

III

*(Actes préparatoires)***BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE****AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE****du 6 avril 2016****sur une proposition de décision du Conseil arrêtant des mesures en vue d'établir progressivement une représentation unifiée de la zone euro au sein du Fonds monétaire international****(CON/2016/22)**

(2016/C 216/01)

Introduction et fondement juridique

Le 30 octobre 2015, la Banque centrale européenne (BCE) a reçu une demande de consultation de la part du Conseil sur une proposition de décision du Conseil arrêtant des mesures en vue d'établir progressivement une représentation unifiée de la zone euro au sein du Fonds monétaire international (le «FMI» ou le «Fonds») (ci-après la «décision proposée») ⁽¹⁾.

La BCE a compétence pour émettre un avis en vertu de l'article 138 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) aux termes duquel, «[a]fin d'assurer la place de l'euro dans le système monétaire international, le Conseil, sur proposition de la Commission, adopte une décision établissant les positions communes concernant les questions qui revêtent un intérêt particulier pour l'union économique et monétaire au sein des institutions et des conférences financières internationales compétentes. Le Conseil statue après consultation de la Banque centrale européenne. Conformément à l'article 17.5, première phrase, du règlement intérieur de la Banque centrale européenne, le présent avis a été adopté par le conseil des gouverneurs».

1. Observations générales

- 1.1. La décision proposée s'appuie sur le rapport des cinq présidents ⁽²⁾, qui appelait à unifier davantage la représentation extérieure de l'Union économique et monétaire (UEM) au fur et à mesure de son évolution vers une Union économique, financière et budgétaire. La BCE partage l'objectif du renforcement progressif de la représentation extérieure de la zone euro au sein du FMI afin, à terme, d'établir un ou plusieurs groupes composés d'États membres de la zone euro et de garantir que la zone euro exprime une position commune.
- 1.2. La BCE souscrit pleinement au renforcement de la coordination des politiques de la zone euro, qui est essentielle pour atteindre l'objectif d'une représentation extérieure unifiée, ainsi que prévu aux articles 4 et 9 de la décision proposée. Bien que la coordination se soit améliorée ces dernières années, elle doit encore être renforcée et améliorée afin d'être à la mesure de la gouvernance économique de la zone euro, laquelle a déjà été renforcée ces dernières années, et de l'intégration approfondie anticipée décrite dans le rapport des cinq présidents.
- 1.3. La BCE souhaite souligner qu'afin d'atteindre une représentation unifiée et effective de la zone euro au sein du FMI, il est indispensable que toutes les parties concernées agissent en respectant pleinement le principe de coopération loyale. À cet égard, l'article 4, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne (TUE) exige que l'Union et les États membres s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant du TUE et du TFUE (conjointement dénommés les «traités»). Ce principe exige que les États membres prennent toute mesure propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union. L'article 13, paragraphe 2, TUE exige que les institutions de l'Union pratiquent entre elles une coopération loyale.
- 1.4. La BCE note que la décision proposée vise à établir une représentation unifiée de la zone euro en droit de l'Union, sans modifier la structure de participation par pays prévue par les statuts du Fonds monétaire international ⁽³⁾ (ci-après les «statuts du FMI»). Il semble qu'une représentation totalement unifiée de la zone euro au sein du FMI nécessite une modification des statuts du FMI afin de permettre la participation des organisations supranationales telles que l'Union/la zone euro. La BCE note qu'une telle réforme n'est pas envisagée par la décision proposée. Par conséquent, la représentation unifiée de la zone euro au sein du FMI est circonscrite aux domaines d'intervention qui sont transférés à l'Union.

⁽¹⁾ COM(2015) 603 final.

⁽²⁾ Voir le rapport des cinq présidents, «Compléter l'Union économique et monétaire européenne», 22 juin 2015, disponible à l'adresse internet suivante: www.ec.europa.eu.

⁽³⁾ Articles II et III des statuts du FMI.

