

N° 247

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

---

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 4 mars 2004

Enregistré à la Présidence du Sénat le 31 mars 2004

## RAPPORT

### I. FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant la **ratification de la décision du Conseil réuni au niveau des chefs d'État ou de Gouvernement du 21 mars 2003 relative à une modification de l'article 10.2 des statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne,***

Par M. Robert DEL PICCHIA,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. André Dulait, *président* ; MM. Robert Del Picchia, Jean-Marie Poirier, Guy Penne, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, *secrétaires* ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Briseperre, M. Ernest Cartigny, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Paul Dubrulle, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Jean Faure, Philippe François, Jean François-Poncet, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Bernard Mantiennne, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Jacques Peyrat, Xavier Pintat, Jean-Pierre Plancade, Bernard Plasait, Jean Puech, Yves Rispat, Roger Romani, Henri Torre, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.

Voir le numéro :

Sénat : 240 (2003-2004)

---

Traités et conventions.

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objet d'autoriser la ratification de la décision du Conseil de l'Union européenne du 21 mars 2003 relative à une modification des statuts de la Banque centrale européenne, et plus précisément de leur article 10.2 portant sur les droits de vote au sein du Conseil des gouverneurs.

Cette modification est directement liée aux perspectives d'élargissement de la zone euro et au souci de garantir l'efficacité de la prise de décision au sein de la Banque centrale européenne. Suite à une recommandation formulée par cette dernière le 3 février 2003, le Conseil de l'Union européenne, réuni au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement, a adopté le 21 mars 2003 à l'unanimité, une décision visant à modifier le régime de vote au sein du Conseil des gouverneurs qui comprend, outre les six membres du directoire, chacun des gouverneurs des banques centrales nationales des pays de la zone euro.

La modification proposée consiste à plafonner à 15 l'ensemble des droits de vote dont disposent collectivement les gouverneurs des banques centrales nationales. Dès lors que plus de 15 pays participeront à la zone euro, ces droits de vote seront exercés par les différents gouverneurs selon un système de rotation. Ce système de rotation est lui-même différencié pour tenir compte du poids économique et financier des pays membres, afin de garantir la représentativité des décisions par rapport à la zone euro dans son ensemble.

Votre rapporteur présentera les caractéristiques du mode de décision actuel au sein de la Banque centrale européenne, avant de détailler le nouveau système proposé par le Conseil de l'Union européenne.

## **I. LA NÉCESSITÉ DE MODIFIER LE RÉGIME DES DROITS DE VOTE AU SEIN DU CONSEIL DES GOUVERNEURS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE**

Organe de décision de la Banque centrale européenne, le Conseil des gouverneurs réunit les 6 membres du directoire, désignés par l'ensemble des gouvernements européens et les gouverneurs de chacune des banques centrales nationales de la zone euro. Conçu dans le cadre d'une Union européenne à 15, ce schéma d'organisation est appelé à évoluer avec l'élargissement prévisible, à moyen terme, de la zone euro. En effet, l'augmentation du nombre de représentants des banques centrales nationales entraînera une réduction du poids relatif du directoire, ce qui, en l'absence de réforme des modalités de vote, pourrait risquer de rompre l'équilibre initialement recherché par les initiateurs de l'euro.

### ***A. LE RÉGIME ACTUEL DES DROITS DE VOTE AU SEIN DU CONSEIL DES GOUVERNEURS***

Le **Conseil des gouverneurs** de la Banque centrale européenne se compose :

- des **6 membres du directoire** (président, vice-président et quatre autres membres), désignés par le Conseil de l'Union européenne ;
- de **l'ensemble des gouverneurs des banques centrales nationales de la zone euro**, actuellement au nombre de 12.

Le **directoire** constitue l'exécutif permanent de l'institution. Il est chargé de préparer et de mettre en oeuvre les décisions du Conseil des gouverneurs. Il peut aussi, dans des cas exceptionnels, recevoir une délégation de ce dernier.

Les **membres du directoire sont nommés d'un commun accord par les gouvernements des États membres** au niveau des chefs d'État ou de gouvernement, sur recommandation du Conseil de l'Union européenne et après consultation du Parlement européen et du Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne. Ils sont choisis parmi des personnes dont l'autorité et l'expérience professionnelle dans le domaine monétaire ou bancaire sont reconnues.

