

QUIS CUSTODES

CUSTODIET? LA

BANQUE CENTRALE

EUROPÉENNE ENTRE

INDEPENDANCE ET

RESPONSABILITÉ



CAHIERS

EUROPÉENS

DE

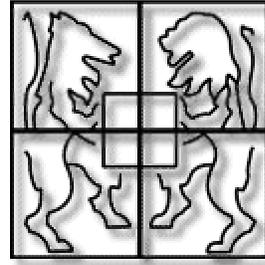
SCIENCES PO

1

2000

PAUL

MAGNETTE



**CAHIERS
EUROPEENS
DE
SCIENCES PO
1 / 2000**

**QUIS CUSTODES
CUSTODIET? LA
BANQUE CENTRALE
EUROPÉENNE ENTRE
INDEPENDANCE ET
RESPONSABILITÉ**

**Paul
MAGNETTE (*)**

(*) FNRS/ Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles



QUIS CUSTODES CUSTODIET ?

LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE ENTRE INDEPENDANCE ET RESPONSABILITÉ

CAHIERS EUROPÉENS DE SCIENCES PO



SCIENCES PO

QUIS CUSTODES CUSTODIET ?

LA BANQUE CENTRALE EUROPEENNE ENTRE INDEPENDANCE ET RESPONSABILITE¹

Paul Magnette, FNRS/ Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles

Qui gardera les gardiens ? La question est aussi ancienne que la politique elle-même. De tout temps, les démocraties ont institué des organes autonomes, destinés à endiguer le flot des passions politiques ; de tout temps l'on s'est demandé comment faire pour que ces gardiens, censés améliorer le fonctionnement de la démocratie, ne détournent pas le pouvoir à leur profit, aux dépens des citoyens.

La question se pose avec une acuité particulière depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Les dérives que les régimes parlementaires avaient connues dans l'entre-deux-guerres ont justifié la mise en place, après 1945, de garde-fous de plus en plus nombreux. Le contrôle de la constitutionnalité des lois a conféré aux juges suprêmes un pouvoir considérable, placé au-dessus des législateurs élus ; le gouvernement du marché a engendré la naissance d'organes de planification ou de contrôle (de la concurrence, des opérations boursières...), la création de commissions et d'agences de surveillance indépendantes, en matière d'information, de libertés, d'éthique..., l'instauration de médiateurs et d'*ombudsmen* ont prolongé cette tendance lourde du dernier demi-siècle et achevé de donner de la démocratie l'image d'un vaste aréopage. Tant et si bien que l'on s'inquiétait, dans les années soixante-dix, de la dénaturation de la démocratie en république des juges ou des experts.

¹ Je remercie pour leurs précieux commentaires sur une version antérieure de ce texte les professeurs Jean-Victor Louis et Renaud Dehousse. Les erreurs, lacunes... subsistant étant naturellement de ma seule responsabilité.

L'Union européenne n'échappe pas à la règle. Loin s'en faut. Les gouvernements nationaux n'ont cessé, au gré des réformes des traités, de multiplier les instances de contrôle autonomes, afin de se préserver les uns des autres. Au couple de « gardiens des traités » que constituent depuis les origines la Cour de justice et la Commission se sont ajoutés, depuis les années quatre-vingt, un Tribunal de Première instance, une Cour des comptes, diverses agences, quelques « comités de sages » éphémères, un médiateur et une Banque centrale.

Dans cet écheveau d'institutions concurrentes, la Banque centrale européenne est sans aucun doute celle dont la création a suscité le plus de méfiance. Héritant de la souveraineté monétaire des Etats membres, réduisant par là leurs marges de manœuvre, elle jouit de surcroît de garanties d'indépendance à nulles autres pareilles. Au Royaume-Uni et en France surtout, des politiques de tous partis ont dénoncé cet organe dont l'existence même apparaissait comme un déni de souveraineté populaire. La littérature académique s'est emparée de cette institution nouvelle, tantôt pour louer son indépendance, tantôt pour dénoncer le « déficit démocratique » qu'elle creuse.

La question se pose sur deux plans complémentaires. A moyen terme, l'installation de la Banque centrale européenne est susceptible de modifier l'équilibre institutionnel de l'Union, et en particulier les relations à l'intérieur du triangle nodal que forment la Commission, le Parlement et le Conseil. D'un point de vue plus général, les formes de contrôle de la Banque qui sont en train de se mettre en place apparaissent comme des signes précurseurs de nouvelles modalités de responsabilité politique, ébauchant un « modèle démocratique » très différent des traditions nationales.

1. LE CONTROLE POLITIQUE DANS L'UNION EUROPEENNE : UN PROBLEME GENERAL

L'institution de la responsabilité politique est au cœur des démocraties contemporaines. Toutes les constitutions européennes puisent, à cet égard, à la source du modèle de Westminster. Quelles que soient les nuances d'une tradition à l'autre, le principe juridique est le même². La responsabilité politique repose sur une conception hiérarchique et parlementaire de l'Etat, qui comporte un système d'imputation des responsabilités : les dirigeants de l'exécutif sont redevables des erreurs commises par leurs subordonnés, et rendent compte de l'action de leur département devant les assemblées. Les parlementaires sont eux-mêmes responsables devant leurs électeurs. La matrice pyramidale britannique est restée, de toutes les variantes européennes, la plus centralisée. Toute administration, centrale ou locale, générale ou spécialisée, est soumise à l'autorité d'un membre du « cabinet », qui dépend lui-même du premier ministre, lequel rend périodiquement compte devant les chambres. En vertu du principe constitutionnel cardinal de « souveraineté du Parlement », les députés, investis de la légitimité populaire, ne se reconnaissent aucun supérieur. Aucune cour, aucune agence, aucune banque qui ne doive expliquer son action, et qui ne puisse, en principe, être sanctionnée par la mère des Parlements.

Les autres nations européennes, tout en s'inspirant de cette logique, l'ont atténuée. La multiplication des instances de contrôle autonomes, la limitation des droits du Parlement liée à la rationalisation du parlementarisme, la montée en puissance des juridictions... ont largement infléchi le principe. La « constitution » de l'Union européenne le fait bien plus encore. Système politique hybride,

² Voir notamment E. Bidégaray et C. Emeri, *La responsabilité politique*, Paris, Dalloz, 1998. Il faut remarquer toutefois que, bien que constituant la référence politique fondamentale, le modèle de Westminster ne semble pas avoir été historiquement le premier à consacrer l'institution de la responsabilité politique, apparue plus tôt en Suède. Voir P. Lauvaux, « Aspects historiques de la responsabilité politique », in O. Beaud et J.-M. Blanquer (eds.), *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes & cie, 1999, pp. 19-31.

empruntant au modèle fédéral³ autant qu'à celui des organisations internationales, il ne put jamais être totalement coulé dans le moule parlementaire. Ce qui le différencie à titre principal des Etats européens, c'est son très faible degré de hiérarchisation des autorités. Même quand elles sont extrêmement complexes, les structures administratives des Etats européens reposent sur un système de délégations et de tutelles, en sorte que l'exécutif puisse être incarné par une équipe d'hommes, le gouvernement, et par son - ou ses - chef. Rien de tel dans l'Union européenne. L'exécutif y est, depuis les origines et de plus en plus au fil du temps, fragmenté entre des organes distincts, et qui ne se situent pas dans des relations de subordination⁴.

En vertu de la répartition horizontale des compétences, les fonctions exécutives dans l'Union sont d'abord divisées entre des organes communautaires et des instances nationales. Les gouvernements nationaux sont, en d'autres termes, les organes de mise en œuvre de la plupart des politiques de l'Union. Au sein même de l'ensemble institutionnel de l'Union ensuite, les fonctions exécutives sont partagées entre le Conseil européen, apparaissant comme un « chef d'Etat collectif », le Conseil des ministres - dans ses multiples formations - jouant le rôle d'exécutif ordinaire, et la Commission, qui reçoit dans certaines matières des missions et moyens de type exécutif. A un niveau inférieur enfin, le Comité des représentants permanents (Coreper), les comités de gestion, de réglementation et d'exécution, les agences de régulation, compliquent la nébuleuse exécutive⁵. L'Union économique et monétaire (UEM) vient ajouter à cette sphère complexe un nouveau jeu d'institutions, dont la Banque centrale n'est qu'une pièce, pour centrale qu'elle soit.

Ce système de superpositions et d'emboîtements institutionnels a toujours rendu le contrôle politique difficile dans l'Union européenne. Dans l'esprit des fondateurs, l'exécutif communautaire ne devait comporter que deux branches : le Conseil d'une part, dont les gouvernements membres étaient politiquement responsables devant leurs assemblées respectives ; et la Commission d'autre part, dont ils espéraient qu'elle reçoive de vastes mandats du Conseil, en sorte qu'elle s'érige en exécutif fédéral, responsable devant l'assemblée européenne⁶. Ce modèle a d'ailleurs fortement marqué les esprits et conditionné les réformes : si les mandats de la Commission et du Parlement européen ont été alignés, si ce dernier a reçu un droit de co-investiture s'ajoutant à la censure, développé des mécanismes de contrôle et d'enquête... c'est en vertu de ce tropisme parlementaire qui incline à plaquer sur les institutions de l'Union les mécanismes typiques des régimes parlementaires nationaux.⁷

³ Voir M. Croisat et J.-L. Quermonne, *Fédéralisme et construction européenne*, Paris, Montchrestien, 2e éd. 1999.

