – des missions fondamentales «relevant» du SEBC. La responsabilité de la politique monétaire a été clairement transférée de l'échelon national à l'échelon supranational. Il est donc exact et tout à fait approprié de parler d'une «politique monétaire unique» (pour les pays participant à l'Union monétaire européenne). En effet, alors que le marché unique n'a pas été entièrement atteint, l'introduction de l'euro le 1^{er} janvier 1999 a pleinement concrétisé l'idée d'une monnaie unique. Le transfert des compétences relatives à la politique monétaire de l'échelon national à l'échelon supranational signifie l'abandon de l'un des attributs traditionnels de la souveraineté de l'État-nation⁷.

En ce qui concerne le vocabulaire utilisé pour l'assignation des responsabilités dans le domaine de la politique monétaire, René Smits explique dans son ouvrage remarquable sur la Banque centrale européenne la signification de l'expression «relevant du SEBC»⁸:

«Afin d'élaborer efficacement les dispositions légales de la politique monétaire, il a été jugé bon de se référer au Système chaque fois qu'il est question des tâches et des activités de ses parties constituantes. L'exception consiste en l'énumération des opérations et des activités que les parties constituantes du SEBC peuvent engager, lorsque la BCE et les BCN sont mentionnées séparément (articles 17-24 des statuts du SEBC). Lorsqu'il y a une différence de compétence entre la BCE et les banques centrales nationales, ces compétences sont également mentionnées séparément, par exemple dans la disposition relative à la mission de contrôle prudentiel de la BCE elle-même (article 105.6 du traité de Maastricht).»

Il est important de noter que même si la politique monétaire est une et indivisible pour les pays participant à l'Union monétaire européenne, il existe toujours un clivage opératoire entre la BCE et les BCN dans la mesure où la phase de décision concernant la politique monétaire est pleinement centralisée au sein de la BCE, tandis que la mise en oeuvre de cette politique est quant à elle décentralisée. Les onze banques centrales nationales sont responsables de la mise en oeuvre des opérations de politique monétaire conformément aux instructions émanant du conseil des gouverneurs⁹. L'article 14.3 stipule clairement que «Les banques centrales nationales font partie intégrante du SEBC et agissent conformément aux orientations et aux instructions de la BCE.» Par conséquent, lorsqu'elles prennent leurs responsabilités dans la mise en oeuvre des politiques monétaires, les BCN agissent en tant que parties constituantes du SEBC et non pas comme des agences nationales.

Comme je l'ai dit plus haut, le SEBC ressemble au Système de la Réserve fédérale américaine dans sa composition géographique. L'analogie avec la Fed s'avère aussi utile pour comprendre le processus de centralisation dont la Fed a fait l'expérience au fil du temps en matière de politique monétaire¹⁰, comme en témoigne le fait que le taux d'escompte était initialement fixé par chaque banque de la Réserve fédérale avant d'être centralisé. Mais la centralisation d'une fonction ne signifie pas la centralisation de toutes les fonctions, comme l'exemple des banques de la Réserve fédérale dans le cadre du Système de la Réserve fédérale le montre clairement. Les banques de la Réserve fédérale sont organiquement indépendantes¹¹ tant vis-à-vis du Conseil des gouverneurs à Washington D.C. que vis-à-vis du gouvernement américain (chacune possède son propre conseil d'administration, la personnalité juridique et la propriété privée), tandis que, sur le plan fonctionnel, elles agissent tantôt conjointement avec les autres composantes du Système de la Réserve fédérale pour la mise en oeuvre de la politique monétaire, tantôt comme agents du gouvernement américain (*par exemple* lorsqu'elles agissent comme agent fiscal ou comme représentant du Trésor et du *Federal Open Market Committee* dans le cadre de la conduite d'interventions de change), tantôt encore comme de véritables entreprises poursuivant leurs propres objectifs. La complexité des tâches assignées aux banques de la Réserve fédérale est une référence utile pour comprendre les fonctions qui sont celles des BCN dans le cadre du SEBC.

