

L'AUTORITE MONETAIRE DE LA ZONE EURO

Jean-Victor LOUIS

Professeur émérite de l'Université Libre de Bruxelles

Philippe Manin, en hommage à qui ces lignes sont écrites, a, depuis l'origine, témoigné de son intérêt pour l'Union monétaire européenne. Il a aussi donné au présent auteur l'occasion, durant plusieurs années consécutives, de faire un séminaire sur les aspects juridiques et institutionnels de l'UEM, dans le cadre de ce qui s'appelait alors le DEA de droit européen à l'Université de Paris 1. D'où le choix d'un sujet se rapportant à cette matière.

Quelle est l'autorité monétaire de la zone euro ? La question peut surprendre. La Banque centrale européenne (BCE) n'est-elle pas responsable de la politique monétaire ? C'est elle qui fixe le taux d'intérêt des opérations principales de refinancement au cours de séances bi-hebdomadaires de son conseil des gouverneurs. Ces décisions sont suivies d'une conférence de presse largement médiatisée. Le président actuel de la BCE, comme son prédécesseur, tient beaucoup au titre de « Monsieur euro ». Non seulement parce qu'il signe les billets, portant la marque du copyright de la BCE, mais parce qu'il est devenu un protagoniste essentiel dans l'actualité financière.

La crise qui a débuté par celle des « subprimes » aux Etats-Unis et a pris une ampleur sans précédent en s'accompagnant de la crise économique la plus importante depuis la grande dépression des années trente a accentué le rôle central, généralement approuvé, qu'ont joué en l'occurrence la Banque centrale et son président. La BCE est apparue, aux yeux de l'opinion, comme la seule autorité supranationale dont l'action a été et reste effective pour assurer la liquidité d'un système bancaire rudement ébranlé.

Cependant, la BCE n'est pas un organe isolé. Elle est, par la volonté des auteurs du Traité de Maastricht, au cœur d'un système, le Système européen de banques centrales (SEBC) qui regroupe toutes les banques centrales nationales (BCN) de l'Union européenne. Depuis le début de la phase « finale » de l'union monétaire, un autre concept s'est imposé dans la pratique, celui de l'Eurosystème, qui regroupe, autour de la BCE, les BCN des Etats membres qui ont adopté l'euro, en vue de distinguer ce groupe des Etats membres ayant une dérogation ou un statut spécial. Utilisée à l'origine pour des raisons de facilité dans les textes adoptés par la BCE, cette appellation est consacrée par le traité sur le fonctionnement de l'Union

européenne (TFUE), qui lui fait une place, à la demande même de la BCE, au détour d'une phrase à l'article 282, paragraphe 1^{er}. Cette disposition se lit comme suit :

« La Banque centrale européenne et les banques centrales nationales constituent le Système européen de banques centrales (SEBC). La Banque centrale européenne et les banques centrales nationales des Etats membres dont la monnaie est l'euro, *qui constituent l'Eurosystème*, conduisent la politique monétaire de l'Union¹ ».

Le TFUE, pas plus que le nouveau Traité sur l'Union européenne (TUE), ne fait d'autre allusion à l'Eurosystème. Seul le Protocole sur les statuts du SEBC et de la BCE reprend le concept, à son article 1^{er}. En revanche, c'est la BCE qui se voit reconnaître par l'article 13, paragraphe 1^{er} du TUE, la qualité d'institution² aux côtés des institutions classiques et de la Cour des comptes que le Traité de Maastricht a doté de ce statut. Le SEBC n'est pas mentionné par le TUE mais il apparaît à l'article 282 du TFUE, ainsi que dans le chapitre relatif à la politique monétaire (articles 127 et s.) et, naturellement dans le Protocole sur le statut du SEBC et de la BCE. Seule la BCE se voit dotée de la personnalité juridique (article 282, paragraphe 3) et du pouvoir de décision (id., paragraphe 4). Le SEBC est dirigé par les organes de décision de la BCE (id., paragraphe 2).

Le Traité de Lisbonne, comme, avant lui, le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, a entendu consolider l'identité de la zone euro, en mettant l'accent sur l'existence de règles propres aux Etats membres dont la monnaie est l'euro. Cette volonté apparaît, en particulier, à propos de la coordination des politiques économiques, à l'article 5, paragraphe 1^{er} alinéa 2, TFUE, selon lequel « des dispositions particulières s'appliquent aux Etats membres dont la monnaie est l'euro », au chapitre 4 « Dispositions propres aux Etats membres dont la monnaie est l'euro » du Titre VIII sur la politique économique et monétaire et dans le Protocole sur l'Eurogroupe qui évoque, dans son préambule, le développement d'une coordination sans cesse plus étroite des politiques économiques dans la zone euro. La consécration du concept de l'Eurosystème constitue l'expression sur le plan monétaire de la cohésion nécessairement plus forte au sein de la zone euro.

Quelle est, dans ce contexte, la signification de la notion de « système » ? Quels sont les rôles respectifs du SEBC, de l'Eurosystème, des BCN et de la BCE ? En particulier, quel est le degré de centralisation et de décentralisation au sein de l'Eurosystème ? Comment se développent les relations dans la pratique ?

Pour répondre à ces questions, nous allons examiner de plus près, dans une première partie, les textes relatifs à la BCE et aux BCN. Dans la seconde, nous analyserons la pratique de la décentralisation et la spécialisation au sein de l'Eurosystème.

¹ C'est nous qui soulignons. En rédigeant la présente contribution, nous postulons l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. Celui-ci, on le sait, est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

² A. Sainz de Vicuña, « The Status of the ECB », in St. Griller, J. Ziller (éd.), *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty ?*, New York, Springer Wien, 2008, pp. 299-308 remarque (p. 302) : « One of the difficulties in classifying the ECB as an EU institution lies in the fact that the central bank of the euro area is not the ECB but the Eurosystem... ». Nous reviendrons sur ce sujet dans la suite du texte.