Le **Conseil des gouverneurs** statue quant à lui sur deux grandes catégories de décisions :

- les **décisions d'ordre monétaire**, telles que la fixation des taux, l'émission de billets, les règles relatives aux systèmes de paiement ;

- les **décisions d'ordre patrimonial**, comme l'augmentation du capital, l'affectation des dividendes ou l'emploi des réserves de changes.

Pour les **décisions d'ordre patrimonial**, le Conseil des gouverneurs statue selon une procédure comparable à celle en vigueur dans les conseils d'administration ou de surveillance des sociétés, les **droits de vote étant directement liés à la participation dans le capital**. Ainsi, les décisions touchant au capital souscrit de la Banque centrale européenne sont prises à la majorité des deux tiers, le directoire ne prenant pas part au vote et les voix des banques centrales nationales étant alors pondérées en fonction de la répartition du capital.<sup>1</sup>

En dehors des décisions d'ordre patrimonial, c'est à dire pour les **décisions de politique monétaire, chaque membre du Conseil des gouverneurs dispose d'une voix** et les **décisions sont prises en règle générale à la majorité simple** (article 10.2 des statuts de la Banque centrale européenne).

Il faut rappeler que ni la Banque centrale européenne, ni une banque centrale nationale, ni un membre quelconque de leurs organes de décision ne peuvent solliciter ni accepter des instructions des gouvernements des Etats membres ou de tout autre organisme.

Les principes régissant le mode de décision résultent du Traité instituant la Communauté européenne tel que modifié par le traité de Maastricht, et de l'article 10 des statuts de la Banque centrale européenne figurant dans un protocole annexé à ce traité.

## ***B. LES JUSTIFICATIONS DE LA MODIFICATION DU RÉGIME DES DROITS DE VOTE***

Le mode de fonctionnement de la Banque centrale européenne et de son principal organe, le Conseil des gouverneurs, a été élaboré dans le cadre d'une Europe à 15. Dans l'hypothèse de l'adhésion de chaque Etat-membre à la zone euro, le Conseil des gouverneurs aurait comporté 21 membres, à savoir les 15 représentants des banques centrales nationales et les 6 membres du directoire, désignés d'un commun accord par les Etats-membres en fonction de leur autorité et de leur expérience.

---

<sup>1</sup> *L'article 28 des Statuts de la Banque centrale européenne fixe la clef de répartition pour la souscription au capital. Elle est fonction pour moitié de la part de l'Etat concerné dans le total de la population de la Communauté et pour moitié de sa part dans le PIB tel que constaté sur cinq années. Ces pondérations sont adaptées tous les cinq ans. Actuellement, la part des principales banques nationales dans le total du capital souscrit s'établit comme suit : 29% pour la Deutsche Bundesbank, 20,5% pour la banque de France, 18,1% pour la Banca d'Italia, 10,9% pour la Banco de España.*

La **perspective d'un élargissement très substantiel de la zone euro**, du moins à moyen terme, a conduit à s'interroger sur l'évolution des modes de prise de décision au sein du Conseil des gouverneurs. Sa composition ira dans le sens d'une **prépondérance numérique des gouverneurs de banques centrales nationales**. L'équilibre initial (6 membres du directoire et 15 gouverneurs de banques centrales nationales au maximum) sera bouleversé. Les actuels responsables de la banque centrale européenne, tout comme les dirigeants européens, se sont montrés préoccupés des **conséquences de cette situation sur l'appréciation qui pourrait être portée par les opérateurs monétaires vis à vis des institutions monétaires européennes** et de leur représentativité au regard de l'économie de la zone euro.

La question de la **modification des règles de vote** a été abordée dès la négociation du Traité de Nice. Ce dernier n'a pas directement procédé à une telle modification, mais l'article 5 du Traité a amendé le protocole sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne.

Ce protocole comporte désormais un **nouvel article 10.6** qui a introduit une « **clause d'habilitation** » en vertu de laquelle **le Conseil de l'Union européenne** –réuni au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement et statuant à l'unanimité- **peut adopter des modifications relatives aux droits et aux modalités de vote au sein du Conseil des gouverneurs sans qu'il soit nécessaire de réunir une Conférence intergouvernementale**.