Division des responsabilités dans le domaine de la supervision bancaire

Le projet des statuts de la SEBC mentionnait la supervision comme cinquième mission fondamentale du SEBC¹². Cependant, l'opposition de certains pays (notamment l'Allemagne) à cette mention a fait en sorte que la version finale des statuts du SEBC et du traité de Maastricht ne fasse référence à la supervision que d'une manière limitée et en la décrivant comme une mission non fondamentale, selon le libellé des articles 25 des statuts du SEBC et 105.5 du traité de Maastricht. L'article 105.6 du traité de Maastricht laisse toutefois la porte ouverte à une possible extension des responsabilités de supervision suivant une procédure relativement simplifiée – en ce sens qu'elle n'exige pas d'amendement formel du traité, ce qui ne veut pas dire pour autant qu'elle pourra s'exercer facilement, étant donné que l'unanimité est requise.

Le SEBC est chargé de «promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement», en vertu de l'article 105.2 du traité de Maastricht. L'article 22 des statuts du SEBC fait référence aux parties constituantes du SEBC, c'est-à-dire tant à la BCE qu'aux BCN, quand il déclare: «La BCE et les banques centrales nationales peuvent accorder des facilités, et la BCE peut arrêter des règlements, en vue d'assurer l'efficacité et la solidité des systèmes de compensation et de paiements au sein de la Communauté et avec les pays tiers». Aussi bien la BCE que les BCN sont compétentes pour accorder des facilités à des systèmes de paiement s'étendant à toute la Communauté, notamment par le biais de TARGET (Trans-European Automated Real-time Gross-settlement Express Transfer – système européen de transfert express automatisé à règlement brut en temps réel)¹³, toutefois seule la BCE – et non les BCN – se voit attribuer des prérogatives de régulation dans ce domaine.

Parce que les systèmes de paiements sont largement organisés – même si cela ne revêt aucun caractère obligatoire ni exclusif – par le système des banques, il est souvent difficile de dissocier la supervision des systèmes de paiement – une fonction fondamentale du SEBC – de la supervision bancaire – qui est une «fonction non fondamentale» du SEBC, et qui reste essentiellement une compétence nationale et non pas communautaire. Néanmoins, le traité et les statuts établissent cette dissociation, et comme pour toute disposition incluse dans un texte légal, des implications légales en découlent. Par exemple, dans le cas d'un encombrement au niveau du système de paiement, la BCE a la compétence d'agir en tant que prêteur de dernier ressort (en vertu de l'article 105.2 du traité de Maastricht).

Toutefois, lorsque la crise n'a pas son origine dans le système de paiement, le libellé des statuts et du traité n'indique pas clairement si la BCE a la compétence de se comporter en prêteur de dernier ressort. Selon certains analystes, un degré «d'ambiguïté constructive» est souhaitable dans la gestion de crises. Et l'ambiguïté, c'est justement ce que la législation communautaire apporte. Cela ouvre aussi la voie à des interprétations différentes – voire contrastées ou mêmes conflictuelles. Le fait que ce point soit passé sous silence est interprété par certains comme un signe positif du souhait des négociateurs du traité d'assigner une responsabilité au SEBC en ce qui concerne les opérations de prêteur de dernier ressort (PDR) et par d'autres comme un signal négatif de ces mêmes négociateurs sur le même point. Il faudra une première crise paneuropéenne pour permettre d'éclaircir un peu cette ambiguïté. Un bref rappel historique et la compréhension de la nature complexe du rôle de prêteur de dernier ressort (PDR)¹⁴ peuvent être utiles. L'Allemagne était réticente à l'idée d'accepter que le SEBC soit doté d'un rôle de PDR, car elle redoutait que cela ne puisse porter atteinte au sacro-saint principe de la stabilité des prix. D'autres pays – fondant leur analyse sur des pratiques nationales – étaient favorables à l'inclusion d'un rôle de PDR clairement défini. Selon moi, le second alinéa de l'article 18.1 – concernant les opérations de crédit – des statuts du SEBC laisse la porte ouverte à une interprétation large qui pourrait prévoir un rôle semblable. De plus, l'article 105.6 du traité de Maastricht est une clause d'habilitation qui, si elle est activée, peut clairement attribuer un rôle de ce type au SEBC. Cependant, même si ce mécanisme ne devait jamais être activé, le SEBC pourrait néanmoins agir comme un PDR avant que ce livre ne soit imprimé (ou directement après).

