

Une banque centrale nationale au sein d'un système fédéral

Christian BARONTINI

Direction des Relations internationales et européennes
Service des Relations européennes

Philippe BONZOM

Direction des Relations internationales et européennes

En 1998, la mise en place du Système européen de banques centrales (SEBC), ensemble constitué par la Banque centrale européenne (BCE) et les banques centrales nationales (BCN) des États membres de l'Union européenne et, plus spécifiquement la mise en place de l'Eurosystème, qui comprend la BCE et les BCN des seuls États membres ayant adopté l'euro, a constitué un élément clé de la troisième et dernière étape de l'Union économique monétaire (UEM) instituée par le traité sur l'Union européenne de 1992.

L'une des caractéristiques de l'Eurosystème réside dans l'aspect fédéral et décentralisé de son organisation et de son fonctionnement. En conséquence, beaucoup des idées et débats associés au concept de « fédéralisme » peuvent s'appliquer à l'Eurosystème, notamment la question de l'équilibre et des relations entre le « centre » (la BCE et son Conseil des gouverneurs) et la « périphérie » (les BCN).

Cet article analyse, dans une première partie, les raisons d'être de l'organisation décentralisée choisie pour l'Eurosystème : notamment, la lettre et l'esprit du Traité, l'apport d'expérience des BCN, la prise en compte de la structure des marchés financiers européens, le multilinguisme de l'Union européenne (UE), les exigences concernant l'indépendance de la politique monétaire, le nouveau contexte technologique...

Il décrit ensuite le mode de fonctionnement concret de cette organisation décentralisée, à travers l'exemple de plusieurs domaines clés de l'activité de toute banque centrale : conduite de la politique monétaire, communication, international. Il examine aussi la manière dont sont gérées, dans ce contexte, les missions hors Eurosystème des BCN et les conséquences de l'intégration dans l'Eurosystème pour la gestion interne des BCN.

Il ressort de cette étude que, loin d'avoir visé ou contribué à un dépérissement des BCN, le transfert de souveraineté monétaire au niveau européen a renouvelé leur raison d'être et a accru leur efficacité. Dans le cadre d'une équipe décentralisée, animée et coordonnée par la BCE et dirigée par le Conseil des gouverneurs, les BCN sont l'expression des principes de décentralisation et de proximité qui, en renforçant les liens entre les centres de décision et les acteurs de l'économie et de la société, contribuent concrètement à la pertinence et à l'efficacité de la politique monétaire.

Mots clés : Eurosystème, BCE, banques centrales nationales, politique monétaire, communication, marchés financiers

Codes JEL : G18, E58

NB : Cet article constitue une version révisée et complétée de l'étude « A national central bank within a federal system » publiée par les auteurs dans le cadre de la conférence de la Banque nationale d'Autriche du 21 octobre 2005 sur l'impact du processus d'intégration européenne sur les banques centrales nationales, « The European integration process: A changing environment for national central banks ». Les auteurs remercient E. Poltronacci et C. Lemonnier (service des Relations européennes) pour leur contribution sur les questions linguistiques et A.-M. Moulin et R. Bardy (direction des Services juridiques), sur les questions juridiques. Toute erreur éventuelle est cependant imputable aux seuls auteurs.

« La souveraineté dépérit quand on la fixe dans les formes du passé. Pour qu'elle vive, il est nécessaire de la transférer, à mesure que les cadres de l'action s'épanouissent, dans un espace plus grand où elle fusionne avec d'autres, appelées à la même évolution. Aucune ne se perd dans ce transfert, toutes se retrouvent, au contraire, renforcées ».

Jean Monnet

Dans ses *Mémoires*, publiées en 1976, Jean Monnet, l'un des « pères fondateurs » de l'Europe, a donné cette lumineuse explication de la raison d'être et des modalités de l'intégration régionale en général, et de la construction, *de facto* fédérale, de l'Europe en particulier. Sa réflexion portait essentiellement sur la souveraineté de l'État-Nation, confronté aux divers effets/externalités, d'ordre économique, social et politique, de la mondialisation. Or, elle peut également s'appliquer à la politique monétaire et aux banques centrales, en particulier quand le champ des activités financières (mouvements de capitaux) s'étend à une zone régionale plus vaste. En Europe, les banques centrales nationales de la zone euro ont, de ce fait, été amenées à s'unir. Avec la BCE, elles forment désormais l'Eurosystème, auquel peuvent être appliquées nombre des idées associées, en sciences politiques et en philosophie, au concept de « fédéralisme ». De fait, la BCE/l'Eurosystème est l'une des quatre institutions de nature fédérale de l'Union européenne¹ (Moreau-Defarges, 2001 ; Andreani, 2001). Qui plus est, sa structure interne repose sur un cadre lui-même fédéral, doté d'un centre (la BCE) et, actuellement, de douze autres institutions membres (les BCN).