- 1.5. La BCE note que les banques centrales nationales (BCN) de l'Eurosystème et le Système européen de banques centrales (SEBC) jouent un rôle important dans la représentation de leurs pays respectifs au sein du FMI, dans le cadre de la structure de participation par pays du FMI. Conformément à l'article V, section 1, des statuts du FMI ⁽¹⁾, chaque État membre doit désigner les organismes par l'intermédiaire desquels il traitera avec le FMI. Dans la majorité des États membres de la zone euro, les BCN sont les organismes désignés ⁽²⁾. En outre, les BCN jouent un rôle important en représentant leurs États membres respectifs dans les organes de décision du FMI. Dans la majorité des États membres de la zone euro ⁽³⁾, le gouverneur de la BCN exerce les fonctions de gouverneur de son pays au Conseil des gouverneurs du FMI, alors que dans d'autres États membres, il exerce les fonctions de gouverneur suppléant au Conseil des gouverneurs du FMI. En outre, dans plusieurs cas, le gouverneur d'une BCN est membre suppléant du Comité monétaire et financier international (CMFI). De plus, de nombreuses BCN participent étroitement à la procédure de sélection des administrateurs (suppléants) de leur pays et dans certains cas, les BCN procèdent à la sélection.

Conformément aux statuts du FMI ⁽⁴⁾, chaque État membre de la zone euro désigne sa banque centrale comme le dépositaire de tous les avoirs du Fonds en sa monnaie. En outre, les BCN de l'Eurosystème détiennent et gèrent les droits de tirage spéciaux (DTS) alloués à leurs pays respectifs du fait de leur participation au département des droits de tirage spéciaux ⁽⁵⁾ et participent à des accords d'échange librement consentis de DTS. De plus, les BCN de l'Eurosystème participent au programme de transactions financières du FMI, versent leur quotes-parts obligatoires au titre de la participation de leur pays au FMI et — si nécessaire et approprié — fournissent des lignes de crédit volontaires au FMI sur une base bilatérale ainsi que dans le cadre des accords généraux d'emprunt et des nouveaux accords d'emprunt du FMI.

- 1.6. Du point de vue du droit de l'Union, les traités reconnaissent le rôle joué par les BCN et la BCE vis-à-vis du FMI. En vertu des statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne (ci-après les «statuts du SEBC»), la BCE et les BCN peuvent entrer en relation, en tant que de besoin, avec les organisations internationales et effectuer tous les types d'opérations bancaires avec elles, y compris les opérations de prêt et d'emprunt ⁽⁶⁾. Les BCN sont autorisées à effectuer les opérations liées à l'accomplissement de leurs obligations envers les organisations internationales ⁽⁷⁾. La BCE peut détenir et gérer des positions de réserve auprès du FMI et des DTS, et accepter la mise en commun de ces avoirs ⁽⁸⁾. À cet égard, la BCE a été désignée par le Conseil d'administration du FMI comme détenteur agréé des DTS en vertu des statuts du FMI ⁽⁹⁾.
- 1.7. La BCE comprend que l'intention de la décision proposée n'est pas de modifier les dispositions que les États membres de la zone euro ont mises en place afin de garantir l'exercice de leurs droits respectifs et l'exécution de leurs obligations respectives résultant de leur participation au FMI. Dans ces limites, la BCE est prête à contribuer aux efforts déployés par le Conseil pour garantir une représentation unifiée de la zone euro dans tous les organes du FMI et à jouer son rôle dans une représentation unifiée de la zone euro telle que décidée par le Conseil. Toute mesure fondée sur l'article 138 TFUE devra tenir dûment compte du fait que le champ d'application de cet article est circonscrit aux domaines d'intervention qui ont été transférés à l'Union et dans lesquels la BCE et les BCN exercent en toute indépendance les pouvoirs spécifiques qui leur sont conférés en vertu du TFUE et des statuts du SEBC ⁽¹⁰⁾.

2. Observations spécifiques

2.1. Indépendance de l'Eurosystème

- 2.1.1. Ainsi que noté ci-dessus, l'objectif de parvenir à une représentation unifiée de la zone euro au sein du FMI devra être atteint en respectant les compétences de l'Eurosystème, en particulier en vertu de l'article 127 TFUE, et son

⁽¹⁾ Voir article V, section 1, des statuts du FMI, qui dispose que les États membres traitent avec le Fonds exclusivement par l'intermédiaire de leur Trésor, de leur banque centrale, de leur fonds de stabilisation des changes ou de tout autre organisme financier analogue, et que le Fonds ne traite qu'avec les mêmes organismes ou par leur intermédiaire.