⁴ Voir C. Blumann, « La Commission, agent d'exécution du droit communautaire. La comitologie », in J.-V. Louis et D. Waelbroeck (eds.), *La Commission au cœur du système institutionnel des Communautés européennes*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1989, pp. 49-77.

⁵ Voir R. Dehousse, « Regulation by Networks in the European Community: the role of European agencies », *Journal of European Public Policy*, 1997, Vol. 4, n° 2, pp. 246-261.

⁶ Voir le témoignage de P. Pescatore, « L'exécutif communautaire : justification du quadripartisme institué par les traités de Rome », *Cahiers de droit européen*, 1976, Vol. 14, n° 4, pp. 387-406.

⁷ Voir R. Dehousse, « Constitutional Reform in the European Community: Are there Alternatives to the Majoritarian Avenue ? », *West European Politics*, 1995, Vol. 18, n° 1, pp. 118-136 et pour la période postérieure à Maastricht, P. Magnette, « L'Union européenne entre parlementarisation et déficit démocratique », in M. Telo et P. Magnette (eds.), *De Maastricht à Amsterdam, l'Europe et son nouveau traité*, Bruxelles, Complexe, 1998, pp. 89-114.

Cette logique politique a dévoilé ses limites à de multiples reprises ces dernières années. Le Parlement européen a eu beaucoup de mal à exercer un contrôle effectif sur ces organes divers et concurrents. Il semble d'ailleurs y prêter peu d'attention, se concentrant davantage sur ses fonctions législatives. A la différence des assemblées nationales en effet, il n'est pas dominé par les exécutifs et peut donc continuer d'agir au stade législatif plutôt que d'exercer un contrôle *a posteriori* comme le font, pour l'essentiel, les parlements nationaux. Ce choix stratégique s'est avéré fragile dans plusieurs affaires délicates. Le contentieux dit « de la vache folle » a montré que le Parlement était incapable de suivre de près les travaux des nombreux comités d'experts, et les compromis qu'ils font adopter entre la Commission et les Etats membres, laissant se produire des erreurs graves. La crise institutionnelle du printemps 1999 s'inscrivait dans la même logique : le Parlement y est apparu tenté de compenser la faiblesse de son contrôle politique quotidien par des actions de sanction spectaculaires, telle que la mise en œuvre à répétition du procédé de la censure. A terme, la stabilité de l'équilibre institutionnel pourrait s'en ressentir. La Commission subit les critiques que les parlementaires ne parviennent pas à diriger contre d'autres organes exécutifs, alors qu'elle n'a pas les moyens de les surveiller. La fragmentation des fonctions exécutives conduit à soustraire certains organes au contrôle politique, et paradoxalement à rendre responsable de ces « fuites de responsabilité » l'organe qui en est la principale victime, la Commission⁸.

2. INDEPENDANCE VS RESPONSABILITE : LE DILEMME DE LA BANQUE CENTRALE

L'instauration d'une Banque centrale européenne vient rendre plus ardue encore la tâche du Parlement européen. D'autant qu'elle n'est qu'une pièce d'un échec institutionnel dont les différents éléments sont profondément imbriqués. Le pouvoir monétaire est exercé, dans la zone Euro, par le Système européen des banques centrales (SEBC), unissant la BCE et les banques nationales - mêlant donc les logiques supranationales et internationales. Au sein de cet ensemble monétaire intégré, le travail est réparti de la manière suivante. C'est au Conseil des gouverneurs, organe mixte comprenant les gouverneurs nationaux et les membres du directoire de la BCE, que revient le « pouvoir législatif ». C'est lui qui « arrête les orientations et prend les décisions nécessaires à l'accomplissement des missions confiées au SEBC ». Le directoire quant à lui, qui est en quelque sorte le gouverneur collégial de la BCE, est investi de missions exécutives. Il lui incombe de mettre « en œuvre la politique monétaire », en donnant directement les « instructions nécessaires aux banques centrales nationales » (art.12 des statuts du SEBC). Décision et mise en œuvre, organes nationaux et supranational, sont donc intimement liés. Un ensemble institutionnel nouveau, doté de pouvoirs considérables, s'immisce ainsi dans la nébuleuse exécutive de l'Union. Il est caractérisé, de surcroît, par un fort degré d'indépendance qui rend impossible la transposition à son égard des mécanismes de contrôle parlementaire classique. Le Parlement européen, et ses homologues nationaux, se trouvent dans l'obligation d'inventer de nouvelles formes de responsabilité politique.

⁸ J'ai développé ces questions plus longuement dans «L'Union européenne : un régime semi-parlementaire», in P. Delwit, J.-M. De Waele et P. Magnette (eds.), *A quoi sert le Parlement européen ? Stratégies et pouvoirs d'une assemblée transnationale*, Bruxelles, Complexe, 1999, pp. 25-54.

Il semble difficile en effet de remettre en cause le dogme de l'indépendance des banques centrales. Dès l'après-guerre, la conviction fut acquise en Allemagne, où l'inflation des années trente avait laissé de douloureux souvenirs⁹, de la nécessité d'isoler la Banque centrale des événements politiques et de lui assigner un objectif strict de stabilité des prix. L'argument a lentement essaimé en Europe. Depuis une quinzaine d'années, de nombreux économistes se sont efforcés de démontrer que l'autonomie des banques centrales était la condition fondamentale de leur efficacité¹⁰. Au cours des années quatre-vingt, alors que l'Union économique et monétaire était en discussion, ils sont parvenus à convaincre un nombre croissant de politiques de la nécessité de soustraire les enjeux monétaires aux aléas des cycles électoraux¹¹. En sorte que lorsqu'il fut question d'ériger une banque centrale européenne son indépendance s'imposa presque comme une évidence¹². D'abord, bien sûr, parce que l'Allemagne ne pouvait consentir à abandonner l'Euro si son modèle de politique monétaire n'était suivi. Ensuite parce que les banquiers centraux jouèrent un rôle crucial dans la préparation de ces dispositions du traité, et purent établir eux-mêmes les garanties d'indépendance dont ils jouiraient ensuite. Les gouvernements se sont rendus à leurs arguments et ont accepté de réformer les statuts des banques nationales, rompant avec des traditions parfois très anciennes, pour s'inscrire dans le nouvel esprit du temps. Les banques centrales, qui étaient restées indépendantes des gouvernements jusque dans les années trente et n'avaient été nationalisées qu'après la seconde guerre, retrouvent ainsi leur autonomie d'antan. Dans le pays même de la souveraineté du Parlement, où les polémiques les plus vives contre ces nouveaux credo s'étaient soulevées, et qui reste pourtant en marge de l'unification monétaire, le *Central Bank Act* de 1998 a consacré son autonomie opérationnelle¹³.

⁹ Le romancier autrichien Stefan Zweig a consacré quelques très belles pages de ses *Souvenirs d'un Européen* aux effets psychologiques de l'inflation en Autriche et en Allemagne dans les années trente. Il écrit notamment : « Un économiste qui saurait mettre en relief toutes ces phases de l'inflation, en Autriche d'abord puis en Allemagne, pourrait facilement, à mon avis, surpasser n'importe quel roman par le caractère passionnant de ce qu'il décrirait, car le chaos revêtit des formes de plus en plus fantastiques. Bientôt, plus personne ne sut ce que coûtait un objet. Les prix faisaient des bonds tout à fait arbitraires ; une boîte d'allumettes coûtait, dans un magasin qui en avait fait monter le prix au bon moment, vingt fois plus que dans un autre, où un brave homme vendait encore naïvement sa marchandise au prix de la veille ; en récompense de son honnêteté, son magasin se vidait en une heure, car on se le disait, chacun courait et achetait ce qui était à vendre, qu'il en eût besoin ou non. Même un poisson rouge ou un vieux télescope était encore de la « substance », et tout le monde voulait de la substance au lieu de papier. (...) Dans ce chaos insensé, la situation se faisait de semaine en semaine de plus en plus absurde et immorale. Qui avait économisé pendant quarante ans et, en outre, patriotiquement placé son argent dans les emprunts de guerre était réduit à la mendicité. Qui avait contracté des dettes en était déchargé. (...) Qui savait corrompre faisait de bonnes affaires ; qui spéculait profitait. Qui vendait en se réglant sur le prix d'achat était volé ; qui calculait soigneusement se faisait quand même rouler. Dans cet écoulement et cette évaporation de l'argent, il n'y avait plus qu'une seule vertu : être adroit, souple, sans scrupule, et sauter sur le dos du cheval lancé au grand galop, au lieu de se faire piétiner par lui ». S. Zweig, *Le monde d'hier, Souvenirs d'un Européen*, traduction de S. Niémetz, Paris, Belfond, 1982, pp. 359-360.

