

À PROPOS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

FRANÇOIS RACHLINE,

UNIVERSITÉ DE PARIS X,
INSTITUT D'ÉTUDES POLITIQUES DE PARIS

Après douze siècles de tentatives belliqueuses, où brillèrent tour à tour les arguments guerriers d'un Charlemagne, d'un Charles Quint, d'un Napoléon ou d'un Hitler, l'Europe, certes encore limitée à une douzaine de pays, connaît aujourd'hui sa première grande tentative pacifique d'unification.

Démarche originale, puisque l'économique est pris comme levier d'une construction politique, soit tout le contraire de mille ans d'histoire. Si Goethe ne s'est pas trompé en affirmant que sous les mots se cachent des idées, les successives dénominations de l'entreprise témoignent d'une irrésistible ascension politique : Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (Europe sectorielle), Marché commun, Communauté économique européenne, et enfin, Communauté européenne, voire Europe tout court. Une évolution qui rappelle d'ailleurs plus celle de l'Allemagne — qui se dota en 1834 d'une union douanière, le *zollverein*, avant de parvenir, sous Bismarck en 1870, à l'unité politique —, que celle de la France, unie politiquement à la mort d'Henri IV, à quelques variations près de sa géographie ultérieure, mais encore constellée de barrières économiques au XVIII^e et même au XIX^e siècle. Une aventure qui parvient désormais au faite de sa réalisation avec le projet de banque centrale européenne. Cette affirmation ne relève pas d'une déformation économiste du processus de construction européenne, mais s'appuie sur un constat, logique et historique : une BCE représente un triple enjeu politique, puisqu'elle condense, à elle seule, l'abandon de souveraineté, la suppression des monnaies nationales, et, suivant son statut, une certaine logique économique.

Il n'est pas encore question de remplacer les monnaies nationales par l'écu, ni même de créer immédiatement une BCE, puisqu'on parle d'abord de la mise en place d'un Institut Monétaire Européen, dernière étape avant la future banque centrale. Néanmoins, l'objectif final est bien d'accomplir ces

deux mutations. Dès lors, la vraie question est de savoir pourquoi les gouvernements, avec des ardeurs variables, luttent pour imposer cette BCE, quelle que soit la date effective de son entrée en vigueur.

Au sein du dispositif européen tel qu'on l'observe depuis plus de trente ans, les questions monétaires tiennent une place de choix, des premières Unités de comptes des années cinquante, jusqu'au Système monétaire européen (créé en 1979) *via* le Serpent monétaire (lancé en 1973). La définition d'une *monnaie commune*, mais pas encore *unique*, l'écu, permit le rapprochement des différentes monnaies européennes, sans toutefois les faire disparaître. On sait que chaque marché national est aussi un *système*, dans la mesure où l'existence d'une banque centrale nationale comme ultime payeur et dernier créateur de monnaie assure la garantie de bonne fin aux paiements. Mais seulement dans la devise du pays en question. Ce n'est pas le cas au niveau d'ensemble de l'Europe, où un *marché* de l'écu existe, tant bien que mal, sans aucun *système* de garantie de bonne fin et de dernier payeur. Remplacer les devises des pays membres par une seule monnaie, reviendra donc à transformer les *marchés* monétaires et financiers nationaux en un *système* monétaire et financier unique, au sein duquel une seule monnaie aura cours.