Dès lors, il n'est pas surprenant que les débats traditionnels sur le fédéralisme se soient étendus à l'Eurosystème. D'un côté, les milieux universitaires s'interrogent parfois sur le niveau optimal de centralisation ou de décentralisation et sur la pertinence ou non d'une évolution « à la manière du Système fédéral de réserve américain » — quelles que soient les acceptions, souvent fort différentes, données à cette expression et alors même que la réalité du Système fédéral de réserve est plus complexe qu'il n'y paraît (cf. infra). D'un autre côté, l'Eurosystème ne manque jamais de souligner l'esprit d'équipe qui l'anime et le bon fonctionnement de son organisation décentralisée.

Ce débat ne doit pas être dramatisé à l'excès. Tout d'abord, les sciences sociales mettent en évidence le caractère inévitable — et potentiellement créatif — des « tensions » entre un centre et sa périphérie au sein de toute organisation fédérale (et, de fait, au sein de toute organisation humaine). Ensuite, l'Eurosystème est un ensemble qui a trouvé son équilibre. Pour illustrer ces points, les différentes raisons de l'organisation décentralisée de l'Eurosystème seront analysées ci-après (cf. section 1) avant de mettre en lumière certains des principaux aspects du fonctionnement de cette structure décentralisée, en particulier au niveau des BCN (cf. section 2).

I | Raisons de la mise en place d'une organisation décentralisée

Six principales raisons ont présidé au choix d'une organisation décentralisée.

I | I Conformité avec le Traité et les Statuts

Le sigle officiel du système est « SEBC », qui désigne le Système européen de banques centrales². Or, l'utilisation du pluriel dans l'expression « banques centrales » ne doit rien au hasard. En effet, les rédacteurs du Traité souhaitaient prendre en compte, notamment, le contexte historique enraciné dans des institutions dont le nom lui-même inclut celui des différents pays de l'Union européenne (Banque nationale d'Autriche, Banque fédérale d'Allemagne, Banque nationale de Belgique, Banque de France...). Avant eux, le rapport Delors avait explicitement proposé que la future politique monétaire unique soit conduite par « une structure fédérative, qui est celle qui correspond le mieux à la diversité politique de la Communauté »³.

Un deuxième aspect, qui est lié dans une certaine mesure au précédent et qui découle du Traité, réside dans le statut du Conseil des gouverneurs en tant qu'organe suprême de décision de la BCE/l'Eurosystème : il s'agit de l'instance à laquelle participent les gouverneurs de toutes les BCN de la

¹ Avec le Parlement européen, la Cour de justice et la Commission européenne

² Le SEBC englobe toutes les banques centrales de l'UE. Le terme « Eurosystème » a été retenu pour désigner spécifiquement le groupe constitué par les banques centrales de la zone euro.

³ Le rapport du comité Werner (1970) était beaucoup moins explicite que le rapport du comité Delors dans sa description de la future organisation institutionnelle de l'UEM en général et de la politique monétaire en particulier. À cet égard, il mentionnait uniquement la nécessité d'un organe central comparable au Conseil des gouverneurs du Système fédéral de réserve des États-Unis.

zone euro. Ils ne représentent pas leur BCN mais siègent au Conseil à titre personnel (de façon très analogue, d'ailleurs, aux membres du Directoire, qui ne représentent pas la BCE au Conseil). Toutefois, c'est bien aussi en raison de leur statut de dirigeant d'une BCN (et parce qu'ils ont été nommés à une telle fonction) qu'ils siègent au Conseil des gouverneurs.

Enfin, et dans la logique de ce qui précède, l'article 12.1 des statuts du SEBC et de la BCE dispose que « dans la mesure jugée possible et appropriée (...), la BCE recourt aux banques centrales nationales pour l'exécution des opérations faisant partie des missions du SEBC ». Dans le même ordre d'idées, la plupart des dispositions des Statuts traitant des différentes fonctions des autorités monétaires attribuent celles-ci soit au SEBC/à l'Eurosystème, soit à la BCE et aux BCN.

Le Traité, aussi bien dans sa lettre que dans son esprit, comporte donc de solides fondements pour une organisation décentralisée.

I | 2 Expérience des BCN : un atout pour le système

Le choix de cette forme d'organisation décentralisée correspond également au souhait de faire bénéficier le système de l'expérience et de la crédibilité des BCN.

Sur un plan opérationnel, il est évident que chaque BCN apporte à l'Eurosystème son expertise de longue date et sa connaissance de l'économie nationale, du système financier national, du cadre politique national, des réseaux de distribution fiduciaire nationaux... Les BCN sont géographiquement bien placées pour entretenir des relations directes et nouer des contacts avec les agents économiques (autorités publiques, banques, entreprises, citoyens/consommateurs, notamment). Elles mettent ainsi leur expertise au service de l'analyse de l'Eurosystème et de sa sagesse collective.

I | 3 Égalité de traitement entre centres financiers nationaux

L'Eurosystème présente une caractéristique opérationnelle essentielle : les comptes des banques commerciales sont ouverts sur les livres des BCN

(cf. section 2.1 de la *Documentation Générale sur les instruments et procédures de l'Eurosystème*, dernière version en date : janvier 2006) ⁴.