Une telle décision du Conseil de l'Union européenne intervient soit sur recommandation de la Banque centrale européenne, après consultation du Parlement européen et de la Commission européenne, soit sur recommandation de la Commission européenne, après consultation de la Banque centrale européenne et du Parlement européen. Si la recommandation provient de la Banque centrale européenne, elle requiert une décision unanime du Conseil des gouverneurs.

Les modifications décidées par le Conseil n'entrent en vigueur qu'après avoir été ratifiées par tous les Etats membres selon leurs règles constitutionnelles respectives.

Cette clause d'habilitation ne vaut que pour les dispositions relatives aux droits de vote du Conseil des gouverneurs, à l'exclusion de toute réforme plus large du processus de décision de la Banque centrale européenne.

### ***C. LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROCÉDURE DE MODIFICATION***

Lors de l'adoption du **traité de Nice**, la **Conférence intergouvernementale** avait indiqué, dans une déclaration jointe en annexe, qu'elle **souhaitait que le Conseil des gouverneurs présente dans les plus**

**brefs délais une recommandation visant à modifier les règles de vote en son sein.** Il s'agissait de permettre l'adaptation de ces règles dans la perspective d'un élargissement de la zone euro et d'une augmentation prévisible du nombre de membres du Conseil des gouverneurs.

La Banque centrale européenne et les banques centrales nationales ont rapidement adopté une proposition de réforme puis, le 3 février 2003, le **Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne a approuvé un projet de modification** prévoyant un plafonnement du nombre de droits de vote à 15 et la répartition des gouverneurs des banques centrales nationales en trois groupes se voyant attribuer chacun un nombre défini de droits de vote.

Conformément aux statuts de la Banque centrale européenne, la Commission et le Parlement européen ont émis un avis avant que le Conseil n'adopte à l'unanimité, le 21 mars 2003, la **décision de modification des statuts** désormais soumise à la ratification des quinze Etats membres.

Dans les considérants qui précèdent sa décision, le Conseil rappelle que l'élargissement de la zone euro entraînera une augmentation du nombre de membres du Conseil des gouverneurs. Il estime *« nécessaire de préserver la capacité du Conseil des gouverneurs à prendre des décisions de manière efficace et en temps opportun dans une zone euro élargie, quel que soit le nombre d'Etats membres qui adoptent l'euro »*. C'est donc en vue de **garantir l'efficacité de la prise de décision** qu'à été adopté un nouveau système attribuant 15 droits de vote au maximum aux gouverneurs des banques centrales nationales et instituant pour ce faire une procédure de rotation différenciée permettant *« d'éviter des situations dans lesquelles les gouverneurs ayant le droit de vote proviennent de banques centrales nationales d'Etats membres qui, considérés globalement, sont perçus comme non représentatifs de la zone euro dans son ensemble »* et visant au contraire à ce que **les titulaires de droits de vote proviennent « d'Etats membres qui, considérés globalement, sont représentatifs de l'économie de la zone euro dans son ensemble. »**

## II. LES MODALITÉS DE VOTE RÉSULTANT DE LA DÉCISION DU 21 MARS 2003

Les propositions de la Banque centrale européenne, approuvées par le Conseil de l'Union européenne le 21 mars 2003, reposent sur un double principe :

- **ne pas remettre en cause la composition du Conseil des gouverneurs**, chaque gouverneur de banque centrale nationale continuant à y siéger ;
- **dissocier la participation au Conseil des gouverneurs de l'exercice du droit de vote.**

### A. LES PRINCIPES RÉGISSANT LES NOUVELLES MODALITÉS DE VOTE

En motivant leur décision, les Chefs d'Etat ou de Gouvernement de l'Union européenne ont indiqué que **de manière à préserver l'efficacité du mode de décision dans la zone euro élargie**, il était nécessaire que le **nombre de gouverneurs de banques centrales nationales disposant du droit de vote au sein du Conseil des gouverneurs soit inférieur au nombre total des gouverneurs** siégeant dans ledit Conseil. Ils ont estimé qu'un **système de rotation** constituait « *un procédé équitable, efficace et acceptable* », l'**attribution de 15 droits de vote** permettant « *de trouver un équilibre entre, d'une part la continuité du dispositif actuel qui comprend une répartition équilibrée des droits de vote entre les six membres du directoire et les autres membres du Conseil des gouverneurs et, d'autre part, la nécessité de garantir l'efficacité de la prise de décision dans un Conseil des gouverneurs substantiellement élargi* ».

