



FONDEMENTS CONSTITUTIONNELS DE L'INDÉPENDANCE DES BANQUES CENTRALES : DES PÈRES FONDATEURS DE LA NATION AMÉRICAINE À LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

ÉTIENNE FARVAQUE *

1

« **L'**institution de la délégation de pouvoir suppose qu'il existe dans l'humanité une portion de vertu et d'honneur de nature à constituer un fondement raisonnable de la confiance.»
(*Le Fédéraliste*, n°76).

L'indépendance des Banques centrales par rapport au pouvoir politique est un mode institutionnel de gestion des affaires monétaires dont la prédominance est relativement récente en Europe, tant Occidentale que Centrale et Orientale. Le discours majoritaire au sein de la communauté des économistes fait du choix de ce type de gestion des affaires monétaires un signal du prix attaché par une société à la stabilité monétaire¹. Autrement dit, avec l'indépendance, le banquier central devient le garant du maintien de l'ordre monétaire et, au-delà, social.

Nous argumenterons ici que les fondements de l'indépendance des Banques centrales ne sauraient être purement économiques, mais relèvent d'un ordre d'explication qui trouve son origine dans

* Universités de Lille, Equippe.

L'auteur a particulièrement bénéficié des commentaires de référés anonymes, ainsi que de ceux de Marc Bassoni, Arnaud Berthoud, Harold Desclodures, Laurent Cordonnier, Sylvie Diatkine, Stéphane Guérard, Florence Huart, Xavier Volmerange, Richard Sobel, Christine Vénon et des membres du SIUTE. Toute erreur ou omission resterait évidemment de son fait.



la philosophie politique américaine. Nous reviendrons donc sur la pensée constitutionnelle américaine, et notamment sur celle des Pères fondateurs, pour montrer comment celle-ci contient la justification philosophique et politique de la délégation de la gestion des affaires monétaires à une autorité indépendante. On montrera aussi que, dans l'esprit des fondateurs, loin de créer un « déficit démocratique », la délégation de l'instrument monétaire est un élément essentiel du maintien de la démocratie.

L'enjeu est notamment de comprendre les conditions du succès, dans le cas européen, de l'acceptation d'une nouvelle monnaie et de nouvelles institutions monétaires bâties sur le principe d'indépendance. On conclura alors qu'un effort d'explication supplémentaire devrait être nécessaire pour prévenir certains phénomènes de rejet s'appuyant sur un déficit démocratique qui n'existe en fait que par rapport à une certaine philosophie politique.

Cette note est organisée en deux sections. La première présente la philosophie politique qui, dès *Le Fédéraliste*, permet de réconcilier indépendance et démocratie. La seconde discute de la transposition de cette philosophie politique au cas de la Banque centrale européenne.

2

LÉGITIMITÉ CONSTITUTIONNELLE DE L'INDÉPENDANCE

La meilleure justification de l'indépendance des Banques centrales est originellement juridique, et elle repose sur une certaine philosophie politique². Cette philosophie politique est celle qui animait les rédacteurs de la Constitution américaine, réunis lors de la Convention de 1787. La légitimité de l'indépendance se perçoit essentiellement, selon cette tradition, par réaction à deux types de craintes.

La capacité de nuisance qu'inspire le pouvoir exécutif, d'abord, conduit à devoir contrôler et encadrer strictement celui-ci. À cela s'ajoute une crainte, exprimée par ceux que l'on appelle désormais les Pères fondateurs, de perdre une liberté - chèrement acquise - suite à des manipulations démagogiques, menant à de brusques mouvements d'opinion. Défiance envers l'exécutif et peur de l'instabilité vont ainsi poser les bases de la Constitution américaine et, au-delà, fournir les clés de la légitimation des pouvoirs délégués, au premier rang desquels le pouvoir monétaire.

Contrôler le pouvoir exécutif

Le pouvoir exécutif est une invention relativement récente, que l'on peut attribuer à Machiavel qui, le premier, fait des « nécessités » un principe directeur de l'ordre constitutionnel. Ceci ne signifie pas que le pouvoir exécutif en tant que tel n'existe pas auparavant, mais cet exécutif



est alors « démesuré (...), rejette toute limite constitutionnelle et s'empare du pouvoir pour lui-même (...) » (Mansfield, 1989). La problématique de Machiavel est alors d'intégrer cet exécutif dans un ordre politique stabilisé³, mais proprement humain⁴. Il reviendra ensuite à d'autres de fonder le pouvoir exécutif et l'équilibre des pouvoirs au sein d'une Constitution idéale.

Pour autant, l'exécutif reste marqué du sceau de l'histoire, une histoire violente en l'occurrence, et l'objectif des constituants modernes est bien de domestiquer cette puissance⁵, de la mettre au service des intérêts du peuple. Toute la difficulté vient alors de la crainte que l'exécutif puisse détourner la Constitution pour servir ses propres intérêts. Deux options s'ouvrent alors.