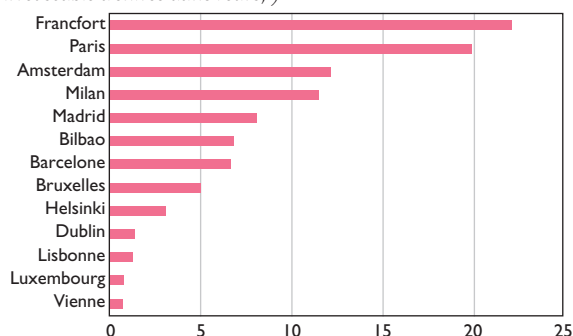
Cette caractéristique n'est pas totalement originale si l'on considère, par exemple, que le Conseil des gouverneurs du Système fédéral de réserve des États-Unis, qui siège à Washington, ne tient pas les comptes des banques commerciales : ceux-ci sont logés dans les douze banques de district qui forment la périphérie du système américain. Toutefois, dans le contexte européen, la structure des marchés financiers confère à cette règle de l'Eurosystème une importance particulière.

En effet, si la politique monétaire avait été placée dans le cadre d'une organisation centralisée, les banques commerciales auraient pu être amenées à concentrer certaines de leurs activités (de gestion de liquidité, notamment) sur le site d'implantation de l'unique banque centrale contrepartie. Une décision « politico-administrative » fixant le mode d'organisation du système de banques centrales aurait alors interféré avec la concurrence normale s'exerçant entre centres financiers.

La structure des marchés européens est, à cet égard, assez décentralisée : il en était ainsi en 1998, quand la décision relative à l'organisation de l'Eurosystème a été prise (cf. graphique 1) ; il en est toujours ainsi, sept ans plus tard, même après qu'une certaine consolidation s'est opérée avec la

Graphique 1 Capitalisation des bourses d'Europe continentale à fin décembre 1998

(en % du total de la zone euro ; devises converties au taux de change irrévocable d'entrée dans l'euro,)

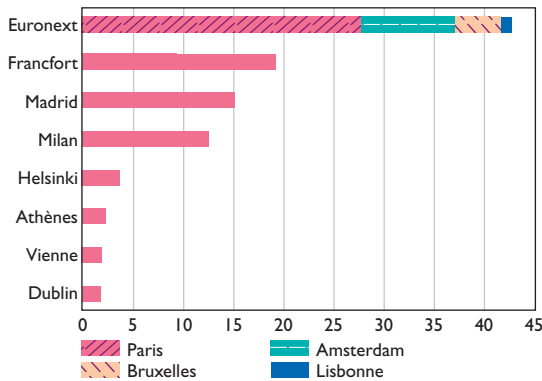


Source : Fédération internationale des bourses de valeurs (FIBV)

⁴ « Un établissement ne peut accéder aux facilités permanentes et aux opérations d'open market de l'Eurosystème exécutées par voie d'appels d'offres normaux que par l'intermédiaire de la banque centrale nationale de l'État membre dans lequel il est implanté. »

Graphique 2 Capitalisation des bourses d'Europe continentale à fin décembre 2005

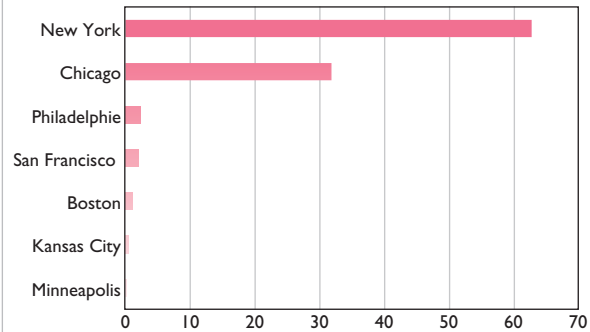
(en % du total de la zone euro)



Source : Fédération internationale des bourses de valeurs (FIBV)
 Note : La fusion des bourses espagnoles est intervenue en février 2002.

Graphique 3 Centres financiers aux États-Unis

(part moyenne dans la capitalisation boursière américaine et dans le volume global d'activité sur les marchés dérivés américains, en %)



Sources : SEC (2005) : rapport annuel (capitalisation boursière des différents marchés américains hors Nasdaq), Fédération internationale des bourses de valeurs pour le Nasdaq, Futures Industry Magazine (2006), mars-avril

création d'Euronext (cf. graphique 2). Encore, l'une des caractéristiques d'Euronext est précisément sa structure, elle-même fédérale. Le secteur des actions n'est d'ailleurs qu'un exemple : d'une manière plus générale, les pôles d'activité financière sont très répartis géographiquement, au sein de la zone euro.

Cette situation est radicalement différente de celle qui prévaut aux États-Unis où le Conseil des gouverneurs a son siège dans une ville (Washington) qui n'est pas un centre financier et où un centre financier (New York) domine très largement tous les autres (cf. graphique 3). Aux États-Unis, la conduite des opérations de politique monétaire est déléguée à un seul membre du système américain de banques centrales, la Banque de réserve fédérale de New York.