200

Ne nous voilons pas la face. Une banque centrale, sous couvert d'une dénomination à consonances économiques, est d'abord une institution politique. *La monnaie, c'est de la liberté frappée*, notait Dostoïevski. Ce mot appelle immédiatement une question : frappée à quel sceau ? L'histoire nous enseigne que la monnaie entretient toujours des relations étroites avec le pouvoir. Cette liberté dont parle Dostoïevski ne revêt d'ailleurs un sens qu'à l'intérieur d'un périmètre donné, parcelle seigneuriale ou empire planétaire. Or, la monnaie symbolise la souveraineté politique, dans le même temps où elle constitue le liquide nutritif indispensable à toute activité économique. Cette dualité s'est affirmée au cours de l'histoire. A Mycènes, quatorze siècles avant notre ère, l'autocrate qu'est l'Anax est le maître absolu de l'écriture et de la monnaie. Plus tard, Charlemagne pourra dire : *Qu'il n'y ait monnaie en aucun lieu, sinon en notre palais*. Fantôme d'autocrate plus que décision applicable, en un temps où déjà la communauté s'empare peu à peu des moyens de paiements. Plus près de nous, le développement de l'activité économique conduit les hommes d'affaires de la fin du moyen-âge à se méfier des paiements en numéraire, trop sensibles aux lubies du prince¹. La montée progressive de monnaies sans relations nécessaires avec le métal (Wisselbank en Hollande au xvii^e siècle) ou carrément inconvertibles (Law en France, et la Livre-papier en Angleterre au xviii^e siècle) a préparé la radicale coupure

¹ Au xv^e siècle, l'auteur du traité *Il Negociante*, Giovanni Domenico Peri, les estime « toujours gênants ».

entre métal et monnaie que nous connaissons depuis un siècle. Quand les pouvoirs politiques s'appuyaient sur une fabrication monétaire qu'ils contrôlaient largement, sinon totalement, la monnaie servait directement leurs desseins. Quand s'est imposée la monnaie immatérielle, tout a basculé. Tandis qu'auparavant, il suffisait au prince d'imposer une monnaie qu'il était en son pouvoir de définir, de frapper, de mettre en circulation — à partir des butins capturés ou de la maîtrise des mines —, la création de monnaies scripturales échappe au bon plaisir du monarque. Issue des banques, la monnaie d'aujourd'hui n'est plus engendrée principalement par le pouvoir, mais seulement garantie par l'existence d'une butée politique. Durant des siècles, ce point était fixé par la nature : l'or ou l'argent constituaient pour ainsi dire une monnaie *en dernier ressort*. Depuis que l'or et l'argent ont été démonétisés, les banques centrales jouent le rôle anciennement dévolu à la nature. Elle sont le dernier recours, la croyance ultime².

On peut donc concevoir l'histoire monétaire — occidentale à tout le moins —, comme une lutte, tantôt sourde, tantôt bruyante et ouverte, entre prince et communauté. Au pouvoir absolu du prince, qui prend, qui frappe ce qu'il peut, ce qu'il trouve, qui définit la monnaie comme un signe à sa discrétion, succède une longue période de contestation par les marchands (x^e-xviii^e siècle), qui se protègent et s'émancipent en développant des formes originales de paiements (virements de compte à compte, lettre de change, par exemple). L'accord tacite sur l'or, monnaie dernière quand il faut payer *cash*, n'est alors pas remis en cause. Mais l'irruption du crédit sur la scène de l'Histoire déborde l'Etat. *Après l'établissement des banques, l'Etat n'a plus à lui seul le pouvoir de battre monnaie ou d'en faire l'émission*, rappelle David Ricardo en 1817³. A partir du moment où la communauté proclame son droit sur la monnaie, et accorde au prince le rôle de garant, à l'exclusion de toute autre fonction, elle s'attribue la possibilité de créer de la monnaie à partir de rien. Initialement, ce droit n'est pas revendiqué comme tel, puisqu'on ignore encore au xviii^e et au xix^e siècles ce que sera la création monétaire pure et simple. Mais la possibilité de créer de la monnaie, pour les usages de la communauté, et non pour le profit du prince, est ainsi affirmée. C'est précisément pourquoi la volonté du prince sera toujours de récupérer, d'une manière ou d'une autre, le contrôle de la monnaie, d'ailleurs parfois réclamé, en tout cas accepté par la communauté, au nom d'une sécurité minimum. Histoire qui dure encore, puisque le prince — entendre ici les pouvoirs publics, quelles qu'en soient les formes —, exerce à l'égard des créateurs de monnaie(s) un droit de surveillance et de contrôle qu'il défend

² Rappelons que les mots *créance* et *croyance* sont jumeaux.