La première option convient de maîtriser le pouvoir exécutif par le pouvoir législatif, en permettant au second de surveiller les actes du premier. Dans cette optique, le législatif : 1 - représente le peuple ; 2 - définit la loi en accord avec le mandat qui lui a été donné (que celui-ci soit impératif ou représentatif importe peu ici) et 3 - fait exécuter la loi par le pouvoir exécutif, qui réalise l'objectif parlementaire sous contrôle. Dans cette conception de la séparation des pouvoirs, il va de soi que le pouvoir exécutif ne possède pas la liberté de modifier la loi⁶.

On conviendra aisément que cette vision de l'ordre constitutionnel est assez peu propice à la délégation de pouvoirs. On comprend alors que le principe d'indépendance des Banques centrales ait eu quelque mal à frayer son chemin en Europe, où cette première conception prédomine. Le cas britannique est représentatif : la Banque d'Angleterre (créée en 1694, elle figure parmi les premières Banques centrales fondées) n'a obtenu que tardivement (en 1997) son indépendance instrumentale, mais toujours pas formelle. La politique monétaire, en tant que partie du pouvoir exécutif, reste donc soumise au pouvoir législatif jusqu'à une date très récente (et, sur le plan formel, la sujétion demeure, malgré le récent desserrement de la contrainte gouvernementale).

Au contraire, la seconde option constituante admet pleinement la puissance particulière du pouvoir exécutif, mais s'efforce de définir les mécanismes capables de le dominer. Selon cette conception, il faut créer les instruments de pouvoir qui arrêteront le pouvoir. Cette tâche sera accomplie, lors de la Révolution américaine, par la Convention de 1787, qui réunit les rédacteurs de la future Constitution américaine. Cet événement nous fournit un archétype de décision rationnelle à propos de l'adoption d'une Constitution, en même temps qu'un nouveau type de texte fondateur, ce que l'on appellera le *Fédéraliste*.



Ce recueil de textes écrits par les rédacteurs de la Constitution (parmi lesquels on trouvera les premier et quatrième présidents, respectivement Washington et Madison) vise à expliquer le texte et à motiver son adoption par les États fondateurs⁷. Ces Américains sont, en effet, conscients de créer alors un régime démocratique, certes, mais surtout républicain. Pour ce faire, ils doivent donc vaincre trois obstacles spécifiques aux États-Unis : imposer un régime *parlementaire* à une *population nombreuse*, vivant sur un territoire *étendu* (cf. *Le Fédéraliste*, n° 14). La résolution passe dès lors par le mandat représentatif (et non plus impératif), et par la création d'un exécutif fort, ces deux pouvoirs s'inscrivant dans un régime républicain. Toute la difficulté est bien sûr de concilier ces trois particularités d'une manière qui permette de garantir la stabilité politique du pays, et donc sa pérennité : « [t]oute la tâche de la science politique du *Fédéraliste* fut de montrer qu'il était possible de républicaniser un exécutif énergique » (Mansfield, 1989).

Les circonstances historiques jouent certes un rôle dans la volonté des fondateurs de créer un modèle constitutionnel neuf en rejetant celui du Royaume-Uni, ou sa théorisation par Montesquieu, qui fait de ce pays son modèle de gouvernement libre. Mais leur génie politique doit aussi être salué. Ils comprendront, en effet, que l'aspiration démocratique du pays ne doit pas être contrariée, et notamment qu'ils ne peuvent s'appuyer, comme le fait Montesquieu, sur l'aristocratie, au titre qu'elle disposerait d'une vertu spécifique (Howard, 2004). Ils ne souhaitent pas plus conserver un exécutif souverain (à tous les sens de ce terme), et préféreront associer un exécutif constitutionnel au principe de la souveraineté populaire. Les fondateurs créeront alors les institutions qui permettront à cette ambition nouvelle de se réaliser, et ce de façon pérenne.

Ainsi, et de façon apparemment paradoxale, les fondateurs instituent d'abord un exécutif fort. Selon eux, ces pouvoirs étendus accordés au pouvoir exécutif ont deux avantages : 1 - ils doivent permettre une prise de décision rapide et efficace au plus haut niveau⁸ ; 2 - ils constituent aussi un moyen de contrecarrer la branche législative qui, en général, domine la vie politique des démocraties, au prix d'une certaine instabilité (cf. *infra*). Les fondateurs créent donc la fonction présidentielle, et l'assortissent de pouvoirs importants (le droit de veto notamment).

Ensuite, les fondateurs, conscients des dérives potentielles dans l'usage du pouvoir exécutif, tentent d'éviter le risque de la tyrannie. Les forces du pouvoir exécutif deviennent alors ses faiblesses. Ainsi de la longueur du mandat, qui est conçue, non comme une manière de favoriser l'exercice personnel du pouvoir, mais, au contraire, comme un moyen de rendre l'exécutif responsable (*accountable*) devant le



corps électoral (Mansfield, 1989). La principale force de rappel viendra donc du peuple lui-même, qu'il agisse à travers ses représentants ou directement. En augmentant la visibilité du pouvoir, on responsabilise son détenteur.