Il est possible que, à terme, la concurrence mène à un degré plus élevé de concentration des centres financiers européens. Les modalités de cette concentration font d'ailleurs ces temps-ci l'objet de discussions entre les acteurs concernés. Toutefois, en particulier dans une économie de marché, il convient certainement que les décisions « politico-administratives » relatives à l'organisation interne d'une banque centrale ne constituent pas le facteur déterminant des stratégies des acteurs en matière de concurrence – concentration ⁵.

I | 4 Communication multilingue

Une autre différence, sans doute plus frappante encore, entre les environnements de travail de la BCE et de l'Eurosystème, d'une part, et du Système fédéral de réserve des États-Unis, d'autre part, réside dans la question linguistique. D'un point de vue juridique et institutionnel, l'UE comporte vingt-cinq États membres et vingt langues officielles et de travail (règlement n° 1 de 1958 portant fixation du régime linguistique de la Communauté économique européenne, qui a été adapté après chaque élargissement) ⁶. Sur ces vingt langues, la zone euro en compte actuellement dix.

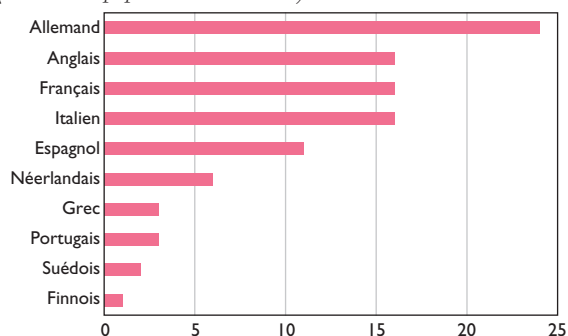
Sur le plan pratique, également, aucune langue européenne n'est la langue maternelle de plus de 25 % de la population de l'UE à quinze – 24 % pour l'allemand et 16 % respectivement pour le français, l'anglais et l'italien (cf. graphique 4) – et aucune langue européenne n'est comprise par plus de la moitié de cette population. Aux États-Unis, en revanche, plus de 90 % de la population possède la même langue maternelle ou la parle très couramment (United States Census Bureau, 2003).

Si les messages de politique monétaire ne peuvent être communiqués aux agents économiques/citoyens dans

⁵ Il convient de rappeler à cet égard que, en vertu des Statuts, « le SEBC agit conformément au principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre ».
⁶ À compter de janvier 2007, l'irlandais deviendra la 21^e langue officielle.

Graphique 4 Langues officielles de l'Union européenne (UE-15) parlées en tant que langues maternelles

(en % de la population de l'UE-15)



Source : Spécial Eurobaromètre 54 (2001), Les Européens et les langues, février

leur propre langue, l'efficacité de la politique monétaire s'en trouve compromise : pour parvenir au même résultat, la banque centrale devrait probablement modifier les taux d'intérêt de manière plus forte. Ceci est particulièrement vrai dans un contexte où l'ancrage des anticipations et les effets psychologiques sont souvent essentiels (Trichet, 2006). L'existence des BCN et l'expérience de leurs responsables en matière de communication sur la politique monétaire, dans la langue de leurs concitoyens et en tenant compte, autant que faire se peut, de leurs contextes culturels en évolution constante, sont donc des atouts essentiels du système de banque centrale qui s'inscrit dans l'environnement multilingue de la zone euro.

I | 5 Indépendance

Il apparaît (Goodfriend, 2000) que, plus un système est décentralisé, plus il est susceptible d'être indépendant. Cela peut résulter du fait qu'un système décentralisé est moins enclin à céder aux pressions d'ordre externe⁷. De fait, dans un système décentralisé, les responsables tirent leur légitimité de sources plus diverses et plus indépendantes les unes des autres.

Il est donc utile, pour assurer l'indépendance de la politique monétaire, que certains membres du Conseil des gouverneurs de la BCE soient désignés par les institutions européennes et d'autres par les institutions

nationales. Dans la mesure où indépendance et responsabilité doivent aller de pair, cela se traduit par le fait que la BCE est responsable, entre autres, vis-à-vis du Parlement européen tandis que la plupart des gouverneurs des BCN le sont, notamment, vis-à-vis de leur parlement national.

I | 6 Possibilités offertes par les nouvelles technologies

Enfin, il convient de souligner que le cadre organisationnel de l'Eurosystème a été élaboré dans un contexte marqué par les avancées réalisées dans le domaine des nouvelles technologies : messagerie électronique, téléconférence, visioconférence, paiements électroniques. Ayant bénéficié de ces progrès dès sa création, l'équipe de l'Eurosystème, bien que géographiquement dispersée sur le continent européen, est en mesure de garantir pleinement, en temps réel, la circulation de l'information, la prise de décision et la mise en œuvre de ces décisions (y compris les transferts de fonds correspondants, *via* les systèmes de paiement). C'est ce qu'illustre, par exemple, la décision d'injection de liquidités qui a immédiatement suivi les événements tragiques du 11 septembre 2001.