⁽²⁾ Voir par exemple, Autriche: articles 1^{er} et 2 de la loi fédérale du 23 juin 1971 relative à l'augmentation de la quote-part de l'Autriche au FMI et au transfert de la totalité de la quote-part par l'Oesterreichische Nationalbank, BGBl n° 309/1971; Allemagne: article 3, paragraphe 2, de la loi sur les statuts du FMI du 9 janvier 1978 (BGBl. 1978 II, p. 13) telle que modifiée par l'article 298 du règlement du 31 août 2015 (BGBl. I, p. 1474); Finlande: article 2 de la loi 68/1977 sur l'approbation de certaines modifications apportées au traité sur le Fonds monétaire international; Slovaquie: article 4 de la loi sur la participation de la République de Slovaquie au Fonds monétaire international; Portugal: article 1^{er}, paragraphe 1, du décret-loi n° 245/89 du 5 août 1989.

⁽³⁾ C'est le cas, par exemple, en Belgique, en Estonie, en Allemagne, en Lettonie, en Lituanie, à Malte, aux Pays-Bas, en Autriche, en Slovaquie, en Slovaquie, en Finlande et au Portugal.

⁽⁴⁾ Voir, article XIII, section 2, point a) des statuts du FMI.

⁽⁵⁾ Voir article XVII des statuts du FMI.

⁽⁶⁾ Voir article 23, premier et quatrième tirets, des statuts du SEBC.

⁽⁷⁾ Voir article 31.1 des statuts du SEBC.

⁽⁸⁾ Voir article 30.5 des statuts du SEBC.

⁽⁹⁾ Voir, article XVII, section 3, des statuts du FMI.

⁽¹⁰⁾ Pour la BCE, elle devrait aussi tenir compte des missions qui lui sont conférées par le règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit (JO L 287 du 29.10.2013, p. 63).

indépendance, en particulier en vertu de l'article 130 TFUE et de l'article 7 des statuts du SEBC. Le principe d'indépendance du droit de l'Union vise à préserver l'Eurosystème de toutes pressions politiques afin de lui permettre de poursuivre efficacement les objectifs assignés à ses missions, grâce à l'exercice indépendant des pouvoirs spécifiques dont elle dispose à ces fins en vertu du droit de l'Union ⁽¹⁾.

- 2.1.2. L'article 138, paragraphe 2, TFUE ne peut limiter l'indépendance de l'Eurosystème. Pour être «appropriée» au sens de l'article 138, paragraphe 2, TFUE, la décision proposée doit donc garantir la protection de l'indépendance d'exercice des missions et pouvoirs de l'Eurosystème tout au long du processus de recherche du modèle optimal d'organisation de la représentation extérieure unifiée de la zone euro au sein du FMI. Bien que les objectifs, les missions et les pouvoirs spécifiques protégés par l'indépendance de l'Eurosystème continuent d'évoluer, les plus pertinents sont décrits ci-dessous.
- 2.1.3. L'objectif principal de l'Eurosystème est de maintenir la stabilité des prix (article 127, paragraphe 1, premières phrases, TFUE, article 2 des statuts du SEBC et article 282, paragraphe 2, deuxième phrase, TFUE). Cet objectif est intrinsèquement lié à l'octroi d'un haut niveau d'indépendance à l'Eurosystème, car l'exigence d'indépendance des banques centrales inscrite dans le TFUE reflète l'opinion générale selon laquelle l'objectif principal de stabilité des prix est mieux servi par une institution pleinement indépendante dont le mandat est clairement défini ⁽²⁾. Conformément à l'article 282, paragraphe 1, deuxième phrase, TFUE, l'Eurosystème conduit la politique monétaire de l'Union. Dans le contexte de l'article 3, paragraphe 1, point c), ainsi que de l'article 282, paragraphe 1, deuxième phrase, TFUE, il convient de ne pas donner aux termes «politique monétaire» une interprétation étroite et technique visant uniquement la mission fondamentale de l'Eurosystème à laquelle se réfère l'article 127, paragraphe 2, premier alinéa, TFUE. Une telle interprétation étroite n'est en effet ni justifiée ni voulue. La BCE comprend le terme «politique monétaire» comme se référant à la troisième partie, titre VIII, titre du chapitre 2, TFUE, et comme englobant par conséquent tous les pouvoirs spécifiques liés à l'euro décrits dans les dispositions correspondantes du TFUE, en particulier ses articles 127 et 128 ⁽³⁾.
- 2.1.4. Des objectifs secondaires ont été également assignés à l'Eurosystème: sans préjudice de l'objectif de stabilité des prix, l'Eurosystème soutient les politiques économiques générales de l'Union afin de contribuer à l'accomplissement des objectifs de l'Union énoncés à l'article 3 TUE (voir aussi, l'article 127, paragraphe 1, deuxième phrase, TFUE, l'article 282, paragraphe 2, troisième phrase, TFUE et l'article 2 des statuts du SEBC). Les objectifs énoncés à l'article 3 TUE, sont encore précisés aux articles 119 à 127 TFUE.
- 2.1.5. Enfin, outre les objectifs énoncés dans le TFUE, l'Eurosystème 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 conformément à l'article 127, paragraphe 5, TFUE. Il poursuit l'objectif de garantir la sécurité et la solidité des établissements de crédit au regard des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit confiées à la BCE par le Conseil en vertu de l'article 127, paragraphe 6, TFUE. Depuis novembre 2014, la BCE accomplit ces missions dans le cadre du mécanisme de surveillance unique (MSU), qui se compose de la BCE et des autorités compétentes nationales. À cet égard, la BCE est également soumise à des obligations de secret professionnel ⁽⁴⁾ et tenue d'agir en toute indépendance conformément à l'article 19 du règlement (UE) n° 1024/2013.