¹⁰ Pour une synthèse récente, voir notamment H. M. Kaufmann, « The Importance of Being Independent : Central Bank Independence and the European System of Central Banks », in C. Rhodes & S. Mazey (eds.), *The State of the European Union, Vol. 3, Building a European Polity ?*, Boulder, Lynne Rienner, 1995, 267-291.

¹¹ Voir E. Cohen, « Contrainte économique et action politique », *Pouvoirs*, 1994, n° 68, pp. 87-100.

¹² Voir K. Dyson, *Elusive Union : The Process of Economic and Monetary Union in Europe*, London, Longman, 1994.

¹³ Sur les polémiques suscitées par ces réformes voir A. Busch, « Central Bank Independence and the Westminster Model », *West European Politics*, 1994, Vol. 17, n° 1, pp. 53-72. Sur la réforme des statuts de la

La conception de la Banque centrale européenne n'emprunte pas seulement à l'air du temps, elle en constitue l'acmé. Comme l'ont souligné de nombreux commentateurs, elle jouit en effet de garanties d'indépendance plus solides que n'importe quelle autre banque centrale¹⁴.

2.1. La portée de l'indépendance de la Banque centrale européenne

C'est d'abord le traité CE qui l'affirme, en son article 108, dont la formulation est particulièrement sévère¹⁵. 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 institutions ou organes communautaires, des gouvernements des Etats membres ou de tout autre organisme ». Quant aux autorités politiques, le devoir symétrique leur incombe de « ne pas chercher à influencer les membres des organes de décision de la BCE ou des banques centrales nationales ». Le principe est clairement affirmé - et confirmé dans le protocole sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la BCE (art. 7, ci-après SEBC). La BCE est en outre dotée de la personnalité juridique (107.2 CE) et jouit de la capacité juridique la plus large dans les Etats membres (9.1 SEBC). Une fois posé, le principe d'indépendance est ensuite déployé à travers une vaste panoplie de garanties.

1/ Le traité et les statuts énoncent d'abord un ensemble de conditions visant à assurer *l'indépendance personnelle* des membres du directoire de la BCE et des banques nationales. Ils disposent d'un mandat de huit ans, plus long que celui des membres de toutes les autres institutions de l'Union, qui n'est pas renouvelable, et doivent être choisis parmi « des personnes dont l'autorité et l'expérience professionnelle dans le domaine monétaire ou bancaire sont reconnues » (art. 112 et 11.2 SEBC). Les gouvernements n'ont aucun moyen d'imposer la démission de l'un des membres, que seule la Cour, à la requête des organes de la BCE elle-même, peut prononcer (11.4 SEBC). Les textes prévoient encore que les membres du directoire assurent leur fonction à temps plein et qu'ils ne peuvent, sauf dérogation, exercer simultanément d'autre profession, rémunérée ou non (11.1 SEBC). Certaines de ces conditions s'étendent aux gouverneurs des banques centrales nationales : leur mandat doit être d'au moins cinq ans, et ils ne peuvent être révoqués que dans des circonstances limitées, en bénéficiant en outre d'un recours auprès de la Cour de justice (14 SEBC). On voit ici comment, en s'établissant en réseau, les organes spécialisés des Etats membres peuvent utiliser l'Union comme levier pour accroître leur indépendance par rapport à l'exécutif.

On trouve dans ces dispositions, en somme, un condensé des techniques traditionnellement considérées comme les garanties de l'indépendance des membres de la Banque à l'égard des gouvernements¹⁶ : la longueur de leur

banque centrale britannique de 1998, et ses rapports à l'UEM, voir N. Forman, « The Euro and Parliamentary Democracy », in A. Duff (ed.), *Understanding the Euro*, London, Federal Trust, 1998, pp. 129-137.

¹⁴ Voir notamment l'étude comparative, procédant par pondération des critères et quantification de l'indépendance, de R. Elgie, « Democratic Accountability and Central Bank Independence : Historical and Contemporary, National and European Perspectives », *West European Politics*, 1998, Vol. 21, n° 3, pp. 53-76.

¹⁵ On utilise la nouvelle numérotation opérée dans la version consolidée des traités.

¹⁶ Pour une discussion de ces critères et de leur classification voir, outre l'article de R. Elgie déjà cité, R. Smits, *The European Central Bank, Institutional Aspects*, The Hague/London/Boston, Kluwer, 1997, pp.

mandat, le fait qu'il ne puisse pas être renouvelé et que les gouvernements ne puissent l'interrompre, matérialisent le principe en vertu duquel les membres du directoire ne reçoivent pas d'instruction gouvernementale ; les conditions de compétences visent à prévenir la politisation des nominations. La fixation des salaires et autres avantages sociaux des membres du directoire est d'ailleurs déterminée par la BCE elle-même (11.3 SEBC)¹⁷, qui établit en outre son propre règlement intérieur (12.3 SEBC), et n'est pas soumis au contrôle de la Cour des comptes mais à celui de « commissaires aux comptes extérieurs indépendants » (27 SEBC).

2/ Ces garanties donnent toute leur importance aux *vastes pouvoirs autonomes* dont dispose le système européen de banques centrales. C'est à lui qu'il revient de « définir et mettre en œuvre la politique monétaire », de « conduire les opérations de change », de « détenir et gérer les réserves officielles de change des Etats membres » et de « promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement » (105.2 CE). Il contribue en outre à la bonne conduite des politiques de contrôle prudentiel des établissements de crédit (105.4 CE). La BCE peut encore se voir confier des missions spécifiques par le Conseil en ces matières (105.5 CE) et dispose d'un pouvoir consultatif et d'avis « dans les domaines relevant de sa compétence » (105.4 CE). Elle dispose, pour l'accomplissement de ces missions, d'un pouvoir normatif autonome et de la faculté de sanctionner le non-respect de ses règlements et décisions (110 CE).

L'intervention des gouvernements dans la politique monétaire de la Communauté est ainsi réduite à peau de chagrin. Ce sont eux qui ont assigné à la BCE son objectif principal, maintenir la stabilité des prix, mais la Banque le quantifie elle-même (105 CE). Quant au « soutien aux politiques économiques générales dans la Communauté » qui incombe à la BCE, il ne constitue qu'un objectif secondaire, qui ne s'impose que « sans préjudice de l'objectif de stabilité des prix ». C'est dire, en d'autres termes, que le Conseil ne conserve en matière monétaire qu'un pouvoir résiduaire, et extrêmement réduit. Il préserve un certain pouvoir normatif pour déterminer les mesures que ni le traité ni le protocole ne définissent précisément (5, 19, 20 ESCB). Et reste maître, en principe, de la fixation du taux de change extérieur. Mais comme l'a souligné la commission institutionnelle du Parlement européen, en système de change flottant c'est le marché qui fixera ce taux, en fonction des décisions prises par la BCE en matière de taux d'intérêt et de gestion des réserves de change. Si bien que dans les faits « c'est la BCE (...) qui décidera au jour le jour la valeur externe de l'euro malgré ce qu'en dit le traité »¹⁸. Dans les faits récents, on observe que certains Etats membres s'efforcent toutefois de conserver une influence dans ce domaine, en faisant publiquement état de leur position sur les taux de change¹⁹.

152-158 et J.-V. Louis, *L'Union économique et monétaire*, in *Commentaire Mégret*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1995, Vol. 6.

¹⁷ Le Conseil des gouverneurs « fixe » ces salaires et avantages sociaux, mais il doit le faire sur proposition d'un comité comprenant trois membres qu'il a nommés lui-même et trois autres nommés par le Conseil.

¹⁸ Parlement européen, *Avis de la commission institutionnelle à l'intention de la commission économique, monétaire et de la politique industrielle sur la responsabilité démocratique au cours de la troisième phase de l'UEM*, doc. PE A4-0110/98, pt. 3.4.

¹⁹ Voir le différend entre les gouvernements français et allemand sur cette question dans *Le Monde* du 09 juin 1999.

3/ L'indépendance de la Banque centrale se mesure à l'aune de ces *critères conjugués*. D'amples garanties personnelles conférées aux membres d'une banque dont les pouvoirs sont limités, ou au contraire l'octroi de vastes pouvoirs à une banque qui reste soumise aux contraintes politiques, ne font pas son indépendance. La conjugaison des deux ensembles de critères souligne au contraire l'ampleur de son autonomie. Sans oublier que ces dispositions figurent dans le traité lui-même, et qu'elles ne peuvent donc être modifiées qu'à l'occasion d'une conférence intergouvernementale, à l'unanimité des Etats membres. Le statut des banques centrales nationales est généralement défini par une loi - et donc susceptible d'être modifié par le législateur ordinaire. Même si en pratique ces modifications sont rares, elles constituent une garantie de dernière instance de la loyauté des banquiers centraux à l'égard des politiques. Le statut de la BCE, en revanche, est « constitutionnalisé ». Les parlementaires européens ne pourront donc, à l'inverse des membres du Congrès américain, user de la menace implicite d'une modification législative du statut de la Banque pour influencer ses décisions. Si les Etats membres ont défini de cette manière le rôle et le statut de la Banque centrale, ils ne se sont pas totalement dépouillés pour autant de leur pouvoir d'influence sur la politique monétaire. L'indépendance de la BCE se mesure aussi en la replaçant dans son contexte institutionnel, et en soulignant le rôle qu'y jouent les autres organes.

