

CHRISTIAN NOYER
Gouverneur de la Banque de France

SÉMINAIRE EUROSystème – MÉDITERRANÉE

CANNES

8-9 FÉVRIER 2005

L'INDÉPENDANCE DES BANQUES CENTRALES :

**MODALITES DE MISE EN ŒUVRE
AU SEIN DU SYSTEME EUROPEEN DE BANQUES CENTRALES**

La théorie économique des trente dernières années a démontré les avantages que procure l'indépendance des banques centrales en termes de surplus de bien-être économique. Les travaux théoriques, initiés par *Barro* et *Gordon*, et poursuivis par *Kydland* et *Prescott* (prix Nobel en octobre 2004), ont démontré les avantages qui résultent de la délégation de la responsabilité de la politique monétaire à un banquier central *a priori* plus attaché que le gouvernement ou toute autre institution à maintenir la stabilité des prix.

L'indépendance des banques centrales s'est imposée dans un contexte d'internationalisation et de globalisation des marchés. Ainsi, il est crucial pour les agents économiques et les acteurs de marché de pouvoir s'appuyer sur une politique monétaire dont les objectifs sont définis avec clarté, par des institutions dégagées des contingences du court terme, et mettant en place une communication régulière.

Lors du colloque organisé par la Banque de France en 2000 sur « *Indépendance et responsabilité, évolution du métier de banquier central* », *P. Kenen* (Université de Princeton) a rappelé les évolutions qui ont le plus marqué, selon lui, le cadre institutionnel des banques centrales :

- la majorité des banques centrales bénéficient désormais d'une grande indépendance dans le choix et l'utilisation des instruments de politique monétaire ;
- un nombre croissant de banques centrales se sont formellement engagées à faire de la stabilité des prix l'objectif principal de la politique monétaire (le taux de change a longtemps été l'objectif central pour de nombreuses banques centrales) ;
- de nombreuses banques centrales ont adopté un processus collégial de prise de décision en mettant en place des comités de politique monétaire (la conduite de la politique monétaire, dans un contexte d'indépendance, devant relever d'une instance collégiale) ;
- enfin, les banques centrales sont devenues plus transparentes, expliquant davantage leurs décisions et communiquant de manière intensive vis-à-vis du public.

Une étude très récente du FMI (*Lybek, Morris, 2004 : « Central Bank Governance : A Survey of Boards and Management »*) dresse un état des lieux de la question de l'indépendance des banques centrales et confirme ces évolutions. Sur la base d'un échantillon de 101 banques centrales, plus de la moitié (58 %) bénéficient d'une indépendance pleine et entière au sens de la libre détermination de l'objectif final de leur politique monétaire et des moyens de l'atteindre, 35 % bénéficient d'une indépendance limitée à la détermination des moyens de parvenir à un objectif fixé par le gouvernement. Il ressort également que seulement 7 % des banques centrales recensées sont assimilables à de pures entités administratives dépendantes du pouvoir politique. Cette évolution générale s'est accompagnée de résultats positifs en matière de lutte contre l'inflation. En s'appuyant sur les résultats concrets, on a pu constater, au sein du groupe des pays industrialisés, que les performances en matière d'inflation sont meilleures dans ceux qui ont accordé une grande indépendance à leurs banques centrales. Cette relation a également pu être démontrée dans les économies en transition. En revanche, ce lien est clairement moins significatif dans les pays en développement.

Néanmoins, les exemples de la banque centrale de Turquie, indépendante depuis une date récente, ou de celle d'Israël, dont l'indépendance légale n'est pas encore complète même si, dans les faits, elle bénéficie d'une large indépendance, montrent que le principe d'indépendance suscite encore des réticences. Celles-ci justifient que les banquiers centraux continuent d'expliquer, tant auprès de la sphère politique qu'auprès du grand public, les bénéfices de l'indépendance.

Les pays de l'Union Européenne, confrontés aux défis de la globalisation des marchés au début des années 1980, n'ont eu d'autre choix que d'accorder l'indépendance à leurs banques centrales, celle-ci constituant en outre l'une des conditions fixées par le Traité sur l'Union Européenne pour pouvoir adopter la monnaie unique. Les Statuts du SEBC présentent la particularité, sans doute unique, d'être intégrés dans un Traité international, celui sur l'Union Européenne (TUE), qui assigne explicitement au SEBC la stabilité des prix comme objectif principal et garantit son indépendance.