2.2. Statut d'observateur de la BCE au sein du FMI

- 2.2.1. La BCE est la seule des institutions de l'Union énumérées à l'article 13, paragraphe 1, TUE, à laquelle la personnalité juridique internationale a été accordée ⁽⁵⁾. Conformément aux articles 6.1 et 6.2 des statuts du SEBC, dans le domaine de la coopération internationale, concernant les missions confiées au SEBC, la BCE décide de la manière dont le SEBC est représenté et si la BCE et, sous réserve de son accord, les BCN, peuvent participer aux institutions monétaires internationales. Aux termes de l'article 6.3 des statuts du SEBC, ces dispositions s'appliquent sans préjudice des mesures appropriées adoptées par le Conseil en vertu de l'article 138, paragraphe 2, TFUE pour assurer une représentation unifiée au sein des institutions et conférences financières internationales.

⁽¹⁾ Voir point 134 de l'arrêt Commission des Communautés européennes/Banque centrale européenne, C-11/00, ECLI:EU:C:2003:395.

⁽²⁾ Voir chapitre 2.2.3, section sur l'«indépendance fonctionnelle», premier paragraphe, du rapport sur la convergence de la BCE de 2014.

⁽³⁾ Voir paragraphe 9 de l'avis CON/2003/20 concernant le terme «politique monétaire» à l'article 3, paragraphe 1, point c), TFUE. Les statuts du SEBC faisant partie intégrante des traités (article 51 TUE), le terme «politique monétaire» renvoie également aux dispositions des statuts du SEBC relatives à la politique monétaire.

⁽⁴⁾ Voir article 27 du règlement (UE) n° 1024/2013.

⁽⁵⁾ Voir article 282, paragraphe 3, TFUE, article 9.1 des statuts du SEBC et article 8 du règlement (UE) n° 1024/2013. La personnalité juridique internationale de la BCE est limitée à ses fonctions et aux dispositions applicables des traités. De ce fait, conformément aux articles 6.1 et 6.2 des statuts du SEBC, dans le domaine de la coopération internationale, concernant les missions confiées au SEBC, la BCE doit décider de la manière dont le SEBC sera représenté et, sous réserve de l'approbation de la BCE, les banques centrales nationales peuvent participer aux institutions monétaires internationales. Aux termes de l'article 6.3 des statuts du SEBC, ces dispositions s'appliquent sans préjudice des mesures appropriées adoptées par le Conseil en vertu de l'article 138, paragraphe 2, TFUE pour assurer une représentation unifiée au sein des institutions et conférences financières internationales.