2.2. L'indépendance de la BCE dans son cadre institutionnel

La commission institutionnelle du Parlement européen l'a rappelé avec emphase : « Les pouvoirs de la BCE ne lui appartiennent pas en propre ; ils lui ont été délégués au titre du traité par le biais des procédures démocratiques des Etats membres »²⁰. La Banque est, en d'autres termes, un exécutif délégué issu des pouvoirs souverains nationaux. Elle partage son pouvoir, au sein du SEBC, avec les gouverneurs nationaux, et diverses dispositions du traité l'insèrent dans un réseau de pouvoir où les gouvernements conservent quelque influence.

1/ La procédure de *nomination de ses membres* l'illustre. Les gouverneurs des banques nationales sont nommés par les Etats membres, agissant chacun en vertu de ses procédures nationales. Ce sont les exécutifs qui les désignent, avec parfois une participation de la Banque elle-même. Dans les faits cela permet aux gouvernements de s'assurer qu'ils pourront continuer de placer à ces postes cruciaux des « hommes de confiance » avec lesquels ils ont souvent entretenu des relations politiques soutenues. Les membres du directoire de la BCE quant à eux, à savoir le président, le vice-président et quatre autres membres, sont issus d'un mode de nomination propre à l'Union. La procédure consiste en un subtil compromis destiné à faire en sorte que la nomination n'apparaisse pas strictement intergouvernementale, mais qu'elle n'échappe pas non plus aux gouvernements. C'est à eux qu'il revient de nommer, d'un commun accord, les six membres du directoire. Mais ils le font sur recommandation du Conseil, et après consultation du Parlement européen d'une part et du conseil des gouverneurs de la BCE d'autre part (112.2.b) CE). Au même titre que la Commission, la BCE apparaît ainsi investie de la « double légitimité » de l'Union : elle procède à la fois des exécutifs

²⁰ Parlement européen, *Rapport de la commission institutionnelle sur les conséquences de l'UEM dans le contexte de l'élargissement*, 25 janvier 1999, Rapporteur : José Barros Moura, doc. PE A4-0030/99, p. 21. Ci-après Rapport Barros Moura

nationaux, indirectement élus, et du Parlement européen issu du suffrage direct²¹. La participation du Conseil des gouverneurs introduit, de surcroît, un élément de cooptation dans la procédure. Il s'agit, là encore, d'un élément révélateur de l'indépendance de la Banque : en dépit de ses nombreuses suggestions, la Cour de justice n'a jamais obtenu pareille prérogative.

2/ L'indépendance de la Banque est aussi mâtinée par les dispositions qui prévoient des *formes de coopération*, et d'influence douce, des organes les uns sur les autres. Sans remettre en cause la prohibition des instructions gouvernementales, le traité prévoit des moyens d'information et de consultation réciproques visant à éviter une déconnexion entre le pouvoir monétaire de la Banque et les missions de coordination économique qui incombent au Conseil.

Dans cet esprit, le traité dispose que le président du Conseil et un membre de la Commission participent, sans droit de vote, aux réunions du conseil des gouverneurs de la BCE, et donne même au président du Conseil la faculté de soumettre une « motion » à sa délibération (113.1 CE). C'est en quelque sorte permettre au « politique » d'infléchir l'agenda de la banque, selon une logique qui s'inspire de la pratique des rapports entre la Bundesbank et le gouvernement allemand²². Les conclusions du Sommet de Luxembourg de décembre 1997 insistaient, dans la même logique, sur l'importance d'un « dialogue continu et fructueux »²³ entre les deux branches. Le président du Conseil a aussi fait savoir, en juin 1998, sa volonté d'informer la BCE des vues du Conseil Ecofin et de discuter avec elle de la question du taux de change²⁴. Le Conseil cherche manifestement à se donner l'apparence d'un « gouvernement économique » ayant pour mission de coordonner son action et celle de la Banque. De manière symétrique, le président de la BCE est invité à participer aux réunions du Conseil qui portent sur ses compétences (113.2 CE). Peut-être pourrait-il aussi, par souci d'équilibre institutionnel, prendre l'habitude de participer aux réunions de la Commission dans les mêmes conditions.

D'autres dispositions complètent la coopération economico-monétaire. Le rôle du comité économique et financier (114.2 CE), dont les Etats membres, la Commission et la BCE nomment chacun deux membres, pourrait s'avérer crucial à cet égard. Organe de composition mixte, chargé de missions consultatives, d'études et de préparation des travaux du Conseil, il pourrait devenir, à la longue, un Coreper bis, assurant une collaboration suivie entre institutions dès les stades préalables aux décisions, et permettant en tout cas des échanges de vue réguliers. Les Etats membres y ont délégué un représentant de leur banque centrale et un autre issu du gouvernement, en sorte que tous les organes du « gouvernement économique » européen, BCE, banques nationales, gouvernements et Commission y sont représentés. Cette mixité pourrait favoriser les échanges discrets et éviter l'étalage au grand jour des dissensions entre les pouvoirs politiques et indépendants.

²¹ Même si la participation du Parlement à la procédure d'investiture est nettement moins contraignante que dans le cas de l'investiture de la Commission. Il ne faut pas perdre de vue, toutefois, que c'est le Parlement lui-même qui, dans le cas de la Commission, a inventé cette procédure et lui a progressivement donné l'ampleur qui est la sienne après le traité d'Amsterdam.

²² Voir R. Sturm, « How Independent is the Bundesbank ? », *German Politics*, 1989, Vol. 4, n° 1, pp. 32-46.

²³ *Bull UE*, 7/1997

²⁴ *Agence Europe*, 6 juin 1998.

3/ La BCE est en outre soumise à une *obligation de faire rapport* des activités du SEBC tous les ans au Conseil, au Conseil européen, à la Commission et au Parlement européen (113.3 CE) et de publier des rapports trimestriels (15.1 SEBC). L'architecture institutionnelle du système européen des banques centrales apparaît, en substance, dominée par le souci d'assurer une intense interpénétration entre des organes dont l'autonomie est par ailleurs fermement établie. Si le Conseil et la Commission n'ont formellement aucun pouvoir de contrainte sur la Banque, ils peuvent espérer exercer sur ses membres, par le biais de ces rencontres croisées, au moins une certaine influence. Et l'on peut penser qu'en instaurant ces procédures de dialogue, les Etats membres ont entendu tempérer l'interdiction stricte d'instruction formulée à l'article 108 CE.

4/ Il convient de rappeler, enfin, qu'aussi indépendante qu'elle soit, la Banque n'en reste pas moins soumise, comme toutes les autres institutions de l'Union, au *contrôle juridictionnel* de celles des décisions qui ont des effets juridiques, exercé par la Cour de justice, devant laquelle elle peut d'ailleurs former des recours (35 SBCE).

2.3. Indépendance et influence

Les rapports entre les institutions politique et monétaire s'inscrivent, en somme, dans une logique d'influence plutôt que de pouvoir. Aucune des procédures qui permettent aux exécutifs de tenir la Banque centrale en bride dans certains Etats n'ont été retenues. Le système néo-zélandais, dans lequel l'objectif de stabilité des prix fait l'objet d'un accord entre le gouvernement et la Banque, laquelle peut être sanctionnée si elle n'a pas atteint les résultats annoncés, fut considéré au cours des négociations comme trop politique, et trop aventureux en l'absence d'un « gouvernement économique » déterminé²⁵. De même le mécanisme de contrôle souple qui figurait dans la loi allemande, et qui permettait au gouvernement de suspendre une décision de la Banque pendant deux semaines, fut-il écarté - ce mécanisme n'a d'ailleurs jamais été mis en œuvre en Allemagne, en sorte que l'on peut considérer que le traité CE s'inspire de l'esprit plutôt que de la lettre de la loi sur la Bundesbank à cet égard. Les auteurs du traité n'ont pas retenu non plus les moyens de pression gouvernementale liés au renouvellement des membres de la Banque. Et en inscrivant ces garanties dans le traité ils se sont empêchés, on l'a dit, d'influencer la BCE en la menaçant implicitement de modifier son statut.