De plus, dans le cas d'un manque général de liquidités dû *p.ex.* à une chute brutale des prix en bourse déclenchant une pénurie de liquidités partout sur le marché, la BCE pourrait intervenir comme PDR par le biais de ce qu'on a appelé «l'approche par opérations de marché»¹⁵.

Mais c'est l'interprétation traditionnelle du rôle du PDR d'accorder des lignes de crédit garanties par

nantissement moyennant un taux pénalisant à certaines institutions spécifiques solvables mais en manque de liquidités – lorsque les problèmes ne trouvent pas leur origine dans le système de paiement – qui reste flou. En principe, la responsabilité du PDR doit rester au niveau national, parce qu'elle n'a pas été spécifiquement transférée. Cela signifie que les banques centrales nationales – en tant qu'agences nationales – sont responsables en dernier recours de la décision d'accorder ou non une aide d'urgence en liquidités. Cependant, les termes utilisés à propos du principe de subsidiarité – article 3B du traité de Maastricht – laissent la porte ouverte à une éventuelle compétence communautaire, qui pourrait être exercée soit directement par la BCE, soit par les BCN agissant comme bras opérationnels de la BCE. L'article 3B déclare: «Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison *des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire.*.. L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité.» (la mise en italique vient de moi).

Les commentateurs semblent avoir des interprétations différentes de cette question cruciale. Alors qu'il est clair que l'injection de liquidités se ferait habituellement par le biais des BCN, le flou demeure quant à savoir si les banques centrales nationales seraient considérées comme agissant en tant que bras opérationnels du SEBC (selon les articles 14.3 et 12.1 des statuts du SEBC combinés avec une interprétation créative et généreuse des articles 18 – relatif aux opérations d'escompte et de crédit – et 20 des statuts du SEBC) ou en tant qu'agences nationales (selon l'article 14.4 des statuts du SEBC). Si elles étaient appelées à se comporter comme des agences nationales, il reste à savoir si la BCE doit leur accorder au préalable une autorisation ou si elle doit juste être consultée. Pour René Smits «l'absence de toute mention de la fonction de PDR dans les statuts du SEBC n'est pas surprenante étant donné que la fonction de PDR n'est généralement pas mentionnée ouvertement à l'avance dans la législation. L'"ambiguïté constructive" au sujet de la disponibilité du soutien du PDR confère à la banque centrale le pouvoir de décider si elle veut supporter ou non une institution de crédit». Il ajoute qu'«il est clair que le soutien du PDR requiert l'autorisation de la BCE pour la même raison que l'injection de liquidités pour des raisons de stabilité du système». Karel Lanoo et les autres membres du European Shadow Financial Regulation Committee ESFRC (comité fantôme de régulation financière en Europe) ont expliqué dans leur déclaration d'octobre 1998 que la combinaison d'une BCE en charge de la politique monétaire et de nombreuses agences nationales en charge de la supervision bancaire (y compris le rôle de PDR) mènera forcément au désastre, à moins que des mesures ne soient prises pour assurer un haut degré de coopération et de partage d'informations entre les différentes autorités nationales et supranationales. Ce comité fantôme a exigé en particulier des procédures visant à harmoniser les opérations de PDR au niveau de l'Union monétaire européenne, y compris l'autorisation préalable de la BCE¹⁶. Dans la première déclaration publique d'un représentant officiel de la BCE sur ce sujet controversé, Tommaso Padoa-Schioppa a dissipé certaines de ces préoccupations en précisant trois points: ce point de vue reflète une notion dépassée du PDR, il sous-estime la capacité d'agir de l'Eurosystème et représente une conception trop mécaniste de la façon dont une crise est effectivement gérée¹⁷.