Les **nouvelles modalités de vote** respectent les cinq principes suivants :

- premièrement, le **principe "un homme, une voix"** qui prévaut actuellement est conservé **pour les membres du Conseil des gouverneurs qui auront droit de vote**. Selon les Chefs d'Etat ou de Gouvernement, il s'agit du « *principe décisionnel essentiel du Conseil des gouverneurs* » et il doit continuer de s'appliquer. En effet, en dehors des décisions d'ordre patrimonial, pour lesquelles les droits de vote sont proportionnels au capital souscrit, c'est plus en qualité d'experts monétaires qu'en fonction du poids économique de leur pays d'origine que se prononcent les membres du Conseil des gouverneurs ;

- deuxièmement, **tous les membres du Conseil des gouverneurs continueront à participer aux réunions du Conseil**, sur une base *intuitu personae*, qu'ils disposent du droit de vote ou non ;

- troisièmement, une **représentativité minimale des membres ayant droit de vote** sera obtenue par le **système de rotation des droits de vote** mis en place. Les gouverneurs bénéficieront du droit de vote selon une fréquence différente en fonction de la taille relative de l'économie de l'Etat concerné au sein de la zone euro. Les gouverneurs des Banques centrales des grands pays bénéficieront d'une fréquence de vote plus élevée ;

- quatrièmement, la stabilité du système de vote mis en place sera garantie par son **ajustement automatique à tout élargissement de la zone euro** jusqu'au nombre maximal d'Etats membres envisagé actuellement. La solution retenue permettra en effet d'intégrer jusqu'à quinze nouveaux membres dans le processus de décision (les trois pays de l'Union européenne qui n'ont pas adopté l'euro, les dix pays entrants en 2004 et les deux pays devant intégrer l'Union européenne en 2007) ;

- cinquièmement enfin, la solution retenue met en place un **système de rotation transparent**.

Le système de rotation des droits de vote fonctionne selon les modalités suivantes :

1°) **le nombre maximal de membres du Conseil des gouverneurs ayant droit de vote est limité à 21** ;

2°) **les 6 membres du directoire conservent un droit de vote permanent** ;

3°) **les gouverneurs des banques centrales nationales disposent collectivement de 15 droits de vote** qu'ils exercent selon un système de rotation ;

4°) **les gouverneurs des banques centrales nationales sont répartis entre différents groupes** (deux dans un premier temps, puis trois à terme), sur la base du classement de leur pays dans la zone euro en fonction d'un indicateur composite. Cet indicateur prend en compte le produit intérieur brut du pays à hauteur de 5/6<sup>èmes</sup> et le total des actifs consolidés des institutions financières de ce pays, à hauteur de 1/6<sup>ème</sup> ;

5°) **au sein de chaque groupe, les gouverneurs disposent de leur droit de vote pour une durée identique**.



Le **premier groupe** rassemble les gouverneurs des **cinq plus grandes banques centrales nationales**<sup>1</sup> et se voit attribuer **4 droits de vote**.

Le **deuxième groupe** comprend la moitié de l'ensemble des gouverneurs des Etats membres arrondi au nombre entier le plus proche (soit 14 gouverneurs de banques centrales nationales dans l'hypothèse d'une zone euro à 27) et se voit attribuer **8 droits de vote**.

Le **troisième groupe** comprend les pays restant et se voit attribuer **3 droits de vote**.

Les gouverneurs de chaque groupe exercent leur droit de vote pour une période équivalente, ce qui conduit à une fréquence de vote de 80 % pour le 1er groupe, de 57 % pour le deuxième et de 38 % pour le troisième.

