

CONTENU ET CRITÈRES DE L'INDÉPENDANCE DES BANQUES CENTRALES

JEAN-PIERRE PETIT,

ADJOINT DE DIRECTION, DIRECTION GÉNÉRALE DES ETUDES,
BANQUE DE FRANCE

La période récente a vu la résurgence d'une approche « institutionnelle » de la politique monétaire et la question de l'indépendance des banques centrales a été fortement débattue dans les milieux académiques, et au-delà, notamment à l'occasion des discussions entourant le traité de Maastricht. On se contentera dans cette synthèse (accompagnée de tableaux simplifiés figurant en annexe) de rappeler uniquement le contenu du concept d'indépendance ainsi que les critères formels de celle-ci.

19

I — Il faut s'abord distinguer vis-à-vis de qui et vis-à-vis de quoi peut s'exercer l'indépendance de la banque centrale.

a) Vis-à-vis de qui ;

C'est naturellement au pouvoir politique que l'on pense généralement, mais il faut affiner l'analyse. Dans les régimes politiques pluralistes, la légitimité repose sur le suffrage universel et ce sont ces autorités légitimes qui doivent en définitive décider de la mise en œuvre de la politique économique. A cet égard, on peut constater que plus l'indépendance d'une banque centrale est grande, plus elle doit assumer la responsabilité de son action et, à ce titre, rendre compte de celle-ci (résultats, performances eu égard aux objectifs) aux autorités politiques (exigence démocratique). Selon le modèle d'organisation, elle doit rendre compte aux autorités élues, ou directement au public.

L'exigence démocratique est très contraignante en Nouvelle-Zélande où la contrepartie de l'indépendance peut résider de façon ultime dans la révocation du Gouverneur si celui-ci ne s'est pas, au cours de son mandat, acquitté de façon satisfaisante de sa charge. Aux Etats-Unis (système à séparation stricte des pouvoirs), c'est la responsabilité directe devant le Parlement qui s'applique. Si le Système de Réserve Fédérale s'est affranchi de toute tutelle gouvernementale depuis 1935, il reste en revanche

« contrôlé » par le Congrès (comparution des dirigeants devant les commissions compétentes, demandes d'explication par le Congrès sur les résultats obtenus,...). Cette préoccupation générale a naturellement été partagée par les rédacteurs du Traité de Maastricht puisqu'il est notamment prévu que le rapport annuel sur les activités du SEBC et la politique monétaire sera présenté au Conseil et au Parlement européen et que ce dernier peut tenir un débat général sur cette base. De plus, le Président de la Banque Centrale Européenne et les autres membres du Directoire peuvent, à la demande du Parlement européen ou de leur propre initiative, être entendus par les Commissions compétentes du Parlement. En Allemagne, la Bundesbank, banque centrale fortement indépendante, n'est soumise à aucune responsabilité contraignante¹. Cependant, elle pratique depuis l'origine une politique active, pédagogique et ouverte en matière d'information sur ses activités auprès du public, que l'on peut considérer comme à la fois la contrepartie et le soutien de son indépendance. En effet, c'est l'appui de l'opinion publique qui constitue son meilleur rempart contre d'éventuelles modifications de son statut par le Parlement qui à tout moment peut le remettre en cause en modifiant la loi de 1957.

20

Au-delà du pouvoir politique proprement dit, les banques centrales ne peuvent agir isolément de leur environnement et sont sans cesse soumises aux diverses pressions provenant des intérêts locaux, des marchés, des pays étrangers (notamment lorsqu'on appartient à un système de taux de change fixe), de l'opinion publique et de ses multiples relais (organisations socio-professionnelles, syndicats,...) dont le pouvoir de persuasion peut finalement être aussi fort que le pouvoir politique uniquement. Elle peut se montrer sensible à ce type de réaction². Elle y est d'autant plus poussée notamment en cas de « choc » interne ou externe, de sorte que l'intensité de son indépendance peut varier en fonction des circonstances. La crise de 1929 a mis à mal l'indépendance de la Reichsbank et, de façon plus récente, le revirement de la politique monétaire américaine en 1982 s'explique par toute une série d'influences devant la montée du chômage aux États-Unis et la progression des taux réels dans le monde.