La coopération multilatérale parmi les autorités de supervision des États membres de l'UE est principalement assurée par le Comité de supervision bancaire. Toutefois, ce comité est composé de banques centrales et d'autres agences de supervision représentant aussi bien des États membres de l'UE qui participent à l'Union monétaire européenne que d'autres qui n'y participent pas. Il serait donc utile de mettre sur pied un sous-comité composé des BCN ou d'autres autorités de supervision des États membres qui participent à l'Union monétaire européenne. Des représentants de ces BCN et quelques représentants de la BCE pourraient agir en tant que comité permanent pour faire face aux crises de liquidité, à l'instar du comité permanent formé par des membres de la Banque d'Angleterre, du Trésor de Sa Majesté et de l'Autorité des services financiers, suite au transfert des pouvoirs de supervision de la Banque d'Angleterre au FSA (l'Autorité des services financiers)¹⁸. Le seul problème suscité par un tel comité serait que, comme le Royaume-Uni ne participe pas à l'Union monétaire européenne et que Londres est un centre financier clé d'une telle importance pour l'UE, toute crise à l'intérieur de l'UE, de quelque importance qu'elle soit, se ferait très probablement ressentir à Londres, et se répercuterait sur les marchés londoniens, *p.ex.* sur le marché interbancaire de la ville. Par conséquent, les autorités de supervision du Royaume-Uni devraient

elles aussi être invitées à participer à ce comité de coordination s'il devait voir le jour.

Un problème des plus litigieux – qui dépasse le cadre de cet article – est de savoir si l'aide classique apportée par le PDR à des institutions en difficulté, *c'est-à-dire* une «solution financière émanant de la banque centrale» plutôt qu'une «solution financée avec l'argent du contribuable» ou une «solution financière privée»¹⁹, est uniquement destinée à des institutions solvables mais en manque de liquidités. J'ai déjà dit que les opérations de PDR fournissent souvent une aide à des institutions qui ne sont pas solvables. Par conséquent, la distinction entre la solution financée par une banque centrale et celle qui est financée par le contribuable n'est pas toujours très claire²⁰. Les implications légales du versement par la banque centrale d'argent à des institutions insolubles trouvent leur pertinence dans le cadre du débat sur la légalité ou l'illégalité des aides de l'État en vertu des dispositions du traité de la CE²¹. Dans un monde parfait, l'argent du contribuable (une solution fiscale pour tirer d'affaire les institutions insolubles) ne devrait pas être impliqué dans des opérations de PDR. Dans certains cas toutefois, des lignes de crédit d'urgence sont accordées – par l'intermédiaire du PDR – à des institutions qui sont déjà insolubles. Dans de telles circonstances, les règles communautaires relatives aux aides d'État revêtent toute leur importance. René Smits affirme que «des fonds de l'État sont impliqués dans les opérations de soutien des banques centrales. Après tout, les profits des banques centrales sont distribués principalement, sinon intégralement à l'État. Par conséquent, l'argent du contribuable est potentiellement exposé à des risques lorsque les fonds des banques centrales sont utilisés pour accorder des crédits à des institutions financières en difficulté.»²²

Un projet de communication de la Commission sur les aides d'urgence, publié par le Comité consultatif bancaire le 8 juin 1998, demandait aux États membres d'informer la Commission de toute mesure d'aide d'urgence en faveur d'institutions financières en difficulté. Cela permettrait au Commissaire responsable de la politique de la concurrence d'accepter, au nom de la Commission, une telle aide d'urgence dans un laps de temps très court. Je recommanderais que la demande d'autorisation préalable de la BCE soit prévue aussi dans le cas des États membres participant à l'Union monétaire européenne. Le European Shadow Financial Regulation Committee, dont je suis membre, demandait dans sa déclaration d'octobre 1998 que la BCE donne une autorisation préalable avant qu'une BCN verse une aide d'urgence sous forme de liquidités à des institutions bancaires en difficulté.

Division des responsabilités dans le domaine de la politique de change

La conduite de la politique de change implique la détermination du taux de change et du régime de change de même que la gestion des réserves officielles (tant sous forme d'or que de devises étrangères).

L'article 109 du traité de Maastricht fait référence à la division des responsabilités en ce qui concerne la détermination du taux de change et du régime de change. L'article 109 est une disposition embarrassante du point de vue légal aussi bien qu'économique, il résulte probablement d'un manque de clarté délibéré pour des raisons politiques. Il y a une certaine incohérence, ou un certain conflit, entre, d'une part, le fait d'accorder au SEBC l'indépendance du contrôle politique de la conduite d'une politique monétaire axée autour de la stabilité [des prix], et, de l'autre, le fait de laisser le choix du régime de change (fixe, flottant ou à flottement dirigé) aux autorités politiques. Comme le souligne René Smits, citant le commentateur allemand Stadler: «Le compromis finalement obtenu sous la forme de ces arrangements énormes figurant dans l'article 109 du traité de la CE, avec l'attribution de compétences et la participation aux procédures dans le domaine de la politique monétaire externe, exprime sans aucun doute la douleur dans laquelle cette disposition a vu le jour ²³».