Le Système Européen de Banques Centrales a adopté une définition multicritère qui garantit *a priori* un haut degré d'indépendance. Néanmoins, les législations nationales n'étant pas figées, le Traité prévoit que le SEBC fasse connaître son avis sur les modifications législatives et réglementaires qui sont susceptibles de porter atteinte à l'indépendance des banques centrales des États membres.

La conception « multicritères » de l'indépendance s'accompagne naturellement de fortes contreparties qui s'imposent au SEBC.



1. LA CONCEPTION « MULTICRITERES » DE L'INDEPENDANCE

Dans un contexte institutionnel mouvant, notamment avec l'arrivée de nouveaux États membres dont les législations nationales sont modernisées pour intégrer l'acquis communautaire, le SEBC est particulièrement attentif à ce que le haut degré d'indépendance des banques centrales soit préservé.

1.1 La doctrine de la BCE en matière d'indépendance s'exprime au travers d'avis

Dans le contexte européen, le fait que l'indépendance des banques centrales soit une obligation juridique, imposée aux États membres de l'Union Européenne par le Traité, est une chance. Le respect de l'indépendance bénéficie ainsi d'un niveau de protection très élevé qui reprend largement celui dont bénéficiaient déjà la Bundesbank et d'autres banques centrales avant l'instauration de l'euro et du SEBC.

Le SEBC a en outre précisé certains éléments de l'indépendance dans deux exercices : le premier, général et régulier puisqu'il est publié tous les deux ans depuis 1996, est le rapport de convergence. Il fait le point sur les progrès enregistrés en matière de convergence économique et juridique des États membres de l'Union européenne ne participant pas encore à l'union monétaire. Le deuxième, spécifique et plus ponctuel, réside dans la fonction consultative de la BCE, prévue par l'article 105-4 du Traité.

Il convient de distinguer la stricte conformité avec le Traité des textes nationaux régissant l'activité des banques centrales de l'Union Européenne et le corps de doctrine qui se dégage des avis donnés par le SEBC. Ces avis, bien qu'obligatoires en vertu des dispositions du Traité, n'ont pas « force de

Dans le cadre de la procédure de consultation obligatoire de la Banque centrale européenne (BCE) prévue par le traité CE (art. 105.4), sur tout projet de réglementation relevant de sa compétence, le Conseil des gouverneurs de la BCE est régulièrement conduit à rendre des avis. Dans le contexte des projets législatifs nationaux portant réforme des statuts de banques centrales nationales (BCNs), le SEBC a été amené à affiner son interprétation de l'indépendance des banques centrales. Le Rapport de convergence de la BCE précise aussi que l'appréciation de l'indépendance des BCNs au regard des dispositions juridiques pertinentes repose sur une analyse de la « compatibilité » des textes nationaux avec le Traité et ne vise pas à une harmonisation des législations nationales, des particularités nationales pouvant subsister. À cet égard, le constat fait dans le Rapport de convergence de l'Institut Monétaire Européen (IME) de 1998 (p. 324) demeure toujours valide. Celui-ci indiquait très justement que « l'indépendance des banques centrales n'est pas un sujet qui peut se réduire à des formules arithmétiques ni faire l'objet d'une application mécanique et la façon dont elle est réalisée pour chacune des BCN doit [...] être appréciée au cas par cas ».

Le Conseil des gouverneurs n'a jamais hésité à faire connaître ses préoccupations lorsque des projets législatifs ou réglementaires lui semblaient remettre en cause tel ou tel autre aspect de l'indépendance d'une BCN. Le caractère public de ces avis en fait des instruments souvent suivis par les autorités politiques engagées dans un processus de réforme. Ce n'est cependant pas toujours le cas. Ainsi, l'issue de l'avis de novembre 2004 relatif aux statuts de la Banque Nationale de Hongrie illustre les appréciations divergentes faites par le Conseil des gouverneurs - fondée sur l'objectif ultime de stabilité des organes dirigeants - et par le gouvernement national au sujet du mode de nomination des membres des organes dirigeants de la banque centrale.