Enfin, il ne peut y avoir d'indépendance absolue dans la mesure où les instances dirigeantes elles-mêmes peuvent être traversées par des préoccupations et courants d'opinion divers, et ce, d'autant plus si les statuts de la banque prévoient une diversité de l'origine des membres et une collégialité des décisions, comme c'est par exemple le cas en Allemagne (*cf. infra*).

b) Vis-à-vis de quoi ;

Lorsqu'on évoque l'indépendance de la banque centrale, c'est à la

¹ La seule contrainte réside dans la publication du rapport annuel.

² Par exemple en entérinant par une création monétaire supplémentaire des hausses de salaires nominaux supérieures aux gains de productivité.

politique monétaire que l'on songe. Cela exclut de nombreuses fonctions exercées par la banque centrale mais qui ne sont pas liées à la politique monétaire (fabrication des billets, établissement de la balance des paiements, gestion de grands fichiers, services d'intérêt général,...) et qui sont en général étroitement réglementés. Par ailleurs, dans la mise en œuvre de la politique monétaire, il y a plusieurs étapes depuis la préparation jusqu'à l'application, qui peuvent faire intervenir de façon variable la banque centrale. Ainsi, une banque centrale qui ne dispose pas formellement du pouvoir monétaire peut voir grandir son influence en fonction par exemple de la pertinence de ses avis techniques ou la qualité de ses études et analyses économiques (cas de la banque d'Angleterre). Enfin, il faut tenir compte du fait que l'indépendance de la Banque centrale peut être affaiblie par l'interférence de l'Etat dans des fonctions pouvant avoir des répercussions défavorables de l'efficacité de la politique monétaire (par rapport à ses objectifs de stabilité monétaire). Il en va ainsi notamment de ; la politique de change : dans ce domaine, l'Etat conserve des prérogatives essentielles et des conflits d'objectifs peuvent survenir comme l'a montré le processus d'unification monétaire allemande, même si les banques centrales sont le plus souvent associées à des degrés divers aux décisions ; la réglementation visant à la stabilité et à la sécurité du système financier (règles générales de contrôle et de surveillance des intermédiaires financiers, règles prudentielles, agrément, circuits de financement spécifiques). Dans ce domaine, les banques centrales ont eu historiquement un rôle variable suivant les pays mais la mutation financière des années 80 a vu dans l'ensemble un renforcement de l'interaction et de la synergie entre les objectifs de stabilité des prix et de stabilité du système financier³. C'est pourquoi la participation des banques centrales dans cette activité (par voie de coopération ou de consultation) s'est dans l'ensemble renforcé afin de réduire ici aussi les conflits d'objectifs.

21

Enfin, l'une des principales limites de la marge de manœuvre de la Banque centrale réside dans le pouvoir budgétaire qui reste dans les mains de l'Etat. Dans les pays occidentaux, cette limitation ne provient plus du financement direct du Trésor par les banques centrales. D'une part, celles-ci ne sont plus soumises à l'obligation d'acquiescer les titres publics non absorbés par le marché (« divorce » en Italie en 1981). D'autre part, les avances des banques centrales à l'Etat sont strictement limitées par la loi. Le traité de Maastricht va au-delà en prohibant expressément toute possibilité de concours aux administrations publiques par le SEBC. La limite de l'indépendance de la banque centrale réside plutôt dans les déficits budgétaires, qui peuvent exercer des effets non compatibles avec l'objectif de stabilité ou provoquer un mauvais dosage de politique économique.

³ En raison notamment de l'intensification de la concurrence des banques qui les a « fragilisées », de l'innovation financière qui a bouleversé les frontières entre les divers actifs financiers et les différents intermédiaires.