La marge de manoeuvre dans le domaine de la politique des taux de change – qui relève traditionnellement du Trésor ou du ministère des Finances – varie, car certaines banques centrales décident du taux de change (*p.ex.* la Riksbank suédoise)²⁴ alors que d'autres ne sont libres que de mettre en œuvre la politique de change formulée par le gouvernement. L'article 109 permet une certaine ingérence politique en ce qui concerne l'adoption d'un régime fixe, flottant ou à flottement dirigé. Cela peut aider à comprendre les propositions mises en avant par l'ancien ministre allemand des Finances, Oskar Lafontaine, concernant l'adoption de zones cibles pour l'euro, le dollar américain et le yen afin de réduire la volatilité des mouvements de taux de change. Les responsables politiques rechignent à abandonner leurs prérogatives en matière de politique des taux de change. Il est bien connu que le taux de change a une double dimension. D'une part, il est le point

d'ancrage externe de la stabilité monétaire (et dans ce sens le SEBC a nettement intérêt à ce que cette stabilité soit assurée). D'autre part il constitue un instrument de la politique économique générale d'un pays, étroitement lié à ses objectifs en matière de commerce et d'emploi²⁵. Pour cette raison, les responsables des banques centrales indépendantes, qui se consacrent à une politique monétaire orientée vers la stabilité des prix mais qui se voient privés de pouvoirs parallèles dans le domaine de la politique des taux de change, ne peuvent qu'entrer en conflit avec les responsables politiques, qui poursuivent d'autres objectifs en plus de la stabilité des prix²⁶. Il est à noter que dans la mise en œuvre des politiques des taux de change les banques centrales (y compris les BCN participant à l'Union monétaire européenne) ne sont pas indépendantes des autorités politiques.

La détention et la gestion des réserves de change officielles des États membres sont l'une des tâches fondamentales «relevant» du SEBC. Cependant, seule une partie des réserves a été transférée à la BCE (en vertu de l'article 30 des statuts du SEBC), tandis qu'une partie en sera détenue par les BCN (en vertu de l'article 31 des statuts du SEBC). Les choses sont rendues plus complexes encore par le fait que les États membres doivent se conformer à leurs obligations internationales et détenir des réserves auprès de ces organisations. Les États membres de l'Union européenne font notamment partie du Fonds monétaire international et, de par les responsabilités qui découlent de cette appartenance, ils détiennent des positions de réserve auprès du FMI. Même si l'article 30.5 des statuts du SEBC stipule que «la BCE peut détenir et gérer des positions de réserve auprès du FMI et des droits de tirage spéciaux (DTS), et accepter la mise en commun de ces avoirs», il ne faut pas perdre de vue que le FMI, en vertu des articles de l'Accord fondateur, est centré sur les pays, sur les membres. Par conséquent, ce n'est que si la Communauté européenne devenait une fédération – *c'est-à-dire* une union politique – ou si ces articles devaient être révisés, que le FMI pourrait «traiter» directement avec la BCE (la «Communauté») en termes de représentation (article IV sur les consultations et autres obligations découlant de l'appartenance au FMI) et de mise en commun des réserves.

Conclusion

Le propos de cet article a été d'analyser le partage des responsabilités entre les banques centrales nationales et la Banque centrale européenne dans le cadre du Système européen de banques centrales. La question est très débattue et le texte des traités autorise des interprétations fort diverses. Mais quelle que soit la lecture qui sera finalement retenue – la deviner maintenant implique un petit exercice de «futurologie» –, elle sera le résultat de la volonté politique des États membres participant à l'UEM. Ces problèmes prennent leurs racines dans le transfert non exclusif de pouvoirs souverains des États membres vers les institutions de la Communauté européenne²⁷. Les compétences en matière de politique monétaire ont été clairement transférées du niveau des États membres au niveau supranational. Malgré cela, la compétence nationale est – pour le moment – le principe qui prévaut pour l'exercice de la politique de change, le contrôle prudentiel et la gestion des crises.