**Situation des droits de vote des gouverneurs de banques centrales nationales et de leur fréquence dans l'hypothèse d'une zone euro à 27 membres**

	<b>Nombre de membres</b>	<b>Droits de vote</b>	<b>Fréquence de vote</b>
<b>Groupe 1</b>	5	4	80%
<b>Groupe 2</b>	14	8	57,1%
<b>Groupe 3</b>	8	3	37,5%
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>15</b>	

***B. LA MISE EN OEUVRE EN DEUX TEMPS DU NOUVEAU SYSTÈME***

Le **système actuel**, attribuant un droit de vote à chaque gouverneur de banque centrale nationale, ne sera **pas modifié tant que le nombre de pays membres de la zone euro ne dépassera pas 15**, ce qui permet de continuer à fonctionner selon les modalités en cours avec trois pays supplémentaires.

**La mise en place des droits de vote par rotation n'interviendra qu'à partir de l'entrée de quatre nouveaux pays dans la zone euro.**

Le Conseil de l'Union européenne a décidé que l'instauration du système de rotation s'effectuerait en deux temps, afin d'assurer son bon déroulement.

**Dans un premier temps, dès que le nombre des gouverneurs sera supérieur à 15, ceux-ci seront en principe répartis en deux groupes. Le 1<sup>er</sup>**

---

<sup>1</sup> France, Allemagne, Italie, Grande-Bretagne et Espagne; dans l'attente de l'entrée de la Grande-Bretagne dans la zone euro, le 5<sup>ème</sup> gouverneur serait celui des Pays-Bas.

groupe comportera les gouverneurs des cinq banques centrales nationales les plus importantes, qui disposeront de 4 droits de vote. Le 2<sup>ème</sup> groupe comportera les autres gouverneurs de banques centrales nationales qui disposeront de 11 droits de vote.

**Répartition des droits de vote : zone euro comprenant entre 16 et 21 membres**

Nombre total des gouverneurs de banques centrales nationales	Groupe 1			Groupe 2		
	Nombre de membres	Droits de vote	Fréquence	Nombre de membres	Droits de vote	Fréquence
16*	5	4	80%	11	11	100%
17*	5	4	80%	12	11	91,6%
18*	5	4	80%	13	11	84,6%
19	5	4	80%	14	11	78,5%
20	5	4	80%	15	11	73,3%
21	5	4	80%	16	11	68,7%

\* L'application du nouveau système pourra être différée jusqu'à l'intégration d'un 19<sup>ème</sup> pays dans la zone euro (cf ci-après)

**Le troisième groupe ne sera mis en place qu'à partir du moment où le nombre de membres de la zone euro s'élèvera à 22.**

**Répartition des droits de vote : zone euro comprenant entre 22 et 27 membres**

Nombre total des gouverneurs de banques centrales nationales	Groupe 1			Groupe 2			Groupe 3		
	Nb mbres	Dts vote	Fqce	Nb mbres	Dts vote	Fqce	Nb mbres	Dts vote	Fqce
22	5	4	80%	11	8	72,7%	6	3	50%
23	5	4	80%	12	8	66,6%	6	3	50%
24	5	4	80%	12	8	66,6%	7	3	42,8%
25	5	4	80%	13	8	61,5%	7	3	42,8%
26	5	4	80%	13	8	61,5%	8	3	37,5%
27	5	4	80%	14	8	57,1%	8	3	37,5%

Le nouvel article 10.2 révisé des statuts habilite le Conseil des gouverneurs, statuant à la majorité des deux-tiers de l'ensemble de ses membres, disposant ou non du droit de vote, de prendre toutes les mesures nécessaires à la mise en œuvre des principes retenus pour la réforme.

En particulier, **le Conseil des gouverneurs pourra décider de différer l'application du système de rotation** jusqu'à la date à laquelle le nombre de gouverneurs de banques centrales nationales sera supérieur à 18. On constate en effet que l'application du nouveau système dans une zone euro comportant 16, 17 ou 18 membres conduirait à doter les gouverneurs de banques centrales nationales du deuxième groupe d'une fréquence de vote supérieure à celle des gouverneurs du premier groupe. Ce cas de figure pourrait se présenter si les entrées dans la zone euro s'échelonnaient dans le temps. Afin d'éviter cette situation, le Conseil des gouverneurs aura la possibilité, si les deux-tiers de ses membres en sont d'accord, d'attendre l'arrivée d'un 19<sup>ème</sup> pays dans la zone euro pour appliquer le nouveau système. À partir de ce moment là, les gouverneurs de banque centrale du deuxième groupe disposeront d'une fréquence de vote inférieure à celle des cinq gouverneurs du premier groupe.