II — Les critères formels d'indépendance, dont l'importance peut être relativisée par la réalité pratique⁴ peuvent se regrouper en deux blocs distincts. Le premier, que l'on qualifiera ici « d'indépendance organique » touche aux rapports institutionnels entre l'Etat et la banque centrale. Le second, « l'indépendance fonctionnelle », concerne la liberté d'action opérationnelle de la banque centrale. On se reportera utilement au tableau synthétique figurant en annexe et le point, à partir de l'étude des statuts (ou de la coutume) de neuf banques centrales sur leur degré d'indépendance organique et fonctionnelle. On soulignera dès à présent que le caractère public ou privé du capital des banques centrales n'a aucune incidence sur l'autonomie dont celles-ci peuvent bénéficier.

a) L'indépendance organique regroupe à la fois les conditions de nomination des dirigeants et les conditions d'exercice de leurs fonctions.

Le fait que ce soit le pouvoir politique qui ait dans la quasi totalité des cas (à l'exception de l'Italie) le pouvoir de nomination n'est pas un critère déterminant. Certes, cela est de nature à pousser vers une certaine subordination mais, par ailleurs, la désignation par des autorités élues ou les plus hautes dans la hiérarchie de l'Etat confèrent aux instances dirigeantes des banques centrales une autorité et un rayonnement plus grands. En revanche, plus décisive est la dispersion des nominations, qui fait obstacle à une subordination trop unilatérale et ce d'autant que les majorités politiques entre les différents pouvoirs peuvent être variables. Cette condition est satisfaisante aux Etats-Unis (intervention à la fois du Président de la République et du Congrès pour les membres du Conseil des Gouverneurs) et en Allemagne (intervention à la fois du gouverneur et des Länder pour la nomination des membres du Conseil central). Savoir si les nominations sont conditionnées par une exigence de qualification, ou bien, si les règles ou la coutume permettent la présence de dirigeants issus du personnel de la banque centrale, constituent aussi des indicateurs intéressants.

S'agissant des conditions d'exercice des fonctions, plusieurs critères sont déterminants. L'existence d'un mandat fixe, long (dépassant ainsi les contingences politiques et les échéances électorales), non révocable et non renouvelable constitue sans doute la condition la plus complète et parfaite pour garantir la sécurité juridique des instances dirigeantes. Un mode de renouvellement progressif des membres du Conseil conduit aussi à assurer une plus grande imperméabilité aux aléas politiques. D'autre part, le mode de fonctionnement du Conseil, s'il privilégie le principe de collégialité, donne une garantie de pluralisme aux décisions, qui peut par exemple aboutir à la mise en minorité du Gouverneur ou du Président. La participation des pouvoirs publics dans les organes de décision est également

⁴ C'est ainsi que la Banque du Japon, et, dans une moindre mesure, la Banque d'Italie, ont acquis une certaine autonomie, alors que leurs statuts restent assez restrictifs.

un signe révélateur des rapports entre l'Etat et la banque centrale. On sait qu'en France, le Directeur du Trésor peut participer aux réunions du Conseil général et y exercer un droit de veto.

Naturellement, l'ensemble de ces critères n'est réalisé en totalité dans aucune banque centrale, de même que chacun d'entre eux n'a pas la même importance suivant les pays. Néanmoins, il apparaît que c'est à la Bundesbank que l'indépendance organique est la mieux assurée.

b) L'indépendance fonctionnelle se mesure à la fois à travers les missions et buts de la banque centrale, la responsabilité exacte de celle-ci en matière de politique monétaire et son autonomie financière propre.

Plus les buts finals de la politique monétaire sont flous, multiples ou bien encore inexistants⁵, moins l'indépendance de la banque centrale est assurée, quelle que soit par ailleurs la situation de la banque au regard des autres critères. C'est sans doute ce qui fait la supériorité de la Bundesbank par rapport à la banque centrale américaine. Aux Etats-Unis, les buts finals de la politique monétaire sont à la fois le plein-emploi, la stabilité des prix et la modération des taux d'intérêt de son engagement contre l'inflation. Au contraire, en Allemagne, l'article 3 de la loi de 1957 sur la Bundesbank met clairement en avant sa responsabilité sur le plan de la stabilité monétaire. Cela lui permet de délimiter clairement le champ de son indépendance. Et s'il est vrai qu'il est précisé par ailleurs, qu'elle doit soutenir la politique économique du gouvernement, celle-ci ne vaut que dans le respect de cette mission.