Là encore, il s'agit d'une différence radicale avec le contexte historique et technologique dans lequel les autres systèmes de banques centrales ont été établis et ont commencé à fonctionner.

À l'inverse, le fait que la mise en œuvre des décisions ne soit pas géographiquement concentrée et que les systèmes de paiement soient organisés autour du réseau des BCN peut aussi contribuer à relever les défis impliqués par l'indispensable continuité des opérations en période de crise.

2 | Fonctionnement de l'organisation décentralisée

La présente section passe en revue quelques domaines essentiels du fonctionnement d'un système de banques centrales et examine la manière dont ils sont gérés, concrètement, dans le cas de l'Eurosystème.

⁷ Comme le précise d'ailleurs le *Système fédéral de réserve*, « le Congrès a pris soin de tenir la Réserve fédérale à l'écart des pressions politiques quotidiennes de manière à ce qu'elle puisse agir au mieux des intérêts du pays. [En concevant un système composé d'un Conseil et de douze banques fédérales de réserve], le Congrès a sagement diffusé le mécanisme de la prise de décision dans l'ensemble du système (...) », *Banque fédérale de réserve de Richmond* (2003).

2 | I Conduite de la politique monétaire

Au cours des premières années d'existence du Système fédéral de réserve américain, les diverses banques de district étaient habilitées à mettre en œuvre les décisions de politique monétaire avec une liberté d'action relativement grande. Cette situation a abouti à une stratégie de politique monétaire non optimale qui pourrait même avoir eu sa part de responsabilité dans l'incapacité du système à prévenir et à régler la crise de 1929 (Meltzer, 2002). Dans le cas de l'Eurosystème, tout a été conçu, dès l'origine, en gardant ce précédent à l'esprit : il a été considéré, de manière consensuelle, qu'aucun écart ne serait autorisé par rapport à l'orientation de la politique monétaire unique définie par le Système.

De fait, les décisions de politique monétaire sont clairement centralisées au niveau du Conseil des gouverneurs de la BCE. Les gouverneurs des BCN présentent notamment au Conseil des analyses élaborées par leurs propres services, en complément des analyses élaborées par les services de la BCE. Comme indiqué précédemment, cela ne peut que contribuer à enrichir les débats et les décisions du Conseil.

Dès que les décisions sont prises, elles sont mises en œuvre de façon décentralisée et sans ambiguïté possible : le Directoire de la BCE adresse des instructions aux BCN sur la base des décisions et orientations du Conseil des gouverneurs (cf. article 12.1 des statuts du SEBC). La BCE assure un suivi régulier du respect de ces instructions par l'ensemble du système et les principales activités font l'objet de missions d'audit périodiques et approfondies.

S'agissant de la conduite de la politique monétaire « en aval », c'est-à-dire après la prise de décision, des exemples du rôle des BCN viennent facilement à l'esprit de chacun : refinancement, réserves obligatoires, interventions de change, gestion des réserves de change, gestion et surveillance des systèmes de paiement et de règlement-livraison, émission des billets de banque... Concrètement, s'agissant des opérations de refinancement par exemple, elles sont bien, à la fois, uniques dans la zone euro (puisque la BCE décide du lancement de l'opération, fixe le taux minimum de soumission des banques puis l'allocation pour l'ensemble de la zone euro) et décentralisées (en ce sens que la réception des demandes des banques, puis l'allocation de la liquidité entre celles-ci sont réalisées par les BCN). Cette unicité et cette décentralisation

sont rendues possibles par le réseau électronique qui relie toutes les entités de l'Eurosystème entre elles. Mais il convient également de garder à l'esprit le rôle opérationnel des BCN « en amont », c'est-à-dire avant la prise de décision, notamment en ce qui concerne la collecte des statistiques indispensables à une bonne prise de décision.

En amont, le rôle des BCN s'exerce aussi de manière significative par le biais de leur participation aux comités du SEBC (cf. section 2.5 ci-après). Les travaux de ces comités nourrissent les réflexions des instances dirigeantes et, en fin de compte, les décisions du Conseil des gouverneurs.

2 | 2 Communication sur la politique monétaire

Les banques centrales doivent expliquer leurs décisions aux agents économiques au moyen d'une communication appropriée. À cet égard, les BCN contribuent, avec la BCE, aux actions de communication nécessaires, par le biais de leurs propres discours, articles, conférences, interviews, auditions et publications, mais également par les traductions qu'elles effectuent, dans leur langue nationale, de la plupart des publications de la BCE. Les réseaux linguistiques mis en place par la Banque nationale de Belgique, la Banque centrale du Luxembourg et la Banque de France pour la langue française ou par la Banque fédérale d'Allemagne et la Banque nationale d'Autriche pour l'allemand... concourent aux travaux de la BCE qui, de ce fait, n'a pas eu besoin de mettre en place un service de traduction surdimensionné. Cela permet sans doute également de contribuer à la diffusion du message monétaire, en des termes plus proches de la langue effectivement utilisée dans les différents pays.