¹ Je remercie Charles Goodhart pour ses commentaires. Je suis seule responsable de mes erreurs.

² D'un point de vue légal, les références aux dispositions du traité de la CE et de celui de l'UE sont complexes et parfois déroutantes. Pour commencer, le traité d'Amsterdam, qui amende et reformule la numérotation tant du traité (de Maastricht) sur l'Union Européenne (le traité de l'UE) que de celui qui instaure la Communauté Européenne (le traité de la CE), n'est pas encore entré en vigueur, même si l'on s'attend à ce qu'il soit ratifié par tous les États membres dans le courant de l'année 1999. Les amendements et la renumérotation introduits par le traité d'Amsterdam signé le 2 octobre 1997 ne prendront effet qu'avec son entrée en vigueur, comme cela est prévu à l'article 14.2 dudit traité. Le fait que les références aux dispositions du traité de Maastricht concernant le cadre institutionnel de l'Union monétaire européenne (*p.ex.* dans les articles 105 à 109M) soient en fait des références aux dispositions au traité de la CE telles qu'elles ont été modifiées ou introduites par l'article G du traité de Maastricht (l'article G du traité de Maastricht contient toutes les «dispositions qui amendent le traité établissant la Communauté économique européenne en vue de l'instauration de la Communauté européenne») complique encore les choses. Dans leur lettre du 10 novembre 1998 m'invitant à écrire cet article, le président de l'Institut de l'euro, Frans Andriessen, et le président de son Comité scientifique, le professeur Jean-Victor Louis, ont suggéré que toute référence aux traités soit faite selon la numérotation consacrée par la version consolidée du traité d'Amsterdam et suivie du numéro original de l'article entre parenthèses. Par exemple: article 111.3 (ex-article 109.3), signifie qu'il s'agit de l'article 111.3 de la version consolidée du traité établissant la Communauté Européenne tel qu'il a été amendé par le traité d'Amsterdam et de l'ancien article 109.3 du traité instaurant la Communauté européenne tel qu'il a été amendé par le traité de Maastricht. Toutefois, le 2 décembre 1998 – voir à cet effet le *communiqué de presse* n° 74/98 – la Cour de justice a annoncé sa décision de faire usage d'un système uniforme pour faire référence aux dispositions des traités (voir <http://europa.eu.int>).

Pour cette raison et dans un souci de simplicité et de clarté, et gardant à l'esprit que la majeure partie de la littérature sur le sujet continue de faire référence au traité de Maastricht, je mentionnerai les dispositions du traité de Maastricht tout au long de mon article, sauf indication contraire.

³ Il est intéressant de noter que les membres du directoire de la BCE, y compris son président actuel, Willem F. Duisenberg, utilisent souvent dans leurs discours (voir le site Internet de la BCE: <http://www.ecb.int>) le terme «Eurosystème». À ma connaissance, ce terme n'est pas légalement consacré dans les traités. Dans un discours à la London School of Economics, le 24 février 1999, Tommaso Padoa-Schioppa, évoquant l'«Union monétaire européenne et la supervision bancaire», a défini l'Eurosystème comme le «banquier central de la zone euro». Il a expliqué la différence entre ce «banquier central de la zone euro» et ce qu'il nomme le «superviseur de la zone euro», *c'est-à-dire* le système coopératif des superviseurs (de banques) nationaux. Afin d'éviter toute ambiguïté sur le plan légal, j'utilise tout au long de ce chapitre la terminologie consacrée dans le traité: SEBC, BCE et BCN.

⁴ Une plainte contre une BCN n'est pas une plainte contre la BCE et encore moins contre le SEBC. De plus, une plainte contre une BCN n'est pas nécessairement dirigée contre l'État membre dont relève cette BCN ni contre l'Union européenne en tant qu'organisation supranationale.

⁵ Voir les articles 12.1 et 14.3 des statuts du SEBC.

⁶ Voir l'article 14.4 des statuts du SEBC.