23

La place formelle des banques centrales en matière de pouvoir monétaire interne fait apparaître trois types de banques centrales.

Dans un premier type, la politique monétaire interne est la responsabilité complète (définition et application) de la banque centrale ; c'est le cas de la Bundesbank.

Dans le second, la banque centrale se contente de participer à l'élaboration de la politique monétaire dont la responsabilité revient en dernier ressort à l'Etat (Banque d'Angleterre et Banque de France).

Enfin, il existe une situation intermédiaire où le pouvoir de décision est (en droit) plus partagé. Aux Etats-Unis, le pouvoir monétaire appartient au Congrès qui l'a seulement délégué à la banque centrale et peut théoriquement à tout moment lui reprendre. Aux Pays-Bas, la loi donne au Gouvernement la possibilité d'adresser des directives à la banque centrale, mais celle-ci pourrait alors saisir le Parlement, qui trancherait en dernier lieu.

De façon plus concrète, il est intéressant d'examiner de quel pouvoir les banques centrales jouissent pour la fixation de leurs objectifs intermédiaires (évolutions d'agrégats) et pour la mise en œuvre des instruments (dont

⁵ C'est le cas, le plus extrême, de la Banque d'Angleterre.

l'essentiel est représenté aujourd'hui par l'action sur les taux d'intérêt). S'agissant des objectifs, il est essentiel pour son autonomie que les agrégats et les normes soient définis par elles et non par l'Administration des Finances. Cette condition est remplie en Allemagne et aux Etats-Unis et également, dans une large mesure, en France. Pour ce qui est des instruments, le recours aux techniques de marché a dans l'ensemble favorisé l'autonomie des banques centrales (choix des titres, procédure d'intervention...). De même, le poids des banques centrales dans la fixation des taux directeurs s'est dans l'ensemble renforcé. En témoigne la récente loi italienne (janvier 1992) qui donne l'attribution exclusive au Gouverneur de la faculté de modifier le taux d'escompte. Il faut noter cependant qu'en matière de réserves obligatoires (assiette, fourchettes de variation, modification des taux,...), la marge de manœuvre de la banque centrale est généralement moindre mais cet instrument est aujourd'hui dans l'ensemble peu utilisé à des fins de réglage conjoncturel.

I Indépendance organique

I-1 CONDITIONS DE NOMINATION DES DIRIGEANTS DES BANQUES CENTRALES DANS QUELQUES PAYS

24

	ETATS-UNIS Federal Reserve System	ALLEMAGNE Bundesbank	JAPON Banque du Japon	ROYAUME-UNI Bank of England
NOMINATION DU PRESIDENT OU DU GOU- VERNEUR	Le Président et le vice-président sont nommés par le président des Etats-Unis et confirmés par le Sénat (dispersion de la nomination)	Le Président et le vice-président sont nommés par le Président de la République fédérale, sur proposition du gouvernement fédéral, après avis du Conseil Central (dispersion de la nomination)	Le Gouverneur et le vice-gouverneur sont nommés par le Conseil des ministres (non dispersion)	Le gouverneur, le sous-gouverneur sont nommés par la Couronne sur proposition du Premier ministre, après consultation par ce dernier du Chancelier de l'Echiquier (non dispersion)
ORIGINE (Banque centrale)	Parfois de la Banque centrale	Parfois de la Banque centrale	Une fois sur deux (depuis une vingtaine d'années) de la Banque centrale pour le gouverneur	Très rarement de la Banque centrale (une seule fois en 1966)
MEMBRES DU CONSEIL	Membres du Conseil des gouverneurs : (7 membres) président, vice-président plus	Membres du conseil central : président, vice-président, 8 membres du di-	Membres du « Conseil de politique » : gouverneur, vice-gouverneur, 2 représentants du	Membres du Conseils d'administration (Court of directors) : gouverneur, sous-