Il est plus qu'improbable dès lors que les relations entre politiques et banquiers centraux s'inscrivent sur le registre de la contrainte, de la confrontation et de la menace. S'ils veulent éviter les tiraillements, les uns et les autres seront contraints au dialogue et à la collaboration. Le dispositif institutionnel de l'UEM prolonge ainsi l'esprit des traités fondateurs, qui visait à instiller dans les rapports inter-institutionnels un « esprit de coopération »²⁶. La décision de la BCE de baisser les taux directeurs d'un demi point le 8 avril 1999 augure d'un tel climat : elle fut prise dans un délai suffisamment long après que les ministres des Finances de plusieurs Etats membres l'eurent réclamée pour lever toute suspicion de contrainte, mais suffisamment court pour témoigner de l'attention des banquiers aux aspirations politiques. C'est entre les Etats membres eux-mêmes que les

²⁵ Voir, outre l'article déjà cité de A. Busch, L. Gormley et J. de Haan, « The democratic deficit of the European Central Bank », *European Law Review*, 1996, Vol. 21, n° 1, pp. 95-112.

²⁶ Voir P. Pescatore, *art. cit.*

tensions les plus dures semblent se dessiner. Chacun est tenté d'interpréter les décisions de la BCE en fonction de sa situation propre, les pays connaissant une croissance forte regrettant par exemple cette baisse des taux d'intérêt tandis que d'autres, se trouvant dans une position inverse, s'en félicitent. Le risque n'est pas totalement absent, si la BCE s'en tient à une ligne fixe, de voir une alliance tacite s'établir entre elle et les Etats avantagés par cette politique, de la même manière que certains Etats ont toujours soutenu la Commission plus que d'autres. L'instauration d'un organe supranational peut, paradoxalement, plutôt attiser qu'amenuiser les divergences entre Etats membres.²⁷

3. VERS UNE « INDEPENDANCE RESPONSABLE » ? LES INITIATIVES DU PARLEMENT EUROPEEN

Le rapport coopératif établi entre les exécutifs élus et délégués force à renouveler les modes de contrôle démocratique. Dans le système parlementaire classique, la banque était soumise à l'exécutif, lequel définissait parfois le cadre de ses activités et assumait la responsabilité de ses décisions devant les chambres. Dans la mesure où la BCE ne dépend ni de la Commission ni du Conseil, le Parlement européen ne peut imputer la responsabilité des décisions monétaires ni à la première, ni au second. La répartition des tâches le contraint, pour donner à la politique monétaire de la Communauté un certain degré de responsabilité politique, d'entrer dans une relation directe avec la BCE. C'est bien ainsi que l'entendaient les auteurs du traité, qui ont conféré au Parlement européen, avec parcimonie, des moyens d'établir un dialogue avec la Banque. L'assemblée intervient dans la nomination des membres de son directoire, participe à titre secondaire et très partiel du pouvoir normatif complémentaire, reçoit et peut débattre des rapports délivrés par la Banque.

Depuis le début de la mise en œuvre de l'UEM, le Parlement européen a poursuivi une stratégie qui s'inscrit dans sa tradition. Il s'est d'abord efforcé de maximiser les pouvoirs que lui confère le traité. Il n'a eu de cesse, dans le même temps, de formuler des propositions de réforme de ceux-ci, tantôt dans une optique de révision ponctuelle, tantôt en concevant une refonte globale de l'UEM. Cette conjugaison du court et du long terme, et cette manière d'osciller entre l'usage des procédures existantes et la volonté de les réviser, sont des constantes de l'attitude du Parlement²⁸.

Ce qui apparaît plus novateur en revanche, est le profil bas adopté par le Parlement européen dans le cadre de l'UEM. Alors qu'il ne se prive pas à d'autres occasions de se présenter comme le seul organe légitime, dont devrait procéder tout pouvoir normatif, il affirme plus modestement à propos de l'Union monétaire que « les décisions concernant les politiques doivent être transparentes et

²⁷ Dans le cas de la Commission, ces tensions sont évitées, d'une part par la représentativité du collège (la présence de représentants de tous les Etats membres assurant une prise en compte *a priori* des réticences éventuelles des gouvernements), et d'autre part par sa collégialité qui empêche un commissaire de soutenir trop manifestement le gouvernement de son Etat membre.

²⁸ Voir notamment, R. Corbett, « Des pouvoirs construits par voie coutumière », in P. Delwit, J.-M. De Waele et P. Magnette (eds.), *A quoi sert le Parlement européen ?*, op. cit., pp. 63-76.

contrôlables »²⁹. Il est extrêmement rare que le Parlement européen, qui se conçoit comme un organe législatif, reconnaisse qu'un pouvoir de décision lui échappe et qu'il doit se contenter de le contrôler *a posteriori*, comme font toutes les assemblées en régime parlementaire. C'est un signe net de sa volonté de respecter l'indépendance de la BCE. Le Parlement concède que l'efficacité de celle-ci réside dans le fait qu'elle peut « contrairement aux gouvernements et aux parlements, prendre ses décisions sans tenir compte de résultats d'élection »³⁰. Hommage du vice rendu à la vertu, en quelque sorte.

Pour autant les élus de Strasbourg n'entendent pas se départir de leur pouvoir de contrôle. Puisque la BCE prend des « décisions politiques fédérales »³¹ affirmatifs, « la responsabilité démocratique doit également être exercée au niveau européen »³², c'est-à-dire par eux-mêmes. Sa pratique récente montre que l'assemblée hésite encore entre une ligne dure et une position plus souple dans l'exercice des différents moyens que lui confère le traité.

3.1. L'utilisation de la procédure de co-investiture

Les parlementaires européens avaient joint le geste à la parole dès la nomination de l'Institut monétaire européen, dont ils avaient entendu le candidat à la présidence. Ils ont réitéré l'exercice à l'égard de la Banque elle-même au mois de mai 1998. Bien que le traité ne prévoie rien à cet égard, le Parlement européen a décidé de s'inspirer des pratiques du Sénat américain, qu'il avait déjà adoptées face à la Commission, en auditionnant les candidats au directoire de la BCE avant de rendre son avis. Selon une tradition bien établie, il a donné à cette invention coutumière un fondement formel en précisant dans son règlement intérieur que « le candidat proposé à la présidence de la BCE est invité à faire une déclaration devant la commission parlementaire compétente et à répondre aux questions posées par les membres » (art. 36.1), laquelle commission fait ensuite rapport au Parlement en vue du vote d'approbation³³. Le Parlement entend bien donner une portée politique à cette épreuve, demandant au Conseil de retirer sa proposition dans le cas où un candidat ne serait pas soutenu par l'assemblée (36.4).

Dans la pratique toutefois, les parlementaires ont fait preuve de moins d'intransigeance. On sait que la nomination du premier président de la BCE a donné lieu à une passe d'armes entre gouvernements. Tandis que le candidat néerlandais, M. Duisenberg, était soutenu par une majorité d'Etats membres, le Président français Jacques Chirac exigeait que ce dernier s'engage à se retirer au bout de quatre ans pour laisser la place au candidat français, M. Trichet³⁴. Les parlementaires ont d'emblée dénoncé cette manœuvre qu'ils analysaient comme une violation caractérisée de l'article 108 du traité : si M. Duisenberg acceptait le

²⁹ Parlement européen, *Résolution sur la responsabilité démocratique dans la troisième phase de l'UEM du 02 avril 1998*, Rapporteur : Mme Christa Randzio-Path, doc. PE A4-0110/98, JOCE, C 138/177 du 04 mai 1998.

³⁰ Parlement européen, *Rapport de la commission économique et monétaire et de la politique industrielle sur le contrôle démocratique dans la troisième phase de l'UEM du 23 mars 1998*, Rapporteur : Mme Christa Randzio-Plath, doc. PE A4-0110/98, p. 6. Ci-après Rapport Randzio-Plath.

³¹ Rapport Randzio-Plath, p. 4.

³² Parlement européen, *Résolution sur la responsabilité démocratique dans la troisième phase de l'UEM du 02 avril 1998*, *loc. cit.*, pt. 5.

³³ L'article 36.5 du même règlement précise que la procédure s'applique également aux autres membres du directoire.

³⁴ Voir *Agence Europe*, 01 mai 1998

compromis qui lui était proposé, il se soumettait à une « instruction » émanant d'un gouvernement. Le Parlement européen a alors menacé, par l'entremise de son Président, de ne pas accorder son approbation à un candidat qui aurait accepté ces conditions. Mais cela ne revenait-il pas, de la part de l'assemblée, à donner au candidat une « instruction », et à enfreindre à nouveau l'article 108, clé de l'indépendance de la BCE³⁵ ? Conscient que l'enjeu ne valait pas une crise institutionnelle, et rassuré par M. Duisenberg qui avait annoncé au cours de son audition qu'il déciderait seul et en âme et conscience du moment de son départ³⁶, les parlementaires ne mirent pas leur menace à exécution et investirent à de larges majorités les six candidats proposés³⁷. Pour éviter que de tels conflits se reproduisent, le Parlement européen a exigé à plusieurs reprises depuis lors que les membres du directoire ne soient plus nommés d'un commun accord par les gouvernements³⁸.