La Cour Suprême constituera une autre force de rappel, ramenant si nécessaire le pouvoir exécutif dans le droit chemin. L'exécutif, le réglementaire et le judiciaire sont donc organisés de façon à ce qu'aucun ne prédomine les autres. La Constitution américaine résout ainsi une forme de triangle d'incompatibilité en associant un exécutif fort, maîtrisé par une législature souveraine, les relations entre les deux étant arbitrées par un pouvoir judiciaire que ni l'un ni l'autre ne sont susceptibles de contrôler entièrement. L'exécutif est ainsi canalisé, ce qui réduit le risque de dérive autocratique et résout l'une des principales craintes des fondateurs⁹. Le risque est alors de soumettre toute la construction à un autre péril, celui de l'instabilité.

Maîtriser l'instabilité des passions

Pour les fondateurs, l'instabilité naît du déchaînement des passions. Le risque, selon eux, vient de ce qu'une passion peut réussir à coaliser un groupe d'individus. Si ceux-ci parviennent à s'organiser sur le plan politique, ils pourraient réussir à imposer aux autres citoyens (potentiellement moins mobilisés) l'accomplissement de leurs *desiderata*. Les passions peuvent ainsi se cristalliser et faire naître des factions, qui rechercheront une représentation politique, donc une place dans les institutions¹⁰ : « par faction, j'entends un certain nombre de citoyens, formant la majorité ou la minorité, unie et dirigée par un sentiment commun de passion et d'intérêt, contraire au droit des autres citoyens, ou aux intérêts permanents et généraux de la communauté. » (*Le Fédéraliste*, n° 10)

Dès lors, sous le jeu des factions, c'est l'ensemble du système politique qui risque d'être déstabilisé, et les libertés acquises lors de la Révolution pourraient être amoindries. Il convient donc de contenir l'exercice des passions. Selon la terminologie en vigueur à l'époque de la Fondation, la vertu seule permet d'endiguer la corruption qui émane des passions¹¹. La vertu sera donc la première qualité recherchée pour les dirigeants de la future République américaine, et ce d'autant plus que les Pères fondateurs constatent, bien malgré eux, que le peuple est de plus en plus sujet aux passions.

L'architecture des institutions doit donc prendre en compte les futures bouffées démagogiques, de façon à éviter, *ex ante*, que le flot des passions ne les emporte, comme elles ont emporté auparavant d'autres régimes. La loi doit donc prévoir un mode de « régulation des intérêts conflictuels » (Bouvet et Chopin, 1997).



Un premier mode de régulation repose sur la représentation¹². Le peuple ne sera pas amené à débattre lui-même (comme il le ferait dans une République idéale - ou de petite taille), mais à *déléguer* son pouvoir à des représentants élus par lui : « le peuple est à la source du pouvoir, mais ne dispose en aucune façon de l'autorité pour faire la loi » (*ibid.* p. 91). Le peuple est alors fortement incité à sélectionner parmi ceux qui le composent les plus aptes (dans l'esprit des fondateurs : les plus vertueux), de façon à garantir le respect de l'intérêt général et la stabilité du régime.

Cette confiance dans le législateur peut surprendre, aujourd'hui que le rôle des *lobbies* dans la formation de la législation est avéré. En outre, puisqu'ils sont délégués par le peuple, il est probable que les représentants seront affectés des mêmes passions que celui-ci. En apparence, donc, la Constitution américaine ne fait que reculer le problème d'un niveau, sans le résoudre entièrement.

En apparence seulement car, comme le montre Ackerman (1991), les Américains disposent, dès la Fondation, d'un processus à deux étapes qui leur permet de refréner les passions et de limiter leur impact déstabilisant : ce qu'il qualifie de « démocratie dualiste ». Selon lui, on peut distinguer deux types de décisions dans la vie politique américaine : celles, exceptionnelles, prises directement par le peuple et celles, plus courantes, prises par le gouvernement. L'enjeu de la démocratie se joue lorsque le gouvernement tente de revenir sur des engagements fondamentaux (sous-entendu : pris par le peuple) par le biais d'une décision courante.

Ackerman (1991) détaille la façon dont ce dilemme est résolu de façon pacifique et institutionnalisée par l'intervention d'un tiers, qui s'incarne dans la Cour Suprême. Plus exactement, la Constitution prévoit un certain nombre de conditions pour que l'on puisse la modifier : les trois quarts des États doivent s'être accordés, les assemblées disposent du monopole de la délibération (mais partagent l'initiative avec le président), et la modification est forcément un amendement apporté au texte original. En cas de dérive (comme ce fut le cas très rapidement, Ackerman, 1991, chap. III), un rôle arbitral est alors confié à l'organe judiciaire suprême, via le contrôle de constitutionnalité. La Cour détient ainsi un rôle de préservation de l'intérêt général, qu'elle doit protéger des passions propagées par les diverses factions.

Le peuple s'est donc exprimé une première fois, en adoptant la Constitution. Il faut maintenant éviter que le jeu des passions et des factions ne vienne remettre en cause cet accord fondateur de la République (et, au-delà, du pays lui-même) : « lorsque la volonté de la législature, exprimée dans ses lois, est en opposition avec celle du



peuple, déclarée dans la Constitution, c'est à la dernière plutôt qu'aux premières que les juges doivent obéir ». (*Le Fédéraliste*, n° 78)

Autrement dit, en cas de conflit entre le désir des représentants élus et les textes fondateurs, « le devoir du juge est de le constater et de faire respecter la loi fondamentale » (Marcou, 1997).