CONTENU ET CRITÈRES DE L'INDÉPENDANCE DES BANQUES CENTRALES

	5 membres. Le Comité fédéral d'open market compte 12 membres ; les membres du Conseil des gouverneurs et 5 représentants des 12 Banques fédérales de réserve	rectoire (8 est un maximum, aujourd'hui, il y en a 5), 9 présidents des Landeszentralbanken (à partir du 1/11/92)	gouvernement (qui n'ont pas le droit de vote), 4 personnes choisies en fonction de leur compétence (2 en provenance des banques et 2 des milieux agricoles et industriels)	gouverneur, 16 administrateurs dont : 4 à plein temps (Executive directors) 12 à temps partiel
NOMINATION	Modalité identiques à celles de la nomination des gouverneurs	Nommés par le président de la république sur proposition du gouvernement après avis du conseil central pour le Directoire. Par le Président de la République après proposition du Bundesrat, sur recommandation préalable du gouvernement du Land et après avis du Conseil Central pour les Présidents des Landeszentralbanken (forte dispersion)	Les 4 membres choisis en fonction de leur compétence sont nommés par le Conseil des ministres avec approbation du parlement	Modalités identiques à celles de la nomination des gouverneurs
ORIGINE (BANQUE CENTRALE)	Parfois de la Banque centrale	Parfois de la Banque centrale	non	4 des 16 membres du Conseil (autres que les gouverneurs) sont des directeurs de département

DOSSIER: L'INDEPENDANCE DES BANQUES CENTRALES

I-2 CONDITIONS D'EXERCICE DES FONCTIONS

	ETATS-UNIS	ALLEMAGNE	JAPON	ROYAUME-UNI
SECURITE DU MANDAT	irrévocable	irrévocable	irrévocable	irrévocable
DUREE DU MANDAT	4 ans, renouvelable pour le Président et le vice-président (aussi longtemps qu'ils sont membres du conseil) 14 ans non renouvelable pour les autres membres du conseil (renouvellement d'un membre tous les deux ans)	8 ans, renouvelable	5 ans, renouvelable pour le Gouverneur et vice-gouverneur. 4 ans pour les 4 autres membres du Conseil de politique (hormis le Gouverneur), renouvelable	5 ans pour le Gouverneur et sous-gouverneur, 4 ans pour les membres du Conseil d'Administration, renouvelable (4 administrateurs sont renouvelés chaque année)
COLLEGIALITE DES DECISIONS	oui (pour le Conseil et le FOMC)	oui	oui	non
PARTICIPATION DES POUVOIRS PUBLICS DANS LES INSTANCES DIRIGEANTES	non	Possibilité pour les membres du gouvernement de participer aux délibérations du Conseil central sans droit de vote. Possibilité de demander l'ajournement d'une résolution de 2 semaines au plus (cela ne s'est jamais produit)	Participation de 2 représentants de l'Etat aux réunions du Conseil de direction, mais sans droit de vote	non

CONTENU ET CRITÈRES DE L'INDÉPENDANCE DES BANQUES CENTRALES

	BELGIQUE	ITALIE	PAYS-BAS	FRANCE
SECURITE DU MANDAT	révocable	révocable (dans les mêmes conditions que la nomination)	révocable	révocable
DUREE DU MANDAT	5 ans, renouvelable pour le Gouver- neur. 6 ans, renou- velable pour le Com- ité de direction, 3 ans renouvelable pour le Conseil de régence	Indéterminée pour le Gouverneur et les autres membres du Directoire. 3 ans re- nouvelable pour les membres du Conseil supérieur	7 ans, renouvelable pour le Président et les autres membres du Comité de direc- tion. 4 ans, renou- velable pour le col- lège des censeurs	Indéterminée pour les Gouverneurs. 6 ans pour les membres du Conseil Général
COLLEGIALITE DES DECISIONS	oui pour le Conseil de régence. Non pour le Comité de direction	oui pour le Conseil supérieur. Non pour le Directoire	non	oui pour le domaine du Conseil Général
PARTICIPATION DES POUVOIRS PUBLICS DANS LES INSTANCES DIRIGEANTES	Pouvoir de veto suspensif au nom de l'Etat, du Gou- verneur et du Com- missaire du gouver- nement (de 15 à 8 jours). (Cela ne s'est jamais produit)	Possibilité pour le délégué du Minis- tère du Trésor de participer aux réu- nions du Conseil supérieur, sans droit de vote	non	oui : le censeur (rôle de Commis- saire de gouverne- ment et contrôleur financier, pouvoir de veto suspensif)