3.2. La recherche d'un « dialogue structuré »

Pour concilier indépendance et responsabilité de la BCE, le Parlement européen entend établir avec elle un « dialogue structuré »³⁹. Le « niveau très insuffisant de légitimation démocratique »⁴⁰ lui semble être en effet le défaut majeur de l'UEM. Ce dialogue doit consister, selon la majorité des parlementaires, à améliorer les procédures existantes, plutôt qu'à transformer l'équilibre institutionnel. Ils s'inscrivent dans la ligne du traité, et s'ils cherchent à l'infléchir ils ne tentent pas de la rompre. Preuve en est que les suggestions, émanant des milieux nationaux et européen, qui visaient à modifier en profondeur les relations entre la BCE et les autres institutions, ont toutes été rejetées.

1/ La proposition d'amendement du député européen travailliste Allan Donnelly, suggérant d'instaurer un droit de censure contre le directoire dans les cas d'infraction grave n'a pas été retenue par les parlementaires⁴¹.

2/ L'idée émise par le Président Jacques Chirac d'organiser des auditions du directoire devant les parlements nationaux s'est vu opposer une fin de non-recevoir par M. Duisenberg, qui a très pragmatiquement argué que de telles dispositions l'amèneraient à ne « plus jamais être à Francfort »⁴².

³⁵ La question fut soulevée par M. Giansily (UPE, F) lors de l'audition de M. Duisenberg. Voir Parlement européen, *Audition de M. Wim Duisenberg, candidat à la présidence du directoire de la BCE*, 08 mai 1998, doc. PE 4-001-500, p. 6.

³⁶ Voir *Agence Europe*, 8 mai 1998.

³⁷ Voir *Agence Europe*, 13 et 14 mai 1998.

³⁸ Voir le Rapport Randzio-Plath et la résolution qui s'en est suivie, ainsi que le rapport de la commission institutionnelle du 25 janvier 1999, cité plus haut.

³⁹ Parlement européen, *Résolution sur la responsabilité démocratique dans la troisième phase de l'UEM du 02 avril 1998*, loc. cit.

⁴⁰ Rapport Barros-Moura, considérant I.

⁴¹ Le rapport Barros Moura reprend toutefois à son compte une disposition qu'il prétend trouver dans le rapport Radzio-Plath, mais qui n'y figure pas, réclamant « l'ajout, à l'occasion d'une nouvelle révision du traité, d'un nouveau paragraphe prévoyant la possibilité d'une motion de censure contre le Président de la BCE dans les cas extrêmes de non-respect répété des critères énumérés à l'article 108 du traité ». Cette suggestion n'a pas été retenue en plénière.

⁴² Parlement européen, *Audition de M. Wim Duisenberg, candidat à la présidence du directoire de la BCE*, loc. cit.

3/ La proposition de l'ancien Président français Giscard d'Estaing d'établir un comité parlementaire de l'Euro, composé paritairement de députés nationaux et européens ne semble pas non plus susciter l'enthousiasme des députés européens. M. Duisenberg a prudemment évité de prendre parti sur cette question, affirmant qu'il se soumettrait aux décisions prises par les parlementaires eux-mêmes⁴³. Quant aux élus européens, ils ont appelé à développer la coopération inter-parlementaire dans les cadres existants, la Cosac et les réseaux de commissions parlementaires spécialisées, « sans créer de nouvelles institutions ou comités parlementaires »⁴⁴.

4/ La commission institutionnelle avait même suggéré qu'un accord avec la BCE prévoie que ses dirigeants acceptent « que le niveau de leur rémunération (puisse) être affecté par le degré de réalisation des objectifs proclamés »⁴⁵. Cette position n'a toutefois pas été retenue en plénière.

5/ Enfin l'idée d'importer dans la Communauté le modèle néo-zélandais, en décidant de faire établir l'objectif de stabilité des prix conjointement par la BCE et le Conseil, voire de sanctionner la BCE si elle déviait de ces orientations, ne semble pas avoir jusqu'ici essaimé au-delà des cercles académiques⁴⁶.

Loin de ces projets ambitieux, qui appellent en fait à une révision du traité, le Parlement européen emprunte la voie d'une correction des dispositions existantes. En ce qui concerne les procédures de nomination des membres du directoire, il se contente d'exiger que les auditions de confirmation soient étendues à ceux des membres du comité économique et financier et du bureau des observateurs communautaires du FMI qui sont désignés par la Commission et la BCE⁴⁷ - ceux désignés par les gouvernements pouvant être entendus par les parlements nationaux. Il rappelle pour le reste qu'il s'attend à ce que le Conseil retire sa proposition si le candidat est rejeté par le Parlement, et qu'il espère que le Conseil renoncera à l'accord unanime pour ces nominations.

Le Parlement met beaucoup plus d'insistance sur les rapports de la BCE et les débats qui pourront s'en suivre. Ses membres ne cherchent pas à récupérer une partie du pouvoir transféré à la BCE, mais à énoncer des conditions qui permettent que ses décisions soient rendues publiques et motivées, de telle sorte qu'elles puissent faire l'objet d'un débat. A cette fin les procédés actuels doivent subir, selon les élus, trois corrections.

1/ Il conviendrait d'abord que la BCE *définisse et rende publics ses objectifs* de stabilité des prix - ce qu'elle a fait dans une décision du 13 octobre 1998. Elle devrait aussi, dans le même esprit, justifier la manière dont ces objectifs affectent les autres politiques, et en particulier la lutte contre le chômage.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Rapport Barros Moura, pt. 15.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 15.

⁴⁶ Voir notamment les articles cités de A. Busch et L. Gormley et J. de Haan.

⁴⁷ Parlement européen, *Résolution sur les conséquences constitutionnelles de l'UEM dans le contexte de l'élargissement du 11 février 1999*, doc. PE A4-0030/99, pt. 7.

2/ Les députés demandent aussi à la BCE *d'étoffer ses rapports* annuels et trimestriels, et d'y inclure notamment des analyses des tendances inflationnistes et une explication des décisions prises pour y réagir, ainsi qu'une description de la manière dont la politique monétaire soutient les autres politiques. Il s'agit en d'autres termes d'imposer à la Banque l'obligation de motivation que le traité prévoit pour les actes du Conseil, du Parlement et de la Commission (art. 253 CE). Pour qu'un débat puisse avoir lieu, il faut que les parlementaires sachent comment la BCE a analysé la situation et comment elle pense y avoir répondu : c'est seulement en connaissance des objectifs et des analyses que l'on peut discuter la pertinence des décisions. La BCE semble toutefois s'engager avec réticence dans cette voie. Dans sa décision du 13 octobre 1998 elle a annoncé qu'elle ne publierait ni prévisions en matière d'inflation, ni explications des écarts avec ces prévisions.

3/ Le même souci de motivation et de transparence *justifie l'exigence de publication des décisions* de la Banque. Le traité est laconique à cet égard qui dispose que « la BCE peut décider de publier ses décisions, recommandations et avis » (110.2 CE) et que le conseil des gouverneurs peut, de la même manière, décider de rendre public le résultat de ses délibérations (10.4 SEBC). Le Parlement exige de la BCE qu'elle publie non seulement ses décisions et leurs motivations, le jour même, mais aussi les procès verbaux de ses réunions⁴⁸. Sur ce point, la BCE a fait usage de la discrétion que lui confère le traité en annonçant, par l'entremise de son président, qu'elle se refusait, pour faciliter les négociations en son sein et pour éviter de troubler les marchés, à publier ses procès verbaux. Le règlement intérieur de la Banque précise (art. 23.4) que ces documents seront rendus publics après une période de trente ans - délai à peine plus court que celui habituellement imposé à la divulgation des documents des services secrets.

Entre les exigences des parlementaires et les concessions auxquelles la BCE se dit prête, la marge reste large. S'il est acquis que des réunions auront lieu au moins quatre fois par an au Parlement en présence de membres du directoire, et si la BCE s'engage à établir des rapports publics réguliers, elle a fermement refusé de publier certains de ses documents et elle ne s'était pas encore prononcée, au début de la législature 1999-2004, sur l'opportunité de justifier la manière dont ses objectifs affectent les autres politiques. Les membres du directoire semblent opter pour une politique de fermeté et d'indépendance nette, justifiée à leurs yeux par la nouveauté de l'institution et son caractère plurinational. Rendre publics les débats menés au sein du conseil des gouverneurs pourrait nourrir, craignent-ils, les spéculations portant sur les conflits entre gouverneurs. M. Duisenberg considère que la crédibilité de la Banque repose sur son unité et sa détermination, conditions qui pourraient être mises en péril par des débats trop intenses, tels ceux qui jalonnent les relations de la Federal Reserve et de la classe politique aux Etats-Unis. Dans ces conditions, et compte non tenu de la technicité de ces questions, il paraît difficile de soumettre la BCE à un débat public, en l'obligeant à expliquer les motivations et les effets de ses décisions. Conscient de

⁴⁸ Parlement européen, *Résolution sur les conséquences constitutionnelles de l'UEM*, loc. cit., pt. 15.

ces limites, le Parlement européen réfléchit à des réformes plus générales de l'UEM, susceptibles de rééquilibrer les pouvoirs.