Bien sûr, les juges risquent, eux aussi, d'être attirés dans le flot des passions. Il convient alors de garantir l'impartialité du contrôle de constitutionnalité. C'est ici que va intervenir la notion d'indépendance.

L'indépendance, recours démocratique

La justification de l'indépendance est fournie dans l'article n° 78 du *Fédéraliste*. C'est probablement la première théorisation du recours à l'indépendance, selon un raisonnement à la fois rigoureux et pragmatique. L'indépendance apparaît comme une nécessité, un moyen de contrer l'instabilité induite par des changements de préférences.

Elle n'est toutefois compatible avec la démocratie que si le peuple peut affirmer ses préférences. L'indépendance vise à lui faire confirmer la variation de ses préférences, après une période d'information et de réflexion, à travers, par exemple, une campagne politique menant à une élection de niveau national. Ce processus fournit un délai de réflexion aux électeurs, qui peut aboutir à un amendement constitutionnel. Il faudra donc un acte solennel, et légal, pour que le texte fondateur puisse être modifié. La solennité réclamée de l'acte nécessaire a pour objectif, bien sûr, de modérer l'ardeur des passions et de vérifier le caractère temporaire ou permanent de l'inflexion des préférences du public. L'indépendance intervient au terme du raisonnement comme le moyen de garantir le « courage » des juges (ce qui sera atteint, par exemple, par la durée illimitée du mandat des juges de la Cour Suprême). Ceux-ci doivent, en effet, assurer un contrepoids à l'instabilité des passions en rappelant aux électeurs quels furent les derniers choix effectués, et pourquoi ils le furent.

Bien évidemment, cette croyance dans les vertus de l'indépendance ne se comprend que si l'on associe cette citation avec celle que nous avons placée en exergue de cette note : l'indépendance des juges ne pourra fonder la confiance du peuple dans ses institutions que si ceux-ci sont vertueux, ce que doit notamment tendre à garantir leur procédure de nomination¹³.

L'essentiel, en ce qui concerne notre propos, réside toutefois dans la légitimation, par les Pères fondateurs, du principe d'indépendance. Loin de corrompre la démocratie, celle-ci s'avère donc une des conditions d'existence (au sens de stabilité et de pérennité) de la République démocratique américaine. Comme nous allons maintenant le montrer,



le même raisonnement s'applique en matière monétaire, lorsque la nation américaine se dote d'une Banque centrale.

La Réserve fédérale : passé - présent

La théorie des factions inscrite dans le *Fédéraliste* relie l'instabilité politique aux inégalités économiques. Non seulement, donc, la philosophie politique aurait eu une incidence économique, puisqu'elle aurait influencé le mode de gestion des affaires monétaires, mais l'économie aurait, en amont, été partie intégrante des choix institutionnels : Madison (l'un des principaux rédacteurs de la Constitution et du *Fédéraliste*) aurait ainsi formulé ses principes constitutionnels pour pouvoir prévenir les conséquences d'une inflation élevée (telles les redistributions de richesse ayant eu lieu pendant la forte inflation de la période de la Fondation)¹⁴.

Une chose est certaine, c'est que les Pères fondateurs étaient sensibles aux perturbations monétaires, et aux effets redistributifs de l'inflation. Les aspects monétaires font ainsi, à l'origine, partie des attributions du Parlement, mais dépenses et ressources ne sont pas confiées aux mêmes mains. Dès le premier article de la Constitution (section 8), soin est confié au Parlement de réguler la valeur de la monnaie (concrètement : d'en définir la contrepartie métallique), de façon à éviter le « rognage » (*debasement*, l'une des formes de seigneurage) par les autorités.

Les Fondateurs ont donc cherché à écarter la gestion monétaire des vicissitudes de la vie politique, trop conscients qu'ils étaient de l'importance des aspects économiques dans les joutes politiques (Hetzl, 1997). Un dernier indice, s'il en fallait, de cette volonté de réduire les risques de dérive monétaire nous est fourni par l'interdiction faite aux États fédérés d'émettre de la monnaie (article 1, section 10).

Pour autant, lors de la Fondation, il n'y a pas à proprement parler de Banque centrale des États-Unis d'Amérique. Le Parlement assure les fonctions de celle-ci, sans toutefois parvenir à atteindre la stabilité monétaire tant désirée par les rédacteurs de la Constitution (Faust, 1996). Après une histoire monétaire mouvementée, notamment en matière d'émission de monnaie fiduciaire (voir par exemple Friedman, 1992 ou Gorton, 1999), il faut attendre 1907, année de panique bancaire, pour voir émerger un consensus soutenant la création d'une Banque centrale. Les contours en seront posés en 1913, et feront l'objet de précisions multiples jusque 1935 (Eichengreen, 1992 ; Miron, 1989)¹⁵.