Il convient de souligner, par ailleurs, que le rôle des BCN, déjà très important dans la communication au jour le jour, est encore plus essentiel dans des circonstances exceptionnelles. Ce constat s'est notamment vérifié, en 2002, lors du passage à l'euro fiduciaire. À cette occasion, l'Eurosystème a mené ce qui a peut-être été la première campagne de communication à l'échelle du continent européen, en appliquant toujours ses principes fondamentaux : préparation décentralisée (impliquant les BCN et la BCE), décision centralisée (s'agissant du concept et des messages) et mise en

Graphique 5 « À qui feriez-vous le plus confiance pour vous informer sur le passage à l'euro ? »

(en % des premières et deuxièmes réponses, nouveaux États membres de l'UE-25)



Source : Sondage cité dans le document de travail de la Commission européenne (2004), annexe au 1^{er} rapport sur les préparatifs pratiques pour l'élargissement futur de la zone euro

œuvre décentralisée (en tenant compte, entre autres, des spécificités nationales en matière de mentalités financières, d'habitudes de consommation médiatique et de marchés de la publicité).

Les BCN jouent un rôle particulièrement précieux dans la communication du système, car elles semblent bénéficier, tout naturellement, d'un degré de reconnaissance plus élevé que des institutions européennes plus lointaines. Cet atout de proximité peut être illustré, par exemple, par une enquête effectuée auprès des citoyens des nouveaux États membres (NEM) concernant les sources d'information qu'ils privilégient s'agissant de leur futur passage à l'euro (cf. graphique 5).

2 | 3 Activités internationales

La gestion d'une monnaie internationale telle que l'euro exige une participation très active aux travaux des instances internationales. Les BCN prennent nécessairement part à ces activités, en coordination avec la BCE, étant donné que nombre de ces instances (par exemple, le G7, le FMI...) sont organisées selon une structure par « pays » (ce qui ne les empêche pas de faire une place croissante à l'intégration régionale dans leur raisonnement et leur fonctionnement). Historiquement, de nombreuses BCN ont également tissé de solides réseaux internationaux de relations avec les banques centrales et communautés financières situées hors de la zone euro : la Banque fédérale d'Allemagne et la Banque nationale d'Autriche en

Europe de l'est, la Banque d'Espagne et la Banque du Portugal en Amérique latine, la Banque de France en Afrique du nord, en Afrique sub-saharienne, en Europe du sud-est et en Asie du sud-est, par exemple.

Ces réseaux complémentaires enrichissent les informations collectées par l'Eurosystème et renforcent la diffusion des messages de la BCE ainsi que la visibilité de l'Eurosystème et de ses positions.

2 | 4 Missions ne relevant pas de l'Eurosystème

Il convient également de souligner que la plupart des BCN, outre leurs missions relatives au SEBC, accomplissent un très large éventail de missions qui leur ont été confiées (et continuent de l'être) par leurs autorités nationales, essentiellement par leur parlement, leur gouvernement ou leur communauté financière nationale. Cela constitue une reconnaissance supplémentaire du professionnalisme des BCN et une illustration de leur rôle dans le paysage institutionnel national.

Ces missions ne relevant pas du SEBC (qui incluent, par exemple, la surveillance bancaire, les questions liées à la consommation des services financiers, les services d'agent bancaire pour le compte de l'État) sont loin d'être négligeables. D'une part, elles confèrent aux BCN une visibilité supplémentaire auprès du grand public qui, en retour, renforce la légitimité de l'Eurosystème dans son ensemble. D'autre part, elles mobilisent une part importante du personnel de l'Eurosystème. On notera, incidemment, à cet égard, que la plus grande prudence s'impose, du fait notamment de la diversité de ces missions hors Eurosystème, face aux comparaisons, souvent trop simplistes, du nombre des agents entre les banques centrales en général, et entre l'Eurosystème et le Système fédéral de réserve des États-Unis en particulier.

Cependant, un élément fondamental de « fédéralisme » consiste dans le fait que la réalisation de ces tâches ne peut pas entrer en contradiction avec les missions de l'Eurosystème, ni entraîner de déviation par rapport à la politique monétaire unique. En effet, l'article 14.4 des Statuts prévoit le principe de non-interférence de ces fonctions par rapport aux missions liées au SEBC (et les moyens de mettre en œuvre ce principe).

2 | 5 Organisation interne des BCN

Enfin, il peut être intéressant de souligner l'influence de l'organisation décentralisée de l'Eurosystème sur l'organisation interne des BCN. Cette influence a renforcé l'efficacité de la contribution des BCN à l'Eurosystème.

En premier lieu, cette contribution des BCN ne se limite pas à la préparation de dossiers en vue des réunions du Conseil des gouverneurs, ni à la mise en œuvre des décisions de ce dernier. Comme évoqué au 2|1 ci-dessus, les BCN contribuent directement aux décisions de l'Eurosystème grâce à la participation de leurs représentants aux quatorze comités du SEBC, qui aident à préparer ces décisions (cf. encadré). Ainsi, les BCN contribuent également à la définition des concepts, des messages et des actions décidés de façon centralisée. Inversement, la participation à ces comités favorise, tant dans les BCN qu'à la BCE, le

développement d'une culture d'entreprise commune à l'Eurosystème.