3.3. Vers un gouvernement économique ?

Puisque l'on ne peut retenir dans l'Union européenne le schéma parlementaire classique, dans lequel l'exécutif contrôle la banque centrale et est responsable devant l'assemblée, et après avoir mesuré les difficultés d'un dialogue direct entre la Banque et le Parlement, reste un troisième modèle de contrôle, qui figure entre les deux précédents. La Communauté européenne reposant simultanément sur des éléments intergouvernementaux et des dispositions de type fédéral, il est naturel que sa politique économique et monétaire emprunte aux deux logiques. Concrètement, cela signifie que la BCE pourrait être rendue responsable de sa politique par deux voies complémentaires : d'un côté le Parlement peut essayer de la contrôler directement, comme il en va des banques centrales indépendantes en système fédéral ; d'un autre côté, il peut s'efforcer d'agir sur le Conseil, qui pourrait contrebalancer le pouvoir de la Banque par le biais de ses politiques économiques et sociales. C'est cette double voie que le Parlement semble avoir choisi de privilégier.

Ses rapports et résolutions les plus récents tendent en effet à replacer la question du contrôle de la BCE dans un contexte plus large, qu'il qualifie de « cadre constitutionnel ». Le « changement qualitatif des rapports entre souverainetés nationales et compétences de l'UE que représente le passage à la monnaie unique » argumente la commission institutionnelle du Parlement, doit être accompagné de la mise en place d'une « Union économique et sociale qui soit le pendant politique de l'Union monétaire »⁴⁹. Cela implique d'avancer dans l'harmonisation, au moins minimale, des législations sociales et fiscales des Etats membres. Il convient aussi, affirme le Parlement, d'opérer une réforme institutionnelle poursuivant un double but d'efficacité et de « démocratie ».

Les suggestions émises par les parlementaires en matière d'Union économique - et sociale - envisagent l'émergence d'une forme de « gouvernement économique » européen qui s'inspire du modèle communautaire classique. Cela suppose d'abord, selon ces rapports, que le champ des « grandes orientations de politique économique » soit étendu au-delà des domaines qu'évoque le traité, pour couvrir l'ensemble des politiques macroéconomiques. Il conviendrait également, selon le Parlement, que les instruments normatifs en ces matières soient rendus obligatoires - concrètement, la « recommandation » serait remplacée par la décision. Les procédures devraient enfin être simplifiées et modifiées, afin d'y renforcer le poids de la Commission et du Parlement.

Dans un avant-projet d'accord interinstitutionnel, le Parlement européen a donné le détail des procédures nouvelles qu'il appelle de ses vœux⁵⁰. La logique générale est la suivante : les initiatives émaneraient de la Commission, sous la forme de recommandations ; le Parlement en débattrait et soumettrait sa résolution au Conseil ; celui-ci élaborerait sur cette base un projet dont il discuterait ensuite au Conseil européen ; le Parlement conduirait enfin un second débat, donnant lieu éventuellement au vote d'une résolution. La décision resterait ainsi du ressort du Conseil, qui apparaîtrait comme l'organe principal du « gouvernement économique », mais elle émanerait plus directement d'une

⁴⁹ Rapport Barros Moura, pt. 1.

⁵⁰ En annexe du rapport Randzio-Plath.

proposition de la Commission et aurait été soumise à une double débat devant le Parlement européen⁵¹. Des procédures similaires s'appliqueraient à la surveillance multilatérale des politiques économiques nationales et aux contrôles des déficits excessifs. Le Parlement européen évoque encore, mais avec prudence, la possibilité de mener parallèlement des débats auxquels les parlements nationaux seraient partie prenante. Dans la mesure où le SEBC associe les banques nationales et la BCE, la collaboration des parlements nationaux et européen répondrait à une logique claire de symétrie institutionnelle. L'expérience enseigne toutefois que des trois pouvoirs traditionnels, exécutif, judiciaire et parlementaire, ce sont les organes du dernier qui éprouvent le plus de difficulté à coordonner leur action⁵².

Ces suggestions témoignent d'un souci de réalisme du Parlement, tranchant avec certaines de ses positions antérieures. Les députés prennent acte, dans ce schéma, de la nature duale de l'Union, où le Conseil reste l'élément moteur de la coordination économique. Ils ne réclament pas le passage à la codécision pour l'adoption de ces décisions, qui sont pourtant d'une importance cruciale, et se contentent de présenter leur assemblée comme un forum où les décisions économiques sont « légitimées » en étant soumises au débat contradictoire et public. Tant à l'égard de la BCE que vis-à-vis du Conseil, le Parlement européen accepte une position de contrôle extérieur, contre laquelle il s'est pourtant insurgé à de multiples reprises dans son histoire⁵³.

4. DE LA RESPONSABILITE A LA « RESPONSIVITE » : LES TRANSFORMATIONS DU CONTROLE DEMOCRATIQUE

Le modèle de « gouvernement économique » qui s'ébauche est finalement très européen. D'abord parce qu'il correspond à un « modèle continental » de répartition des tâches entre banque et pouvoir politique qui continue de se distinguer des approches anglo-saxonnes, où la notion d'« *accountability* » reste cardinale⁵⁴. Ensuite parce qu'il s'inscrit dans la continuité du « modèle communautaire » et de son équilibre institutionnel si particulier. On peut dire en substance que trois approches se complètent. D'un côté, une alliance entre les banques nationales et une banque « fédérale » très indépendante détermine la politique monétaire. D'un autre côté, un « gouvernement » collégial, associant les exécutifs nationaux et les instances communautaires, s'efforce de formuler les politiques économiques et sociales de la Communauté. Entre ces deux « piliers » enfin, un dialogue multiforme s'esquisse. L'interpénétration institutionnelle devrait assurer une prise en compte réciproque des *desiderata* de la branche monétaire et de la branche politique.

⁵¹ Le rapport Barros Moura évoque aussi la consultation du Comité économique et social.

⁵² Voir R. Dehousse, « Les Etats et l'Union européenne : les effets de l'intégration », in S. Cassese et V. Wright (eds.), *La transformation de l'Etat en Europe*, Paris, La découverte, 1996, pp. 55-70.

⁵³ J'ai abordé cette question dans P. Magnette, « Le parlementarisme dans l'Union européenne, Reconsidérer la représentation », in A. Fenet et C. Thuy-Huan (eds.), *La coexistence, enjeu européen*, Paris, PUF, 1998, pp. 41-69.

⁵⁴ Voir les articles cités de A. Busch et de L. Gormley et J. de Haan.

Le Parlement européen reste largement exclu de ce dialogue, raison pour laquelle il suggère que son président assiste, au même titre que ceux de la BCE et de la Commission, aux réunions du Conseil européen de juin où seront discutés les grandes orientations économiques et les axes de la politique de l'emploi. Parallèlement il s'efforce d'établir un dialogue direct et permanent avec la BCE, qui pourrait s'accompagner de débats coordonnés entre les parlements nationaux et les banques centrales des Etats. Le relatif cloisonnement institutionnel des pouvoirs monétaire et économique-social serait ainsi compensé par des formes souples de coopération.

De manière générale, les relations de subordination ou de contraintes sont rares dans l'Union européenne. La codécision illustre parfaitement cette logique de « mitigation des fonctions » et de « collaboration des organes » qui fait la particularité du modèle communautaire⁵⁵. La procédure est conçue, en tout cas dans la version qu'en donne le traité d'Amsterdam, de telle sorte que ni le Parlement ni le Conseil ne puisse imposer sa volonté à l'autre, et que le secours de la Commission soit requis par chacun. L'Union monétaire constitue une modalité particulière de cette logique : formellement le Conseil et la Banque peuvent décider de manière autonome, mais en pratique la complémentarité de leurs compétences et l'intrication de leurs institutions devraient les en empêcher, ou au moins les en dissuader.

C'est parce que ces agencements constituent une remise en cause profonde des traditions européennes de relations entre les pouvoirs qu'ils suscitent tant d'inquiétudes voire d'hostilité. La responsabilité politique des exécutifs est assurée, dans le modèle parlementaire, à trois niveaux. *A priori*, les élus confèrent un mandat aux exécutants, ainsi investis d'une légitimité populaire indirecte. En cours de mandat, les élus exercent un contrôle permanent, par le biais de débats publics, sur leurs mandataires. *A posteriori*, les élus du peuple peuvent sanctionner les organes délégués. L'Union monétaire s'inspire des deux premières logiques mais rompt avec la troisième. La BCE est indirectement issue du corps civique — puisqu'elle est nommée par des organes eux-mêmes élus, au premier ou au second degré⁵⁶. Elle doit rendre des comptes réguliers devant ses mandants. Mais elle ne peut être démise par eux. La cohérence du système parlementaire de responsabilité politique se trouve ainsi brisée : le contrôle permanent que les assemblées nationales exercent, par le biais de questions, d'enquêtes, de débats... trouve tout son sens dans la possibilité qu'il comporte de déboucher sur une sanction (censure). L'exécutif délégué que constitue la Banque centrale pourra être invité à s'expliquer, mais il échappera à toute sanction, même dans les cas où ses mandants considéreraient qu'il a violé les termes de son mandat. Sera-t-il, dès lors, enclin à jouer le jeu du dialogue ?