L'enjeu de la création de la Réserve fédérale est alors autant de combattre l'influence du secteur bancaire, faction parmi d'autres (Thygesen, 1989) que de préserver la nouvelle Banque centrale des pressions politiques. L'indépendance est alors conçue comme



indépendance vis-à-vis de l'exécutif, qui avait pris quelques largesses avec ses fonctions monétaires à la fin de XIX^{ème} siècle. La Banque centrale se vit alors attribuer, au sein des institutions américaines, un rôle sensiblement identique à celui exercé, dans le domaine judiciaire, par la Cour Suprême : elle doit être assez indépendante par rapport au Parlement et au président (qui nomme le président de la Réserve fédérale) sans pouvoir s'en affranchir complètement, notamment en période de crise (Thygesen, 1989)¹⁶.

Il est remarquable de constater que cette configuration continue d'être pertinente (depuis 1935, le cadre législatif dans lequel la Réserve fédérale est inscrite n'a quasiment pas évolué) et, surtout, qu'elle reste une référence, même implicite pour les responsables de la politique monétaire américaine. Un ancien vice-président de la Fed insiste ainsi sur la légitimité démocratique, mais aussi sur les responsabilités particulières (*accountability*) des banquiers centraux indépendants, dans un texte (destiné à des économistes) étonnamment empreint de la philosophie politique que nous avons évoquée : « nous avons obtenu notre légitimité politique des hommes qui nous ont désignés, et qui ont obtenu la leur de la façon traditionnelle - directement des électeurs. Ainsi que cela doit être. (...) Pour moi, la responsabilité publique [*public accountability*] est un corollaire moral de l'indépendance de la Banque centrale. Dans une société démocratique, la liberté d'agir de la Banque centrale implique une obligation de s'en expliquer au public. Donc indépendance et responsabilité sont des éléments symbiotiques, et non conflictuels. La responsabilité rend légitime l'indépendance dans une structure politique particulière » (Blinder, 1996).

En d'autres termes, si l'on n'élit pas les banquiers centraux, c'est donc en fait parce que nous n'avons pas besoin de le faire. Seul importe le moment où il aura été décidé de modifier leur mission, ou leur statut, ce qui ne pourra advenir qu'au terme d'un processus long et coûteux, destiné à prévenir tout bouleversement intempestif. Cette indépendance nécessite toutefois une contrepartie, sous forme d'une responsabilité particulière du banquier central.

Chercher à élire directement les banquiers centraux serait donc contre-productif, importerait de l'instabilité politique dans la sphère monétaire. Dans ce cadre théorique, il peut donc y avoir divergence entre les préférences du public et celles de la Banque centrale, mais cette situation est typique du court terme. Le long terme se caractérise, lui, forcément, par la coïncidence de ces deux ensembles de préférences, tels qu'ils ont coïncidé lors de l'étape (constitutionnelle) fondatrice, ou tels qu'ils coïncideront à l'occasion d'une révision fondamentale (cf. *supra* et Ackerman, 1991).

Dans ce raisonnement, l'indépendance ne heurte pas la culture



démocratique car son adoption relève d'un processus politique, d'un choix rationnel des électeurs : « soustraire la politique monétaire, la politique étrangère ou l'audiovisuel à la sphère du politique est en soi un acte politique » (Elster, 1986, voir aussi 1990).

LEÇONS POUR LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

Le fondement de l'indépendance des Banques centrales est donc bien celui d'une réflexion de philosophie politique, qui trouve sa traduction au niveau constitutionnel dès la conception de la Constitution américaine, il y a environ deux siècles. Le mécanisme politique sous-jacent est le suivant : 1 - un exécutif fort risque de pervertir la démocratie, il est donc nécessaire de le contrôler ; 2 - il revient principalement aux représentants du peuple d'assurer ce rôle, mais ceux-ci, comme le peuple lui-même, sont susceptibles de connaître des passions qui risquent de remettre en question l'édifice institutionnel ; 3 - afin de réduire les risques de bouleversements institutionnels, il est nécessaire d'instituer un contrôle de constitutionnalité qui, pour être impartial, devra être indépendant.

Le principe d'indépendance ne pervertit donc pas la démocratie. Au contraire, il en garantit la pérennité. Loin des embrasements de la scène politique, des revirements temporaires, des affrontements partisans, l'autorité à qui aura été déléguée une parcelle de pouvoir pourra exécuter la mission qui lui a été confiée par le législateur, sans risque de rupture de continuité.

La Bundesbank, premier test grandeur nature

Si l'application au champ monétaire est immédiate dans le contexte (philosophique et politique) nord-américain, cette origine du principe d'indépendance nous semble à même de rendre compte de l'ampleur des débats européens lorsqu'il s'est agi de ratifier le Traité de Maastricht, dont la partie monétaire reposait tout entière sur le principe d'indépendance.

Comme l'a signalé avec raison un rapporteur de la *Revue*, la Reichsbank, qui précède la Bundesbank, était déjà indépendante. Mais cette indépendance statutaire n'a pas trouvé sa contrepartie empirique, le financement du déficit budgétaire par la Reichsbank étant à l'origine de l'hyperinflation de 1924.