³ David Ricardo, *Principes de l'économie politique et de l'impôt*, Calmann-Lévy, 1981, p. 313.

avec acharnement : la monnaie n'est-elle pas un des refuges de la souveraineté ? Dans tous les pays occidentaux, l'institution de banques centrales, au début du XVIII^e siècle pour certains (Angleterre), au début du XIX^e pour d'autres (France) ou encore au XX^e (cas des Etats-Unis)⁴, est le résultat de cette lutte pour conserver au pouvoir le pouvoir monétaire. Depuis l'apparition des banques, et depuis la reconnaissance de leur pouvoir créateur, les gouvernements ont toujours institué des règles strictes pour enfermer les banques dans des réglementations sévères, quand ils ne sont pas allés jusqu'à caresser le projet de nationaliser la totalité du système bancaire. Ce souci est bien entendu passé par la nationalisation des banques émettrices de billets, ou par la définition d'un monopole public de cette activité redoutable. Avec le développement des moyens scripturaux, il a fallu inventer de nouvelles règles, et imposer leur respect de façon contraignante. A l'échelle européenne, on retrouve les mêmes préoccupations. N'oublions jamais qu'une monnaie détient son pouvoir économique de l'usage, mais que sur un espace donné, elle tient son pouvoir libérateur de l'autorité politique. La question d'une BCE est indissociable de la définition du périmètre de validité de la future monnaie unique en Europe, donc de l'entité politique dont elle procédera. Les adversaires de la BCE ne s'y sont donc pas trompés : au-delà des questions techniques, le vrai problème est celui de la construction d'un Etat européen.

202

La mise en place d'unités monétaires nationales dans les différents pays d'Europe dura des siècles. Nous connaissons tous le franc, le mark, la lire, la livre et autres devises, mais personne ne se souvient de ce qu'il en coûta, seulement pour arriver au franc. A titre d'exemple, un texte de 1487 des Etats de Languedoc définit les rapports entre espèces comme les Écus au soleil, Écus du roi à la couronne, Ducats, Reaux d'or, Florins, Lions d'or, Henriques, Aguilhons, Riddres et Saluts, Nobles, Autres d'Orange et Mornas, Moutons d'or, Alphonsins, Onzains de roi, Hardis, Liards, Morlans, Patacs, Gros de Jacques Cœur, Testards de Milan, Sous, Carlins de Boulogne, Doubles, Petits Blancs, Eperons, Maximiens, Cars de Provence, etc. Cette seule énumération, déjà considérablement sélective, pour ne pas alourdir le propos, donne le vertige. Elle indique la complexité de la détermination des taux de changes entre toutes ces espèces, et combien peu garantie dans le temps était la stabilité de ces taux. Aucune homogénéité ne présidait à l'articulation de ces unités monétaires, toutes de poids différent, de définition différente, de métal différent. Aujourd'hui, nous ajoutons francs, deutsche marks, florins, livres, drachmes, pesetas, etc., et nous obtenons, à

⁴ Les Etats-Unis ont institué une banque centrale en 1790, et ne l'ont pas reconduite de 1811 à 1913, date à laquelle, par le Federal Reserve Act du 23 décembre, furent réunies les douze banques fédérales de réserve en un système Fédéral de Réserve (FFED).