Cette transformation de la notion de responsabilité politique s'inscrit dans une évolution générale de l'idéologie démocratique. De la même manière qu'après guerre les droits de l'homme furent jugés trop fondamentaux pour être sujets aux caprices du législateur, et confiés à des juges politiquement irresponsables, la stabilité des prix est devenue un objectif fondamental, isolé des enjeux politiques. De nouvelles formes de responsabilité se mettent en place à l'égard de ces pouvoirs indépendants⁵⁷. Ils restent, d'abord, soumis au contrôle juridictionnel : les

⁵⁵ D. Simon, *Le système juridique communautaire*, Paris, PUF, 2e éd., 1999.

⁵⁶ Avec ce que la multiplication des délégations fait perdre de sens à ce « mandat populaire ».

⁵⁷ Voir A. Héritier, « Elements of democratic legitimation in Europe : an alternative perspective », *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, n° 2, 1999, pp. 269-282.

exécutants autonomes se contrôlent entre eux, en d'autres termes, dans une logique classique de « *checks and balances* ». Ils tendent surtout à être soumis à un autre mode de légitimation, fondé sur le concept de publicité. L'idée est loin d'être nouvelle. Les premiers penseurs de la république, il y a deux siècles, considéraient que pour être légitime un pouvoir devait être soumis à la critique du public. Sous-jacente était la conviction, très nettement exprimée chez Kant, que l'épreuve de la discussion publique, de la délibération, forcerait le pouvoir à s'aligner sur la volonté générale⁵⁸. Le pouvoir légitime devait à la fois répondre aux aspirations des citoyens et répondre de ses actions devant eux.

Des théoriciens politiques redécouvrent aujourd'hui ce registre de légitimation. Dans la mesure où l'on ne peut remettre en cause l'indépendance de certains organes, arguent-ils, le schéma parlementaire classique de la sanction est inapplicable. Il convient dès lors de lui substituer des formes douces de contrôle politique, ancrées dans l'idée de publicité. Un pouvoir sera dit légitime, dans cette optique, s'il est transparent, si ses décisions sont rendues publiques, s'il est obligé de les motiver, en sorte que le « public » puisse débattre de ses options⁵⁹. La logique de contrainte et de sanctions qui caractérisait le parlementarisme depuis ses origines s'épuise. Les élus ont délégué une part de leur pouvoir à des organes indépendants, et se sont privés du droit de mettre fin à ce mandat. L'architecture pyramidale des démocraties classiques se délite, laissant la place à des structures horizontales où divers sous-systèmes s'influencent réciproquement sans que l'un domine réellement les autres⁶⁰. C'est le sens même de la représentation politique qui, dans ces conditions, est remis en cause. Les élus ne peuvent plus se comprendre comme les mandataires du peuple chargés de sanctionner en son nom les dirigeants fautifs. Leur mission est plutôt de convaincre les dirigeants de justifier leurs décisions, de manière qu'elles puissent faire l'objet d'un débat public. Là où les procédures de contrôle et de sanction permettaient aux parlementaires de contraindre les exécutifs, les techniques de la transparence, de la publicité et de la motivation n'offrent désormais que des moyens d'influence. Les exécutifs autonomes ne sont plus tant soumis à une exigence de « responsabilité » qu'à un devoir de « responsivité » : ils doivent démontrer qu'ils répondent aux aspirations des citoyens, ce dont leur faculté de se livrer à une discussion publique est censée témoigner, à défaut de pouvoir être sanctionnés par eux⁶¹.

Ce glissement de logique démocratique constitue un défi pour la BCE elle-même. Son indépendance heurte les traditions nationales bien établies, ce qui explique qu'elle reste contestée. La banque ne peut donc se contenter d'exciper de son statut pour asseoir sa légitimité. Il faudra du temps pour que les citoyens jugent légitime l'autonomie d'un pouvoir qu'ils ont vu soumis depuis un demi siècle au contrôle de leurs élus. Comme le dit le Parlement européen dans une jolie lapalissade, « l'indépendance de la BCE ne sera acceptée par l'opinion publique

⁵⁸ Voir l'interprétation classique de ce moment de la pensée politique moderne par J. Habermas, *L'espace public, Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, trad. de M. B. de Launay, Paris, Payot, 1990.

⁵⁹ Voir G. Majone, « Regulatory Legitimacy », in G. Majone (Ed.), *Regulating Europe*, London/New York, Routledge, 1996, pp. 283-301. Voir aussi J.-M. Ferry, « Une philosophie de la Communauté », in P. Thibaud et J.-M. Ferry, *Discussion sur l'Europe*, Paris, Calmann-Lévy, 1992.

⁶⁰ Ce qui correspond à l'analyse de l'évolution des Etats occidentaux proposée par les systémistes depuis une vingtaine d'années. Voir N. Luhmann, *Politique et complexité*, trad. De J. Schmutz, Paris, Cerf, 1999.

⁶¹ Voir J. Charlot, « From Representative to Responsive Government ? », in J. Hayward (Ed.), *Elitism, Populism and European Politics*, Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 88-100.

que si elle jouit d'une grande légitimité »⁶². Or les voies ouvertes à la BCE sont étroites. Institution nouvelle, elle ne peut s'appuyer sur le poids des habitudes. Elle ne peut pas non plus, puisqu'elle entame ses travaux, tirer argument de son « acquis » ou de son expérience. Ni la légitimation par la tradition, ni la légitimation par les « *outputs* » comme disent les systémistes, ne lui sont actuellement possibles. Seule son attitude à l'égard des élus et des opinions publiques, c'est-à-dire les « *inputs* » pour utiliser le même vocabulaire systémiste, lui permettront, au cours de cette période d'adolescence, d'asseoir sa légitimité. C'est en ces termes que semble avoir raisonné le nouveau gouvernement britannique : en même temps qu'il a consolidé l'indépendance organisationnelle de la Bank of England, il a donné au Parlement des moyens accrus de la contrôler. Dans la mère patrie du parlementarisme, indépendance et « *accountability* » vont de pair.

L'Union européenne n'a pas, pour le moment, suivi cette voie. Deux stratégies divergentes s'y dessinent aujourd'hui. D'un côté, certains pensent que la BCE ne peut construire sa légitimité qu'en affirmant avec force son indépendance par rapport au politique. C'est la raison pour laquelle les membres de la BCE, soutenus par quelques gouvernements tel celui de la RFA, se refusent à rendre publiques leurs délibérations. Une certaine discrétion leur paraît indispensable pour affirmer leur unité, leur détermination et leur autonomie. D'un autre côté, certains autres, au Parlement européen ou dans les assemblées et gouvernements nationaux, pensent au contraire que la BCE n'apparaîtra légitime que si elle est disposée à rendre des comptes de son action, et à prendre en considération les avis des élus. Cela suppose que le « gouvernement économique et social » de l'Union se consolide, pour être en mesure de contrebalancer la puissance monétaire. Mais cela requiert aussi que la BCE soit disposée à expliquer ses décisions, de manière qu'elles puissent faire l'objet de débats dans les parlements nationaux et européen. Le secret des délibérations est en principe compatible avec cet argument : on peut très bien comprendre que la Banque protège ses membres des pressions gouvernementales et refuse pour cette raison de publier ses débats. Ce qui est en revanche essentiel à la mise en discussion publique de ses décisions, c'est le développement de ses rapports, de telle sorte que les parlementaires, et les opinions publiques, puissent comprendre les motivations de ses décisions et les discuter en connaissance de cause. Jusqu'à ce jour, cependant, la volonté de la Banque de donner d'elle une image d'unité et d'indépendance l'incline à limiter les concessions à cet esprit de délibération ouverte au strict minimum.

Ces deux positions sont fondées sur des conceptions différentes de la légitimité du pouvoir monétaire : les uns considèrent qu'il ne peut être légitime que si son indépendance par rapport aux politiques est garantie, tandis que les autres affirment au contraire que sa légitimation requiert qu'il soit « *responsive* » aux attentes des politiques et des opinions publiques. Rien n'interdit en principe que ces deux logiques se complètent. Mais tant que ces deux points de vue continuent de s'opposer⁶³, la BCE continuera d'osciller entre indépendance et responsabilité, sans parvenir à les réconcilier.

⁶² Parlement européen, *Résolution sur la responsabilité démocratique dans la troisième phase de l'UEM*, loc. cit., Considérant C.

⁶³ Voir la querelle entre les gouvernements allemand et français à laquelle fait écho *Le Monde* du 09 juin 1999

Paul Magnette
FNRS/ Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles
39, av. F. D. Roosevelt – B – 1050 Bruxelles
Tel : + 32 2 650 30 76
Fax : + 32 2 650 30 68
email : pmagnet@ulb.ac.be