Ce cadre de travail en comités, fondé sur l'utilisation de réseaux, constitue d'ailleurs une façon très « moderne » de fonctionner, qui a également eu des effets structurants pour les BCN. C'est ainsi que le nombre même des experts impliqués (pour la Banque de France, environ cent-dix personnes participant directement aux réunions de l'Eurosystème)⁸ a permis de répartir les contacts internationaux, au sein de chaque banque centrale nationale, entre un plus grand nombre de personnes, plus jeunes et placées à des niveaux hiérarchiques relativement moins élevés que dans la période antérieure à l'Eurosystème. Ces contacts ne se réduisent d'ailleurs nullement aux réunions des comités : le travail en « réseau Eurosystème » est devenu, grâce aux échanges électroniques et téléconférences, une réalité quotidienne pour les agents des banques centrales concernées.

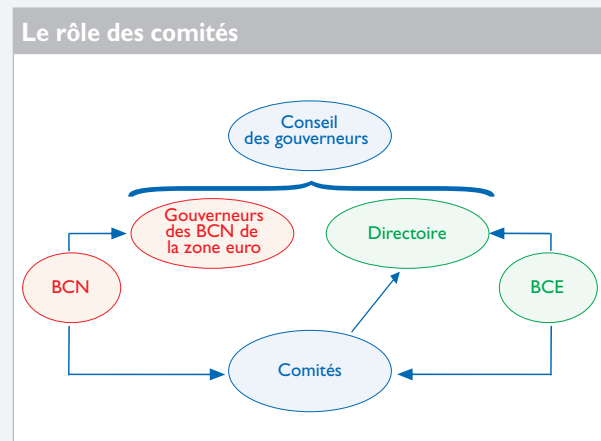
ENCADRÉ

Les comités de l'Eurosystème et du SEBC

Les comités de l'Eurosystème et du SEBC assistent les organes dirigeants de la BCE dans l'accomplissement de leurs tâches. Mis en place dès les premiers mois qui ont suivi la création de la BCE, le 1^{er} juin 1998, les comités sont composés de membres des services des BCN et de la BCE.

Ces comités couvrent les domaines suivants :

- audit interne
- billets
- budget *
- communication
- comptabilité et revenu monétaire
- questions juridiques
- opérations de marché
- politique monétaire
- relations internationales *
- statistiques
- surveillance bancaire *
- systèmes d'information
- systèmes de paiement et de règlement



Dans la liste ci-dessus, les comités signalés par un astérisque (*) sont présidés par des responsables de BCN. Les autres sont présidés par des responsables de la BCE.

Par ailleurs, en novembre 2005, le Conseil des gouverneurs a institué une Conférence des ressources humaines, formalisant ainsi la coopération entre les chefs du personnel des banques centrales de l'Eurosystème et du SEBC.

⁸ Cf. également le même type de données pour la Banque nationale d'Autriche : Lindner et Dvorsky (2006)

En second lieu, la participation à l'Eurosystème a provoqué des changements dans les structures des BCN. Il n'est pas question ici de la diminution des effectifs et du nombre des succursales que la plupart des banques centrales ont connue au cours des dernières décennies : en effet, ces réductions sont largement indépendantes de la création de l'euro. Elles résultent essentiellement des évolutions de l'activité économique et des réseaux de distribution

de la monnaie observables dans la plupart des pays industrialisés, et non pas seulement dans la zone euro.

Plus directement liées à la création de l'Eurosystème sont les réformes des organes de décision des BCN après 1998 et les réformes des services des BCN (réorganisation de plusieurs métiers, par exemple à la Banque de France, afin d'assurer de meilleurs contacts avec leurs contreparties de la BCE et de l'Eurosystème).

La création de l'Eurosystème a entraîné une saine concurrence et une émulation permanente entre les différents joueurs de l'équipe : aucun d'entre eux n'aimerait apparaître comme un partenaire médiocre dans l'effort commun consenti. Cet élément constitue un autre avantage important de la mise en œuvre du principe de décentralisation.

En fin de compte, ce principe est très proche du principe de subsidiarité qui régit officiellement l'UE (ce qui n'est peut-être pas fortuit) depuis le traité de Maastricht de 1992. Ce principe dispose que « la Communauté n'intervient que si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les États membres » (article 5). À l'évidence, sur le plan juridique, la subsidiarité ne s'applique pas à la politique monétaire, que le traité de Maastricht a entièrement transférée au niveau de l'Union. Cependant, l'expérience de l'Eurosystème montre que, dans son esprit, la subsidiarité s'applique, avec grand profit, en termes d'organisation (cf. Mersch, 2000 et Trichet, 2002). On pourrait également faire référence à un principe voisin, le « principe de proximité » : comme mentionné précédemment, les citoyens tendent à se méfier des institutions lointaines, associées, souvent à tort, à l'idée de bureaucratie.

