

# Les prérogatives de la BCE : savoir lire l'article 127 du Traité

Jean François Goux \*

La lecture de l'article 127 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (FUE) est généralement tronquée. Une lecture complète montre que les marges de manœuvre de la BCE sont beaucoup plus importantes qu'on ne le croit habituellement.

## Que dit le Traité ?

L'article 127 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (ex article 105 du traité de Maastricht ou TUE) stipule que « *l'objectif principal du Système européen de banques centrales, ci-après dénommé SEBC, est de maintenir la stabilité des prix. Sans préjudice à l'objectif de stabilité des prix, le SEBC apporte son soutien aux politiques économiques générales dans l'Union, en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union, tels que définis à l'article 3 du traité sur l'Union européenne ...* ». Et cet article 3 (ex article 2 du TUE) précise que « *l'Union œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement ...* ». On notera que la formulation de ce dernier article a changé entre les deux rédactions, mais le fond reste le même.

Nul besoin d'être expert dans la lecture des traités internationaux pour en déduire que la BCE a ainsi deux objectifs hiérarchisés. S'il y a un « *objectif principal* », il y a forcément un objectif secondaire. Il s'agit donc d'un mandat dual hiérarchique et non d'un mandat unique comme on le croit souvent, par erreur ou omission. L'objectif principal est la stabilité des prix, l'objectif secondaire est le soutien aux politiques économiques générales de l'Union européenne et par définition (art. 3) : la croissance, le plein emploi, le progrès social et la protection de l'environnement.

Attention, ce n'est pas un mandat dual non hiérarchique comme dans le cas de la FED aux Etats-Unis. Il n'entre pas dans le mandat de la BCE de promouvoir la croissance, ni

même de s'en inquiéter. La BCE doit soutenir les politiques économiques, mais elle n'en est pas à l'initiative.

### **La forme du soutien**

Le traité ne dit rien sur la forme du soutien et il n'y a, à première vue, aucune pratique en la matière pour nous éclairer. On peut penser que le président de la BCE doit, tout d'abord, prendre connaissance des politiques économiques suivies ou souhaitées. Selon quelle procédure ? Sans doute à travers l'Eurogroupe, qui est le seul interlocuteur pouvant exprimer un choix collectif en la matière, et sûrement pas à travers la voix d'un Etat particulier et encore moins d'un chef d'Etat. La BCE doit ensuite prendre des mesures – le traité dit « *contribue à la réalisation* » – les annoncer et les mettre en œuvre. Là encore, la procédure reste à définir.

Peut-il y avoir contestation ? En d'autres termes, que faire en cas de désaccord entre le président de la BCE et celui de l'Eurogroupe ? Et cela sans remettre en cause l'indépendance de la BCE. Il n'y a que deux solutions : la discussion ou le recours devant une juridiction européenne compétente. Le plus raisonnable est la discussion. L'indépendance n'implique pas la surdité. Invoquer l'article 108 (aujourd'hui article 130), comme le faisait fréquemment l'ancien Président de la BCE, pour écarter tout débat sur la politique monétaire, est donc en contradiction avec l'article 127 du traité.

Reste l'argument de la stabilité des prix. Tout le monde sait que ce concept n'est défini nulle part dans le traité et donc que la contrainte qu'il représente peut être desserrée. La BCE retient 2%, mais d'autres pays (Canada, Nouvelle-Zélande, Australie) s'en tiennent à 3%. Que choisir ? Qui doit choisir ?

Sur cette question du mandat de la BCE dans le cadre de la politique monétaire, le site Web de cette dernière contient cependant une autre argumentation que nous citons en français : « *L'Eurosystème contribue à la réalisation de ces objectifs [l'objectif secondaire de l'article 3] en maintenant la stabilité des prix* ». Autrement dit, les responsables de la BCE, y compris son président, reconnaissent l'existence de deux objectifs, mais affirment que la poursuite du premier (la stabilité des prix) permet d'atteindre automatiquement le second (la croissance et l'emploi). Tout se passe donc comme si le mandat était unique.

Cette argumentation ne semble être celle d'aucune banque centrale dans le monde, sauf de la Bundesbank, qui sur son site écrit : « *monetary policy serves the real economy best when it stabilises inflation expectations at a low level* ». On retrouve le thème de la désinflation compétitive. Mais cette parenté avec la banque centrale allemande va encore plus loin.

## **La lecture allemande**

Afin d'obtenir l'adhésion de la Bundesbank et des autorités allemandes au projet de monnaie unique, les rédacteurs du traité de Maastricht se sont largement inspirés des statuts allemands. Ces derniers le reconnaissent d'ailleurs lorsqu'ils écrivent sur le même site : « *Key elements of the Bundesbank's structure and ethos were transferred to the Eurosystem, in some cases in an even stricter form* ». C'est donc en regardant dans cette direction que l'on peut tenter de trouver une réponse.

L'article 127 du traité n'est rien d'autre que la reprise de l'article similaire du *Bundesbank act* de 1957, qui lui-même s'inspirait des statuts de la *Bank Deutscher Länder* de 1948. La « *sauvegarde de la monnaie* » est simplement devenue « *la stabilité des prix* », et le « *soutien au gouvernement fédéral* » (§ 12) s'est transformé en « *soutien aux politiques économiques générales de l'Union* ». Quant aux statuts de la BB, issus de ceux de la BDL, ils sont le résultat d'un compromis, entre, d'un côté, les autorités monétaires et bancaires et les alliés, partisans d'une indépendance forte et de la stabilité monétaire, et de l'autre, les politiques et le gouvernement Adenauer qui souhaitaient un contrôle des autorités fédérales du Bundestag sur les décisions de politique monétaire de la BB. On sait qu'ils n'ont pas obtenu gain de cause, mais seulement deux lots de consolation. Le « *soutien* » est le premier et le deuxième va faire que les statuts de la BB ne seront promulgués qu'à travers une loi ordinaire, facilement modifiable. Les politiques disposaient ainsi d'une épée de Damoclès contraignant les autorités monétaires au succès si elles voulaient conserver leur indépendance. L'histoire a tranché et les bénéfices de (ou attribués à) la stabilité monétaire en ont fait un dogme intangible. Il est certain que s'il y avait eu un échec, les statuts auraient certainement été modifiés.

La transcription européenne des statuts allemands n'ouvre cependant pas les mêmes perspectives. Il n'existe, dans ce cas, aucune épée de Damoclès. Les statuts de la BCE, enchâssés dans un traité international ne sont pratiquement pas modifiables. Les hommes politiques, même puissants, ne disposent donc d'aucune arme pour faire éventuellement évoluer les choses. La lecture de l'article 127 restera celle des dirigeants de la BCE ; sauf en cas d'échec ou de crise économique grave. En effet, ce que nous apprend aussi l'origine allemande, c'est que l'article 127 n'est rien d'autre que la traduction d'un rapport de force politique et non d'une vision économique, monétariste, ordolibérale, ou autre. On ne peut pas facilement changer les statuts, mais une pression politique pourrait imposer une autre lecture du traité.

\* Economiste, professeur à l'Université Lyon 2