### ***C. LES PERSPECTIVES D'ÉLARGISSEMENT DE LA ZONE EURO***

L'intégration des nouveaux Etats membres de l'Union européenne à la zone euro s'effectuera en deux temps.

Il leur faudra dans un premier temps intégrer le **mécanisme de change européen** (MCE II) qui a remplacé le système monétaire européen et auquel participe actuellement le Danemark. Il s'agit d'un mécanisme de taux de change fixe mais ajustable, comportant un cours pivot et une marge de fluctuation de plus ou moins 15 %. Il permet de lier à l'euro les monnaies des pays de l'Union européenne n'ayant pas adopté l'euro. Il vise à la fois à assurer la stabilité des taux de change et à satisfaire durablement aux critères de convergence exigés pour l'adoption de l'euro.

L'adhésion au mécanisme de change européen n'est pas subordonnée à des critères précis mais la Banque centrale européenne estime souhaitable d'avoir procédé préalablement à tous les ajustements importants de politique macroéconomique, tels que la libéralisation des prix. Certaines stratégies nationales de change (flottement libre, ancrage à une monnaie autre que l'euro) peuvent être jugées incompatibles avec la participation au mécanisme de change européen. Enfin, le cours pivot de la monnaie du nouveau pays adhérent devra être fixé d'un commun accord.

Le 18 décembre dernier, le **Conseil des gouverneurs** de la Banque centrale européenne estimait dans une **position de principe** que « *compte tenu des risques liés à une rigidité prématurée des taux de change, il serait sans*

*doute opportun pour certains des nouveaux Etats membres de n'envisager de demander à participer au MCE II qu'après avoir atteint un degré de convergence plus élevé. ... Pour les autres nouveaux Etats membres qui ont mis en oeuvre d'importantes réformes structurelles et ont démontré leur capacité à progresser sur la voie de la convergence ... l'entrée dans le mécanisme peut intervenir peu de temps après l'adhésion, à condition qu'il y ait un commun accord sur le cours pivot ».*

Au sein du mécanisme de change européen, les nouveaux Etats membres s'attacheront à poursuivre le processus de convergence. La durée de cette **période transitoire**, avant le passage à l'euro n'est pas préétablie mais elle sera au **minimum de deux ans**. En effet, les Etats membres devront avoir respecté les marges de fluctuation prévues sans connaître de tensions graves pendant au moins les deux années précédant l'évaluation de la convergence.

Ce n'est que dans un second temps, après une évaluation du caractère durable du degré de convergence réalisé, que sera examinée au cas par cas pour chacun des Etats la possibilité d'adopter l'euro.

Les nouveaux Etats membres présentant des différences importantes de structures économiques, de régime monétaire et de change ainsi que de degré de réalisation des objectifs de convergence, il n'est guère possible d'envisager un schéma unique pour l'adhésion au mécanisme de change européen, la durée de la participation à ce mécanisme puis l'adoption de l'euro.

On peut préciser que la grande majorité de ces pays ont adopté des régimes de change conforme aux principes du mécanisme de change européen. Chypre et la Hongrie ont introduit des régimes fondés sur un cours pivot vis-à-vis de l'euro et une marge de fluctuation de plus ou moins 15 %. Depuis février 2002, la Lituanie a remplacé le dollar par l'euro comme référence pour sa caisse d'émission (*currency board*) et la Roumanie, bien qu'adhérant ultérieurement à l'Union européenne, a renforcé le poids de l'euro, au détriment du dollar, dans son système flottant fondé sur un panier de monnaies. Actuellement, deux pays seulement, parmi ceux entrant dans l'Union européenne au 1<sup>er</sup> mai prochain, demeurent dans une situation non conforme aux règles de participation au mécanisme de change européen : la Lettonie, dont la monnaie est ancrée sur les Droits de tirage spéciaux, et Malte qui se réfère à un panier de monnaies comprenant l'euro, la livre sterling et le dollar.