La BCE doit conserver un rôle important dans la représentation de la zone euro au sein du FMI, à savoir un rôle qui tienne pleinement compte du fait que l'Eurosystème exerce en toute indépendance les pouvoirs spécifiques qui lui sont conférés par le TFUE et les statuts du SEBC, comme le fait la BCE pour les pouvoirs dont elle est investie au titre du règlement (UE) n° 1024/2013. Par conséquent, ce rôle doit au moins comprendre les droits dont la BCE, en tant que représentant de l'Eurosystème, est actuellement investie en qualité d'observateur au sein du FMI, à savoir le droit de s'adresser aux instances du FMI et de leur soumettre des déclarations écrites. Il pourrait être nécessaire d'élargir ce rôle si l'organisation de la représentation extérieure unifiée aboutit à un accroissement des droits de la zone euro au sein du FMI. Dans ce contexte, la BCE considère que l'objectif de parvenir à une représentation unifiée de la zone euro au sein du FMI ne pourra être atteint qu'en respectant pleinement l'impact de l'exercice indépendant des pouvoirs spécifiques de la BCE dans le domaine de la représentation extérieure. Il convient que les vues de la zone euro et les positions qui en résultent soient soigneusement coordonnées et exprimées d'une seule voix. Cela implique toutefois que l'organisation d'une représentation unifiée doive pleinement tenir compte des attributions internes de compétences et des mandats respectifs des diverses institutions de l'Union, ainsi que des garanties d'indépendance fondées sur les traités qui visent à protéger l'Eurosystème de toutes pressions politiques afin de lui permettre de poursuivre efficacement les objectifs attribués à ses missions.

2.2.2. En outre, comme il est indiqué plus haut, il convient que la représentation unifiée soit organisée en respectant pleinement le principe de coopération loyale entre les institutions de l'Union (article 13, paragraphe 2, TUE). Par conséquent, la BCE s'attend à ce que la Commission et le Conseil contribuent à la réalisation de l'objectif de représentation unifiée de la zone euro conformément au mandat et aux pouvoirs de l'Eurosystème. Il est supposé qu'une telle représentation unifiée honorerait la pratique bien établie qui consiste à associer étroitement les banques centrales à la préparation des positions communes de la zone euro aux fins des processus décisionnels du FMI et à faire participer les BCN de l'Eurosystème à ces processus compte tenu de leur expertise dans les domaines d'intervention du FMI.

2.2.3. La BCE est actuellement représentée dans deux organes du FMI à titre permanent. Le président de la BCE a qualité d'observateur au CMFI. En outre, la BCE a un statut d'observateur au Conseil d'administration du FMI lorsque des questions relatives à son mandat font l'objet de discussions⁽¹⁾. Notamment, la BCE est invitée à envoyer un représentant aux réunions du Conseil d'administration du FMI lorsque les questions suivantes sont abordées: a) politiques de la zone euro dans le contexte des consultations au titre de l'article IV avec des États membres; b) surveillance des politiques des différents États membres de la zone euro exercée par le Fonds en vertu de l'article IV; c) rôle de la zone euro dans le système monétaire international; d) perspectives de l'économie mondiale; e) rapports sur la stabilité financière mondiale; f) évolution de l'économie et des marchés au niveau mondial. En outre, la BCE est invitée à envoyer un représentant aux réunions du Conseil d'administration du FMI pour les points de l'ordre du jour dont la BCE et le Fonds reconnaissent l'intérêt mutuel pour l'exercice de leurs mandats respectifs. Le statut d'observateur de la BCE implique qu'avec la permission du président, le représentant de la BCE peut intervenir oralement ou par écrit auprès du Conseil d'administration du FMI sur les questions pour lesquelles elle a été invitée, tandis que le droit d'aborder l'ensemble des points traités dans les instances du FMI et de prendre des décisions sur ces points est réservé aux États membres.

2.3. Observations techniques et suggestions de rédaction

Lorsque la BCE recommande d'apporter une modification à la décision proposée, des suggestions de rédaction accompagnées d'un texte explicatif sont présentées dans un document de travail technique distinct. Le document de travail technique est disponible en anglais sur le site internet de la BCE.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 6 avril 2016.

Le président de la BCE

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Décision n° 12925-(03/1), du 27 décembre 2002, telle que modifiée par les décisions n° 13414-(05/01), du 23 décembre 2004, 13612-(05/108), du 22 décembre 2005 et 14517-(10/1) du 5 janvier 2010.