⁷ Voir F.A. Mann, *The Legal Aspect of Money*, 1992, p.460:

«Que la souveraineté d'un État englobe le pouvoir d'impression et de régulation de sa monnaie a toujours été accepté dans la législation internationale. La Cour permanente de justice a déclaré que "c'est en effet un principe généralement accepté qu'un État soit habilité à réguler sa propre monnaie"». (*Affaires des emprunts serbes et brésiliens*, jugement du 12 juillet 1929, publications de la Cour, série A, N°s 20-1, p.44).

⁸ Voir R. Smits, *La Banque centrale européenne*, Aspects institutionnels, Kluwer Law International, La Haye, 1997, p. 193.

⁹ Voir «l'Union monétaire européenne et le lancement de l'euro», exposé présenté par Tommaso Padoa-Schioppa à Pékin le 2 mars 1999, disponible sur le site Internet de la BCE: www.ecb.int, p. 4.

¹⁰ Journalistes et analystes ont souvent débattu du processus de centralisation du pouvoir au sein du Système de la Réserve fédérale. Il convient toutefois de rappeler que ce processus de centralisation fait référence aux missions confiées à la Fed en matière de politique monétaire, et pas nécessairement à d'autres fonctions. Par exemple, lorsque les banques de la Réserve fédérale agissent à titre privé ou commercial, *c'est-à-dire* lorsqu'elles concluent des arrangements de dépôts avec les institutions bancaires de leurs districts respectifs, ou lorsqu'elles gèrent des comptes d'investissements pour des banques centrales étrangères, elles agissent en tant que personnes juridiques distinctes du Conseil des gouverneurs, défendant avec ferveur leur indépendance vis-à-vis du «centre».

¹¹ Les concepts d'indépendance organique et fonctionnelle sont développés plus en détail dans le premier chapitre de mon livre *Central Banking and Banking Regulation (Banque centrale et régulation bancaire)* (1996).

¹² C'est pour cette raison que le libellé de l'article 105.5 fait référence au SEBC plutôt qu'à ses parties constituantes, comme d'autres dispositions se rapportent à d'autres fonctions non fondamentales.

¹³ Comme Smits (*supra* note 8 p. 301) le remarque: «En vertu du principe de décentralisation, ces facilités sont offertes par les BCN, la BCE [...] faisant appel à TARGET par l'intermédiaire du mécanisme de liaison».

¹⁴ Comme je l'explique dans les pages 266 et 267 de mon livre (voir *supra* note 11) la nature du PDR – fourniture de liquidités – implique différents aspects: (a) la politique monétaire; (b) la supervision bancaire; (c) un service assuré par une banque centrale en sa qualité de banque des banquiers.

¹⁵ Voir «l'Union monétaire européenne et la supervision bancaire», exposé présenté par Tommaso Padoa-Schioppa à la London School of Economics le 24 février 1999, p. 13 (note 3). Dans un article sur «La dérégulation financière, la politique monétaire et le système des banques centrales» publié dans *the Federal Reserve Bank of Richmond Economic Review* (Revue économique de la Banque de la Réserve fédérale de Richmond) en mai-juin 1988 (vol. 74, N°3), M. Goodfriend et R. King avancent que la politique monétaire – par le biais d'interventions sur le marché monétaire – peut effectivement limiter les crises bancaires sans devoir recourir, de façon générale, au prêt à des institutions particulières.

¹⁶ Les déclarations du ESFRC (comité fantôme de régulation financière en Europe) peuvent être consultées sur le site Internet de l'Institut américain des entreprises, <http://www.aei.org>.

¹⁷ *supra* note 15, p.11. Cet exposé de T. Padoa-Schioppa peut être consulté sur le site de la BCE: <http://www.ecb.int> et sur le site du Groupe des marchés financiers <http://www.fmg.les> [sic].