DOSSIER: L'INDEPENDANCE DES BANQUES CENTRALES

	BELGIQUE Banque Nationale de Belgique	ITALIE Banca d'Italia	PAYS-BAS Banque des Pays-Bas	FRANCE Banque de France
NOMINATION DU PRESIDENT OU DU GOUVERNEUR	Le Gouverneur est nommé par le Roi sur proposition du Gouvernement (non dispersion)	Le Gouverneur, comme les 3 autres membres du « Di- rectoire », est nom- mé par le Conseil Supérieur de la Banque ; sa nomi- nation doit être approuvée par le décret du Président de la République, sur proposition du Président du Conseil des Ministres (dispersion de la nomination)	Nommé par la Cou- ronne, une liste de deux candidats est proposée par le Comité de Direc- tion et le Collège des Censeurs, conjoin- tement. De facto, la décision est prise par le Conseil des Ministres (en pra- tique celui-ci a tou- jours choisi la per- sonne placée en tête de liste par le comi- té des directeurs et le collège des censeurs) (non dispersion)	Le gouverneur et les deux Sous- Gouverneurs sont nommés par décret en Conseil des Ministres
ORIGINE	Parfois de la Banque centrale	Rarement de la Banque centrale pour le Gouverneur	Jamais de la Banque centrale	L'un des deux Sous-Gouverneurs est de la Banque centrale

CONTENU ET CRITÈRES DE L'INDÉPENDANCE DES BANQUES CENTRALES

	BELGIQUE Banque Nationale de Belgique	ITALIE Banca d'Italia	PAYS-BAS Banque des Pays-Bas	FRANCE Banque de France
MEMBRES DU CONSEIL	Membres du Comité de Direction : Gouverneur et 3 à 6 Directeurs. Membres du Conseil de Régence : membres du Comité de Direction ainsi que 10 Régents	Le Conseil Supérieur est composé du Gouverneur et de 13 conseillers élus	Le Comité de direction, le Président, un secrétaire, et 3 à 5 directeurs. Le collège des censeurs : douze membres	Le Conseil général : 13 membres
NOMINATION	Les Directeurs sont nommés par le Roi, sur proposition du Gouvernement, après présentation des candidatures par le Conseil de Régence. Les régents sont élus par l'Assemblée générale des actionnaires : 5 d'entre eux (sur 10) sont proposés par le Ministre des Finances, les autres par les grandes organisations économiques et sociales du pays	Les 13 Conseillers sont élus par les Assemblées des porteurs de parts de la Banque, convoquées dans les sièges régionaux	Les membres du comité de direction, modalités identiques à celle du Président. Les membres du collège des censeurs sont nommés par le Ministre des Finances pour 4 ans	Les membres du Conseil Général (à l'exception des Gouverneurs et d'un membre élu du personnel) sont nommés par décret en Conseil des Ministres
ORIGINE (BANQUE CENTRALE)	Parfois de la Banque centrale	Parfois de la Banque centrale	Parfois de la Banque centrale	Un membre issu de la Banque centrale

DOSSIER: L'INDEPENDANCE DES BANQUES CENTRALES

II Indépendance fonctionnelle

	E.-U.	All.	Japon	R.-U.	Bel.	Italie	P.-B.	France
Missions et buts	pluralité	unique	pluralité	non	non	non	unique	non
Compétence formelle générale en matière monétaire	partagée	oui	partagée	non	non	non	partagée	non
Fixation d'objectifs intermédiaires	oui	oui	—	non	non	partagée	oui	partagée
Instruments de politique monétaire	oui	oui	partagée	partagée	partagée	oui	oui	partagée
Autonomie budgétaire	oui	oui	non	oui	non	oui	non	non