À cet égard, il convient de noter que si, dans cette présentation, plusieurs différences fondamentales entre les contextes américain et européen ont été soulignées, cette défiance vis-à-vis des institutions lointaines est un phénomène bien établi aux États-Unis. Et, comme cela a été relevé, entre autres, dans le cadre du processus de ratification de la Constitution, ce sentiment a aussi commencé à prendre de l'ampleur en Europe, ce qui pourrait être, en partie, une conséquence naturelle du renforcement des pouvoirs de l'Union.

Dans un tel contexte, la structure décentralisée de l'Eurosystème ne peut certainement pas, en elle-même, mettre sa politique monétaire à l'abri de toute critique. Mais elle peut aider à ce que cette politique prenne en compte le maximum d'informations disponibles, soit comprise par les acteurs économiques et soit conduite de manière efficace. Ainsi, cette structure décentralisée peut contribuer à rendre l'Eurosystème plus à même d'« agir localement » (dans chaque État membre), de « décider régionalement » (pour la zone euro) et d'« être un acteur sur le plan mondial » (dans les négociations internationales) (Sa et alii, 2005). Les BCN jouent pleinement leur rôle dans ces trois niveaux d'actions.

Pour reprendre les propos de Jean Monnet, aucune BCN ne semble s'être « perdue » dans le transfert de souveraineté que chaque État membre ayant adopté l'euro a accepté. Au contraire, la participation des BCN à l'équipe de l'Eurosystème menée par la BCE les a conduites à s'adapter et les a renforcées. En ce sens, pour les BCN, l'euro n'a pas été une révolution, mais une évolution, marquant non pas tant la fin d'une époque qu'une nouvelle raison d'être.

Bibliographie

Andreani (G.) (2001)

« Le fédéralisme et la réforme des institutions européennes », *Annuaire français de relations internationales*, vol. 2

Banque centrale européenne (2006)

« La mise en œuvre de la politique monétaire dans la zone euro – Documentation générale sur les instruments et procédures de politique monétaire de l'Eurosystème », janvier

Barontini (C.) et Bonzom (Ph.) (2006)

« *An NCB in a federal system* », atelier de la Banque nationale d'Autriche « Le processus d'intégration européenne : un environnement changeant pour les banques centrales nationales », Vienne, 21 octobre 2005

Bonzom (Ph.) (1994)

« L'Union de l'Europe : raisons économiques, conséquences politiques », article inclus dans « Le fédéralisme est-il possible ? », éditions Kimé

Bonzom (Ph.), Sa (S.) et Strauss-Kahn (M.-O.) (2005)

« Interactions entre dimensions économique et institutionnelle de l'intégration régionale : l'expérience européenne », *Bulletin de la Banque de France*, octobre

Comité pour l'étude de l'Union économique et monétaire (1989)

« Rapport sur l'Union économique et monétaire dans la Communauté européenne » (rapport Delors)

Comité Werner (1970)

« Rapport intérimaire concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire » (rapport Werner)

Conlledo (F.) et Javier Priego (J.F.) (2005)

« *The role of the decentralisation principle in the legal construction of the European system of central banks* », inclus dans « *Legal aspects of the European system of central banks* », BCE, octobre

Eurobaromètre 54 Spécial (2001)

« Les Européens et les langues », février

Banque fédérale de réserve de Richmond (2003)

« *The Federal Reserve today* »

Friedman (M.) et Schwartz (A. J.) (1971)

« *A monetary history of the United States 1867-1960* », NBER, Princeton University Press

Goodfriend (M.) (2000)

« *The role of a regional bank in a system of central banks* », Federal Reserve Bank of Richmond, *Economic Quarterly*, volume 86/1, hiver

Liebscher (K.) (1998)

« *The role of a national central bank within the ESCB as illustrated by the OeNB* », Oesterreichische Nationalbank, Vienne, mai

Lindner (I.) et Dvorsky (S.) (2006)

« *Institutional changes in the European integration process – the Austrian experience* », atelier de la Banque nationale d'Autriche « Le processus d'intégration européenne : un environnement changeant pour les banques centrales nationales », Vienne, 21 octobre 2005

Meltzer (A. H.) (2002)

« *A history of the Federal Reserve* », volume 1, 1913-1951, University of Chicago Press

Mersch (Y.) (2000)

« *The role of central banks in Euroland: institutional aspects* », 28 mars

Monnet (J.) (1976)

« Mémoires », éditions Fayard

Moreau-Defarges (Ph.) (2001)

« La fédération européenne est faite... ou presque », *Annuaire français de relations internationales*, vol. 2

Trichet (J.-C.) (2002)

« *The Eurosystem: The European monetary team* », Banque nationale d'Autriche, XXX^e conférence économique, 13-14 juin

Trichet (J.-C.) (2006)

« *Activism and alertness in monetary policy* », Conférence on central banks in the 21st century, Madrid, juin

United States Census Bureau (2003)

« *Census 2000, language use and English-speaking ability* », octobre

Watson (M.C.) (2003)

« *Reinventing euro area central banks* », *Central Banking*, n° 14-2, novembre