Il est vrai que les dispositions relatives à l'indépendance de la Banque centrale européenne (BCE) se calquent sur le moule de la Bundesbank. La réussite dont cette dernière a fait preuve en matière de lutte contre l'inflation et l'influence du deutschemark sur le fonctionnement du Système monétaire européen ne peuvent qu'influencer favorablement



les négociateurs du Traité de Maastricht. La Bundesbank fournira alors un modèle de vertu à la BCE, modèle d'ailleurs soutenu par la théorie économique en vigueur (Forder, 2005).

La Banque centrale européenne et quête de légitimité

Ce qui s'impose à cette époque sur le registre économique n'est cependant pas forcément évident sur le plan politique. Certes, il y a eu en Europe, tout au long des XIX^{ème} et XX^{ème} siècles, des débats relatifs à l'indépendance de la justice, et ces débats ont probablement permis une acceptation plus rapide de ce concept dans le cadre des affaires monétaires¹⁷. Mais, le principe d'indépendance était probablement d'application trop restreinte et trop récente pour ne pas soulever d'objections sur un continent marqué par une pensée politique reposant sur d'autres schémas conceptuels. En outre, il ne faut pas négliger que la transposition du principe d'indépendance à la Banque centrale européenne a probablement été favorisée par le nombre important de banquiers centraux membres du Comité Delors.

L'importation d'un modèle institutionnel est bien évidemment lourde de conséquences pour la BCE. À court terme, celle-ci doit en effet faire l'effort d'explicitier ses origines doctrinales et philosophiques, afin de se créer une légitimité qu'elle ne détient probablement pas encore suffisamment¹⁸. À cet égard, on ne peut que regretter que la Banque centrale européenne ne tente pas mieux de prévenir les phénomènes de rejet, en usant d'un argumentaire plus politique que purement économique.

Cette recherche de légitimité peut s'appuyer sur les obligations légales imposées à la BCE. En effet, l'article 15 de ses Statuts impose à la Banque de publier un bilan financier chaque semaine, un rapport trimestriel (au moins) sur ses activités, ainsi qu'un rapport annuel destiné au Parlement européen, au Conseil, et à la Commission. Même si la Banque centrale européenne va au-delà (en publiant un bulletin d'informations mensuel et en ayant instauré le principe d'une conférence de presse mensuelle), il reste que le fond du discours ressort de la justification (et non de la légitimation).

L'une des raisons à cela provient peut-être de ce qui ressemble fort à un aveu, que l'on doit à la plume de Jean-Claude Trichet (2000), alors Gouverneur de la Banque de France et aujourd'hui président de la Banque centrale européenne : « (...) Nous n'avons pas encore identifié le nouveau Montesquieu qui pourrait démontrer que la démocratie moderne s'accompagne désormais naturellement d'une autorité monétaire indépendante, transpartisane, assurant un socle solide de stabilité monétaire à cette démocratie moderne pour permettre son plein épanouissement.



C'est une hypothèse qui reste à démontrer rigoureusement. Mais je ne peux oublier que, dans notre pays, les institutions de notre démocratie politique ont examiné avec une extrême attention la question de l'indépendance de la Banque centrale et de l'objectif final de stabilité des prix. À quatre reprises, en juin 1992, en septembre 1992, en août 1993 et en décembre 1993, un consensus multipartisan a amendé notre Constitution, a voté le Traité de Maastricht et a modifié la loi de la Banque de France pour donner l'indépendance à la Banque centrale et lui assigner l'objectif final de stabilité des prix.

Comme toutes les Banques centrales indépendantes du monde, comme la Banque centrale européenne et l'Eurosystème lui-même, la Banque de France indépendante est fille d'un puissant consensus transpartisan et son plus grand défi permanent consiste à se montrer digne de l'honneur et de la confiance qui lui ont été faits. »

On pardonnera la longueur de la citation, tant elle sert notre propos ! L'ignorance de la tradition philosophique dans laquelle s'inscrit l'indépendance des autorités monétaires est, en effet, remarquable, voire inquiétante.

Pourtant, une fois reconnue et intégrée cette tradition, le fait que les dirigeants du Directoire de la Banque centrale européenne soient désignés par la plus haute instance politique de l'Union européenne (le Conseil des chefs d'État et de gouvernements) devrait pouvoir servir un transfert de légitimité. Jouer sur ce registre ne peut qu'être bénéfique à une nouvelle institution, qui devrait pouvoir rappeler que son émergence a nécessité l'accord des gouvernements et Parlements nationaux qui se sont dessaisis d'une part de pouvoir, et ont accepté la délégation de celui-ci au profit d'une autorité indépendante. La promulgation de l'indépendance de la Banque centrale européenne est une décision pleinement politique. Sa légitimité appartient donc au même ordre d'explication¹⁹.

Mais légitimer l'indépendance en termes de rationalité de la décision politique semble être un registre sur lequel il devrait être plus aisé de jouer que sur des arguments purement économiques qui ne peuvent être les seuls instruments de défense d'une monnaie neuve. Les Européens devraient en fait souhaiter que l'on puisse un jour comparer la Banque centrale européenne à la Cour Suprême, dont on peut désormais écrire en toute sérénité : « (...) la bonne nouvelle, c'est qu'elle interprète les principes constitutionnels affirmés par le peuple américain lors des occasions où son attention et son énergie politique étaient concentrées sur des questions de cet ordre ; la mauvaise nouvelle c'est que les Américains qui ont énoncé ces jugements constitutionnels réfléchis sont morts. » (Ackerman, 1991).