## CONCLUSION

Alors que la perspective d'un élargissement futur de la zone euro conduisait à s'interroger sur la nécessité d'adapter les modes de décision au sein du Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne, la solution proposée par cette dernière et retenue à l'unanimité par les chefs d'Etat ou de gouvernement de l'Union européenne concilie différents impératifs.

Elle garantit à chaque banque centrale des pays membres de la zone euro le maintien d'un siège au sein du Conseil des gouverneurs. Elle maintient l'actuel équilibre, dans le processus de décision, entre les membres du directoire et les gouverneurs des banques centrales nationales. Elle instaure entre ces derniers une rotation pour l'exercice des droits de vote, sur la base d'un mécanisme certes complexe, mais transparent, durable et équitable.

Les travaux de l'actuelle conférence intergouvernementale sur le projet de traité établissant une Constitution européenne n'ont pas abordé la question des modes de décision au sein de la Banque centrale européenne dans la future zone euro élargie. La modification statutaire proposée par le Conseil de l'Union européenne relève d'un protocole annexé aux traités européens. Après sa ratification prochaine par les 15 actuels membres de l'Union européenne, elle s'intégrera à l'acquis communautaire et s'appliquera, à partir du 1<sup>er</sup> mai 2004, à l'Union élargie.

Pour autant, le système de rotation prévu n'entrera en vigueur qu'à moyen terme. Indépendamment des décisions que pourraient prendre les trois actuels membres de l'Union européenne qui ne participent pas à l'euro – la Grande Bretagne, le Danemark et la Suède – les pays incorporant l'Union européenne en 2004 ne pourront intégrer la zone euro qu'au vu de critères s'appréciant dans la durée, l'intégration des premiers d'entre eux ne semblant pas envisagée avant 2007.

Il est toutefois nécessaire d'arrêter dès à présent les règles qui s'appliqueront dans la future zone euro élargie. Pour cette raison, votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées vous demande d'adopter le présent projet de loi.

## EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport lors de sa séance du mercredi 31 mars 2004.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Xavier de Villepin a souhaité savoir si les travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe et de la Conférence intergouvernementale avaient une incidence sur les nouvelles modalités de vote au sein du Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne, tel que proposé par les Chefs d'Etats ou de gouvernement en mars 2003. Il a rappelé que les préoccupations relatives à la gouvernance économique s'étaient exprimées lors des débats européens et que le rôle de la Banque centrale européenne en constituait un volet important. Par ailleurs, il s'est demandé si certains des nouveaux pays membres de l'Union européenne ne chercheraient pas à résoudre certaines de leurs difficultés économiques en pratiquant des dévaluations compétitives, plutôt que de se plier aux disciplines exigées pour intégrer la zone euro.

M. Jean-Yves Autexier a relevé que le mécanisme complexe décrit par le rapporteur allait désormais régir une instance dépourvue de légitimité, mais exerçant une influence déterminante sur la politique économique de 12 Etats souverains. Il s'est prononcé en faveur d'une profonde modification des statuts de la Banque centrale européenne, afin que ceux-ci mentionnent, à l'image de ceux de la réserve fédérale américaine, l'obligation, pour l'autorité monétaire, de veiller au niveau de l'activité économique, alors qu'elle concentre aujourd'hui ses préoccupations sur la maîtrise d'un risque inflationniste qui n'existe plus. Il a estimé que la Banque centrale européenne portait une lourde responsabilité dans l'atonie de la croissance économique au sein de la zone euro, comparée aux résultats enregistrés dans d'autres parties du monde. Il a également souhaité que soient supprimées les dispositions du traité de la Communauté européenne interdisant aux gouvernements des pays de la zone euro d'adresser des instructions à la Banque centrale européenne ou à ses organes de décision.

M. André Dulait, président, a observé que les marges de fluctuation prévues dans le mécanisme de change européen demeuraient très importantes, puisqu'elles permettaient des variations de 15 % au-delà ou en deçà du cours-pivôt.