¹⁸ Au Royaume-Uni, dans la foulée de la création de l'Autorité des services financiers, un exemple de coopération entre ceux qui sont responsables de la politique monétaire et ceux qui sont chargés de la supervision bancaire (même si la Banque d'Angleterre garde la responsabilité générale de la stabilité financière, y compris la fonction de prêteur de dernier ressort) est fourni par le protocole d'accord (MoU *Memorandum of Understanding*) entre le Trésor de Sa Majesté, la Banque d'Angleterre et l'Autorité des services financiers, qui a été publié le 28 octobre 1997. Le paragraphe 10 de ce protocole d'accord prévoit la mise sur pied d'un «Comité permanent» réunissant des représentants du Trésor, de la Banque et de l'Autorité des services financiers. Ce comité se réunira chaque mois ainsi que sur la requête d'une des institutions participantes en cas d'urgence. Chaque institution aura des représentants désignés qui pourront être contactés et se rencontrer dans un court délai. Si une institution financière rencontre des difficultés, le premier recours sera l'Autorité des services financiers. Si l'Autorité des services financiers ou la Banque d'Angleterre détectent un problème qui pourrait nécessiter une opération de soutien, (*c'est-à-dire* un PDR), elles se consultent aussitôt mutuellement. Si le problème s'inscrit dans le cadre des responsabilités de l'Autorité des services financiers, *c'est* elle qui mènera l'opération de soutien, même si les fonds continuent de venir de la Banque d'Angleterre. Si le problème trouve son origine dans le système de paiement ou dans une autre sphère relevant de la responsabilité de la Banque d'Angleterre, *c'est* cette dernière qui mènera l'opération de soutien. Dans tous les cas, l'Autorité des services financiers et la Banque d'Angleterre sont supposées travailler étroitement ensemble et informer le Trésor afin de donner au Chancelier de l'Échiquier la possibilité de refuser l'opération de soutien. En effet, si des ressources fiscales – *c'est-à-dire* l'argent du contribuable – doivent être engagées, le Chancelier de l'Échiquier doit avoir son mot à dire pour ce qui est de décider s'il faut ou non accorder une aide aux institutions en difficulté.

¹⁹ T. Padoa-Schioppa (*supra* note 15, pp. 10-11) étudie ces trois catégories d'aides d'urgence: le financement par la banque

centrale, le financement par le contribuable et le financement privé.

²⁰ Comme je l'ai déjà mentionné (*supra* note 19), au Royaume-Uni, dans le cas d'une opération de soutien, l'Autorité des services financiers et la Banque d'Angleterre travaillent en étroite collaboration avec le Chancelier de l'Échiquier, qui a la possibilité de refuser une telle opération.

²¹ J'étudie cette question dans un article intitulé «Lender of Last Resort, an International Perspective» (Prêteur de dernier ressort, une perspective internationale), à paraître dans l'édition d'avril 1999 de la revue *International and Comparative Law Quarterly* (Revue trimestrielle de droit international et comparé) de l'Institut britannique.

²² Voir Smits (*supra* note 8, pp. 270-271). Smits affirme plus loin: «Dans la 3^e étape de l'Union économique et monétaire, le soutien accordé par les BCN et la BCE peut également atteindre le montant d'une aide de l'État».

²³ Voir Smits (*supra* note 8, p. 375, note en bas de page n° 40).

²⁴ En vertu de l'article 4 de la loi de 1991 sur la Banque centrale suédoise (SFS 1988: 1385), la Riksbank est responsable des politiques de change et de crédit de la Suède.

²⁵ Comme je le rappelle à la page 276, note en bas de page n° 454 de mon livre, (*supra* note 11) l'ancien chancelier allemand Helmut Schmidt a écrit dans ses mémoires qu'«il considérait les politiques des taux de change... comme un élément important de la politique étrangère et stratégique en général.»

²⁶ Comme l'indique S. Fischer dans un document qu'il a présenté à l'occasion de la célébration du tricentenaire de la Banque d'Angleterre et qui porte sur le système moderne des banques centrales (1994, p.4), dans le monde d'aujourd'hui, les politiques des taux d'intérêt et de change sont de plus en plus étroitement liées entre elles. Fischer soutient aussi – à la page 55 de son document de 1994 – que le principe même d'indépendance d'une banque centrale dépendra du choix du gouvernement en matière de régime de change. Avec des taux flottants, la politique monétaire affecte le taux de change. En revanche, un système de taux de change fixes réduit considérablement la marge de manoeuvre d'une banque centrale indépendante dans la conduite de la politique monétaire.

²⁷ Voir R.M. Lastra, «The Independence of the European System of Central Banks» (L'indépendance du Système européen de banques centrales) *Harvard International Law Journal*, Vol. 33, No. 2, printemps 1992, p. 516.