NOTES

1. Sous réserve, bien sûr, que le choix d'une Banque centrale soit retenu. Pour un survol récent des propositions alternatives en matière d'organisation monétaire, voir Selgin et White (1994).
2. Le lecteur comprendra donc que, au sens de Grilli et al. (1991), l'analyse sera plus centrée sur l'indépendance politique que sur l'indépendance économique.
3. L'objectif est de pérenniser le régime en place, non de fonder un utopique régime « optimal », de type « cité idéale ».
4. N'oublions pas que Machiavel sert une puissance temporelle dans une époque (le XVI^{ème} siècle) où l'appel au divin fonde encore le plus souvent l'autorité. L'une de ses ruptures est donc de dissocier les pouvoirs temporel et spirituel.
5. Cet argument est, par exemple, présent dans les débats américains et dans les délibérations prenant place au sein de l'Assemblée constituante française, même s'il y est fait plus explicitement référence dans la première expérience (Elster, 1991).
6. En tout cas, pas de son propre chef : « la législature peut délibérer au sujet des lois mais ne peut agir ; l'exécutif peut agir mais non changer les lois établies et existantes ». (Mansfield, 1989).
7. Ce texte pouvant être relativement mal connu en France, nous nous permettons de renvoyer, pour une introduction, à Bouvet et Chopin (1997).
8. Ces pouvoirs accordés à l'exécutif témoignent encore de l'influence de la pensée de Machiavel sur les institutions américaines (ce qu'a démontré Pocock, 1975).
9. Crainte qui ne pouvait être résolue par le recours à la philosophie anglaise de John Locke par exemple. Cette référence majeure de l'époque en matière d'analyse de la séparation des pouvoirs ne distinguait pas, en effet, le pouvoir judiciaire de l'exécutif, ce que fera clairement Montesquieu (Mansfield, 1989).
10. On trouve dans *Le Fédéraliste* (n° 10) une conscience très forte de ce que les factions s'appuieront parfois sur des divergences d'intérêts économiques, sur « l'inégale distribution de la richesse ». Plus exactement, sont distinguées « les factions qui mettent l'accent sur la diversité des intérêts économiques, et, d'autre part, celles qui se fondent sur l'inégalité économique ». (Ackerman, 1991). Pour une théorisation de ces phénomènes, voir Olson (1966), Becker (1983) et, plus récemment, Grossman et Helpman (2001).
11. Cf. Pocock (1975, chap. XV).
12. Une autre manière de réguler les passions serait de limiter les libertés, ce à quoi s'opposent évidemment les Fondateurs.
13. L'étude de la procédure de nomination sort toutefois du cadre limité de cette note. On rappellera simplement que ceux-ci sont nommés à vie, ce qui renforce leur indépendance puisque leur mandat couvrira, selon toute probabilité, plusieurs mandats présidentiels et parlementaires (Marcou, 1997). Sur le prestige dont jouissent les juges de la Cour Suprême, voir par exemple « Daylight, magic, and the Supreme Court », *The Economist*, 16 Décembre 2000.
14. Cette interprétation est celle de l'historien Jack Rakove, 1996, *Original Meanings, Politics and Ideas in the making of the Constitution*, Alfred Knopf, p.44 ; cité in Hetzel (1997).
15. Rappelons que notre objet n'est pas de revenir sur les débats qui eurent lieu lors de la fondation de la Banque centrale américaine, mais de montrer la continuité d'inspiration, en matière de philosophie politique, lorsqu'il s'agit pour la nation américaine de choisir les statuts de l'institution à qui l'on choisit de confier la monnaie.
16. La recherche d'un tel compromis entre indépendance et réactivité explique d'ailleurs pourquoi le mandat du président (*Chairman*) du comité exécutif (*Board of Governors*) de la Réserve fédérale est de 4 ans (14 ans pour les autres membres du *Board*), contre un mandat à vie pour les juges de la Cour Suprême.
17. Dans le cas français, voir Balleix (1994) et Balleix-Banerjee (1999).
18. Et ce d'autant moins que l'option fédéraliste reste largement débattue, alors même qu'il semble que le fédéralisme convienne particulièrement à l'indépendance (cf., sur un plan empirique, Farvaque, 2002 et, sur un plan philosophique, les travaux de Kelsen).
19. Il sort du cadre de cet article de savoir si un discours de recherche de légitimité politique satisfait, au-delà de l'institution elle-même, les décideurs politiques ayant accepté la délégation. Pour plus d'informations sur ce point, voir entre autres Dyson (1994) et Jabko (2001).