condition de respecter certaines proportions comme le prescrit l'art culinaire, un écu. C'est que désormais, l'étalon monétaire n'est plus le poids en or, mais le nombre réel 1. Nos monnaies sont donc déjà homogènes entre elles. Sur le plan strictement logique, elles diffèrent seulement par les noms propres que porte le chiffre 1, selon qu'on l'inscrit dans un livre de banque en Allemagne, au Danemark ou en Irlande. Supprimez les frontières, et ces labels disparaissent, toujours en logique. Le précédent gouverneur de la Bundesbank, Karl Otto Poehl, l'avait d'ailleurs très bien compris, lorsqu'il déclara en 1988 que pour établir l'unité monétaire européenne, on lui demandait, lui constitutionnellement gardien de la pérennité et de la stabilité du deutsche mark, d'en organiser la disparition. Là encore, regardons les choses en face. Pour transformer l'écu en véritable monnaie, il faut qu'une institution puisse le créer, c'est-à-dire s'engager *ex nihilo*, mettre en circulation de la monnaie qu'aucun dépôt préalable ne gage. Jusqu'à présent, le Fonds Européen de Coopération Monétaire n'est évidemment pas une banque au sens moderne du mot, mais un simple établissement financier de compensation.

Autrement dit, l'homogénéité monétaire est réalisée en logique, tandis que l'homogénéité politique appelle une lente et pénible construction, déjà plus que trentenaire, appelée à se renforcer ou à s'interrompre. Comme tout pouvoir, le pouvoir européen en gestation exige de définir l'outil principal de sa souveraineté, la monnaie. Une BCE sera l'instrument utilisé pour manier cet outil. Instrument signifie une relative dépendance à l'égard du pouvoir politique. Au moment où nos sociétés s'émancipent enfin de leur vieille subordination à l'égard de la nature en renonçant aux monnaies métalliques, il serait étrange de revenir en arrière en renonçant à la maîtrise de la monnaie. Quand l'or ou l'argent constituaient les matières monétaires ultimes, la guerre et la nature réglaient, plus ou moins bien, l'alimentation des sociétés en moyens de paiements. Désormais, nous sommes en mesure de nous procurer la monnaie dont nous avons besoin, compte tenu de l'avenir que nous ambitionnons de réaliser. Encore faut-il assumer cette liberté, et ne pas refuser la gestion qu'elle exige. La BCE aura cette formidable faculté de créer des écus à partir de rien, c'est-à-dire de mettre en circulation des moyens de paiements nouveaux pour financer l'activité économique européenne. Cela supposera évidemment une intégration plus poussée de nos pays, la construction d'un véritable marché unique, et, ne le cachons pas, de réels transferts de souverainetés, qui, dans certains cas, devront être irréversibles. On comprend que certains prennent peur devant le déclin annoncé des Etats, surtout en France, pays façonné par la lutte victorieuse du pouvoir central contre les féodalités locales, pays de Colbert et des Jacobins, pays centralisé qui entre dans une Europe majoritairement rompue aux

mécanismes fédéraux⁵. Le débat sur la BCE maquille (au double sens de dissimulation et de mise en valeur) le débat plus profond qui concerne la dissolution progressive des entités étatiques souveraines. Il faut admettre que l'Etat-nation, tel que nous le connaissons, né il y a quelques siècles, n'est pas éternel. C'est l'Idée sur laquelle s'appuie la construction de l'Europe. Et, comme le dit un jour Emile Zola, *l'idée finit toujours par l'emporter sur les ruines de tout*⁶.

La BCE représente, sans qu'on le dise tout haut, et sans peut-être qu'on en soit totalement conscient, la véritable intersection entre la question économique et la question politique. Elle est le point, et le moment historique, où se télescopent ces deux mouvements. Elle symbolise donc l'enjeu décisif : l'Europe, oui ou non.

Si l'Idée européenne doit buter sur une banque centrale, c'est qu'il faut renoncer à rompre avec un millénaire d'échecs.

⁵ *Peut-être est-ce la raison qui pousse notre pays à défendre avec une telle ardeur la construction européenne, façon Maastricht : ressentons-nous confusément que le centralisme, dont nous sommes en Europe occidentale l'archétype, nous tue à petits feux, et que seule la nécessité européenne nous en libérera ?*

⁶ *Extrait d'une lettre d'Emile Zola à Séverine, à propos de l'Affaire Dreyfus. Collection privée d'autographes.*