En réponse à ces interventions, M. Robert Del Picchia, rapporteur, a précisé que les travaux de la Convention puis ceux de la Conférence intergouvernementale n'affectaient pas les règles de vote au sein du Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne et les modifications proposées par le Conseil de l'Union européenne en mars 2003. Il a reconnu la

pertinence du débat sur la gouvernance économique et sur la prise en compte, par les autorités monétaires, du soutien à l'activité économique, mais il a rappelé que ce débat dépassait largement le cadre de la décision actuellement soumise à ratification, les nouvelles modalités de vote au sein du Conseil des gouverneurs ayant vocation à s'appliquer quel que soit le niveau de coordination des politiques économiques au sein de l'Union européenne et les relations qui pourront être établies entre les autorités politiques et les autorités monétaires. S'agissant des politiques monétaires des futurs pays membres, il a convenu qu'elles pourraient, dans certains cas, tenter de s'écarter des objectifs fixés pour l'adhésion à l'euro, mais qu'en entrant dans l'Union européenne, et éventuellement dans le mécanisme de change européen, ces pays disposeraient d'une moindre marge de manoeuvre qu'actuellement.

La commission a ensuite adopté le projet de loi.

# **PROJET DE LOI**

(Texte proposé par le Gouvernement)

## **Article unique<sup>1</sup>**

Est autorisée la ratification de la décision du Conseil réuni au niveau des chefs d'État ou de Gouvernement du 21 mars 2003 relative à une modification de l'article 10.2 des statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne et dont le texte est annexé à la présente loi.

---

<sup>1</sup> Voir le texte annexé au document Sénat n° 240 (2003-2004).



## ANNEXE - ETUDE D'IMPACT

Les principes qui déterminent la composition et les droits de vote du Conseil des gouverneurs résultent de l'article 112 du traité instituant la Communauté européenne (TCE), d'une part, et de l'article 10 des statuts de la Banque centrale européenne <sup>(1)</sup>, d'autre part. Ils peuvent être résumés de la façon suivante :

➤ Le conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne se compose des six membres du directoire de la Banque centrale européenne (président, vice-président et quatre autres membres) et de l'ensemble des gouverneurs des banques centrales nationales (BCN) de la zone euro (article 112 TCE et article 43 du Protocole sur les statuts du SEBC et de la BCE). Aujourd'hui, en vertu de ce principe, il comprend donc 18 membres, soit 6 pour le directoire et 12 pour les BCN.

➤ Chaque membre du conseil des gouverneurs dispose d'une voix et les décisions sont prises à la majorité simple (article 10.2 des statuts Banque centrale européenne). Toutefois, les décisions touchant au capital souscrit de la Banque centrale européenne sont prises à la majorité des deux tiers, le directoire ne prend pas part au vote et les voix des BCN sont alors pondérées en fonction de la répartition du capital <sup>(2)</sup>.

➤ Ni la Banque centrale européenne, ni une banque centrale nationale, ni un membre quelconque de leurs organes de décision ne peuvent solliciter ni accepter des instructions des gouvernements des Etats membres ou de tout autre organisme (article 108 TCE).

Défini pour une union monétaire à 12 puis 15 membres, le dispositif actuel risque de susciter des doutes de la part des acteurs de marché quant à l'efficacité du processus de décision. Ce nouveau texte permet, face au défi de l'élargissement, d'adapter les modalités de vote au sein du Conseil des gouverneurs.

Alors que le dispositif actuel est fondé sur l'égalité des Etats membres, la réforme de la composition et des règles de vote du Conseil des gouverneurs devrait permettre au Gouverneur de la Banque de France de peser dans la conduite de la politique monétaire de la zone euro d'un poids conforme à la taille relative de l'économie française au sein de la zone euro./.

---

<sup>1</sup> Ces statuts datent du traité de Maastricht ; ils figurent dans un protocole annexé au TCE, qui a donc même valeur que le Traité.

<sup>2</sup> La clé de répartition pour la souscription au capital de la **Banque centrale européenne** est fixée à l'article 28 des statuts : elle est fonction pour moitié, de la part de l'Etat concerné dans le total de la population de la Communauté, et pour moitié, de sa part dans le PIB de la Communauté telle que constatée sur cinq années. Ces pondérations sont adaptées tous les cinq ans.