BIBLIOGRAPHIE

- ACKERMAN B. (1991), *We the People, foundations*, Harvard University Press (traduction française : *Au nom du Peuple, les fondements de la démocratie américaine*, Calmann-Lévy, coll. Liberté de l'esprit, 1998, 435 p.
- BALLEIX C. (1994), « La banque centrale européenne dans le discours politique français », *Revue Politique et Parlementaire*, n° 974, 38-45.
- BALLEIX-BANERJEE C. (1999), *La France et la banque centrale européenne*, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, 357 p.
- BECKER G. (1983), « A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence », *Quarterly Journal of Economics*, vol.98, n° 3, Août, 371-400.
- BLINDER A. (1996), « Central Banking in a Democracy », Federal Reserve Bank of Richmond, *Economic Quarterly*, vol. 82, n° 4, Fall, 1-14.
- BOUVET L., CHOPIN Th. (1997), *Le Fédéraliste*, la Démocratie apprivoisée, Michalon, coll. Le Bien Commun, 122 p.
- DYSON K. (1994), *Elusive Union : The process of economic and monetary union in Europe*, Longman, 370 p.
- EICHENGREEN B. (1992), « Designing a Central Bank for Europe : a cautionary tale from the early years of the Federal Reserve System », in M. Canzoneri, V. Grilli, P. Masson éditeurs, *Establishing a Central Bank : issues in Europe and lessons from the US*, Cambridge University Press.
- ELSTER J. (1986), *Le laboureur et ses enfants, deux essais sur les limites de la rationalité*, Editions de Minuit, coll. Propositions, 201 p.
- ELSTER J. (1990), *Psychologie Politique (Veyne, Zinoviev, Tocqueville)*, Editions de Minuit, coll. Propositions, 187 p.
- ELSTER J. (1991), « Arguing and Bargaining in the Federal Convention and the Assemblée Constituante », *Working Paper*, n° 4, Center for the Study of Constitutionalism in Eastern Europe, University of Chicago (<http://www.geocities.com/hmelberg/elster/AR91AAB.HTM>).
- FARVAQUE E. (2002), « Political determinants of central bank independence », *Economics Letters*, vol. 77, n° 1, 131-135.
- FAUST J. (1996), « Whom can we trust to run the Fed? Theoretical support for the founder's views », *Journal of Monetary Economics*, vol. 37, n° 2, Avril, 267-283.
- FORDER J. (2005), « Why is central bank independence so widely approved? », *Journal of Economic Issues*, vol. 39, n° 4, December, 843-865.
- FRIEDMAN M. (1992), *Money Mischief*, Harcourt Brace Jovanovich (traduction française : *La Monnaie et ses pièges*, Dunod, 270 p.).
- GORTON G. (1999), « Pricing free bank notes », *Journal of Monetary Economics*, vol.44, 33-64.
- GRILLI V., MASCIANDORO D., TABELLINI G. (1991), « Political and monetary institutions and public financial policies in the industrial democracies », *Economic Policy*, n° 13, 342-392.
- GROSSMAN G. M., HELPMAN E., (2001), *Special interest politics*, The MIT Press, 364 p.
- HETZEL R. (1997), « The Case for a Monetary Rule in a Constitutional Democracy », Federal Reserve Bank of Richmond, *Economic Quarterly*, vol. 83, n° 2, Printemps, 45-65.
- HOWARD D. (2004), *Aux origines de la pensée politique américaine*, Buchet Chastel, coll. Les essais, 412 p.
- JABKO N. (2001), « Expertise et politique à l'âge de l'euro : la Banque Centrale Européenne sur le terrain de la démocratie », *Revue Française de Science Politique*, vol. 51, n° 6, Décembre, 903-931.
- MANSFIELD H.C. Jr (1989), *Taming the Prince, the ambivalence of modern executive power*, The Free Press (traduction française : *Le Prince apprivoisé, de l'ambivalence du pouvoir*, Fayard, coll. L'esprit de la Cité, Librairie Européenne des Idées, 1994, 414 p.).
- MARCOU J. (1997), *Justice constitutionnelle et systèmes politiques*, Presses Universitaires de Grenoble, coll. Le Politique en plus, 165 p.
- MIRON J. (1989), « The founding of the Fed and the destabilization of the post-1914 US economy », in M. De Cecco et A. Giovannini éditeurs, *A European Central Bank ? Perspectives on monetary unification after ten years of the EMS*, CEPR, Cambridge University Press, 290-336.



FONDEMENTS CONSTITUTIONNELS DE L'INDÉPENDANCE DES BANQUES CENTRALES :
DES PÈRES FONDATEURS DE LA NATION AMÉRICAINE À LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

OLSON M. (1966), *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press (traduction française : *Logique de l'action collective*, 1978, Presses Universitaires de France, coll. Sociologies, 199 p.).

POCOCK J.G.A. (1975), *The Machiavellian moment, florentine political thought and the Atlantic Republican tradition*, Princeton University Press (traduction française : *Le moment machiavélien, la pensée politique florentine et la tradition républicaine atlantique*, 1997, Presses Universitaires de France, coll. Léviathan, 586 p.)

SELGIN G., WHITE L., (1994), « How would the Invisible Hand Handle Money? », *Journal of Economic Literature*, vol. 32, n° 4, Décembre, 1718-49.

THYGESSEN N. (1989), « Propositions pour une banque centrale européenne », *Revue Française d'Économie*, hiver, 3-38.

TRICHET J.-C. (2000), « Remarques introductives », in *Indépendance et responsabilité, évolution du métier de banquier central*, colloque du bicentenaire, Banque de France, 49-54.