À cet égard, il convient de préciser que le Conseil des gouverneurs ne se prononce pas sur la légitimité des projets de texte (le plus souvent fondée) qui visent, par exemple, à mieux assurer l'assise des organes dirigeants ou à améliorer la gestion de la banque centrale. Les avis de la BCE s'attachent en fait à rappeler que, lorsque le législateur modifie les statuts d'une BCN, ce dernier doit garder à l'esprit la stabilité nécessaire des organes dirigeants et éviter que les nouvelles dispositions, ou leurs effets indirects, ne soient préjudiciables en termes d'indépendance. Or, des modifications apparemment mineures peuvent avoir, à terme, des effets dommageables à cette stabilité institutionnelle. Les avis de la BCE ont, dès lors, pour ambition de mettre en lumière ces risques et, ainsi, d'éclairer les gouvernements, les parlements et les opinions publiques, avant que des changements légaux ne soient entérinés.

1.2 Les quatre dimensions du concept d'indépendance au travers des avis du SEBC

La « jurisprudence » qui se dégage de ces avis permet de préciser les quatre dimensions du concept d'indépendance : institutionnelle, fonctionnelle, opérationnelle et financière. Si les deux premiers aspects sont le plus souvent mis en avant pour qualifier les avancées d'une banque centrale vers l'indépendance, les deux autres n'en sont pas moins importants.

Les statuts de toutes les banques centrales du SEBC ne remplissent pas encore parfaitement, à ce jour, les exigences du Traité. Les avis auxquels il est fait référence ci-après illustrent l'appréciation par le SEBC mais ne visent pas à établir un état des lieux exhaustif de la situation des banques centrales du SEBC au regard de chacun d'entre eux.

▪ *Indépendance institutionnelle*

- *Définition*

Le pré-requis institutionnel se caractérise, pour l'essentiel, par la condition de *stabilité des fonctions de membres des organes dirigeants* des banques centrales et leur indépendance statutaire.

L'article 108 du Traité, repris dans l'article 7 des Statuts du SEBC, régit cet aspect. Il interdit, en effet, à une banque centrale ou à un membre de ses organes dirigeants de solliciter ou d'accepter des instructions de quelque autorité politique ou administrative que ce soit. Le même article fait également interdiction à ces autorités politiques ou administratives de chercher à influencer les membres des organes dirigeants des banques centrales.

La mise en œuvre de cet article, dont l'importance est fondamentale, nécessite toujours des modifications législatives dans six des dix nouveaux États membres de l'UE : République tchèque, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Pologne et Slovaquie. Ces modifications seront nécessaires pour que les banques centrales remplissent les critères juridiques d'indépendance requis pour entrer dans la zone euro¹.

Par ailleurs, en vertu de l'article 14.2 des Statuts du SEBC, les BCN doivent prévoir, en particulier, que la durée du mandat du gouverneur ne soit pas inférieure à 5 ans. Cet article vise à protéger les gouverneurs contre le risque d'une révocation arbitraire.

- *L'avis rendu sur la Banque Nationale de Hongrie illustre le point de vue du Conseil des Gouverneurs*

Cet avis (avis 2004/35 du 4 novembre 2004) critiquait le projet du gouvernement visant à permettre au premier ministre de nommer un nombre plus important de membres au Conseil monétaire. Cette disposition aurait conduit, de facto, à la révocation de deux sous-gouverneurs actuels, et provoqué la cessation anticipée de leurs mandats. Or, l'indépendance personnelle des membres des organes décisionnaires en matière de politique monétaire, en particulier l'irrévocabilité de leur nomination, est une des clés de la stabilité des organes de direction et, partant, de la crédibilité des banques centrales. Cette indépendance est assurée par l'article 14-2 des Statuts du SEBC, qui prévoit, en cas de révocation de l'un des gouverneurs, un droit de recours du gouverneur ou du conseil des gouverneurs devant la Cour Européenne de Justice.

Ce projet de loi prévoyait un renouvellement « en bloc » des membres nommés par le gouvernement. Le Conseil des gouverneurs a été d'avis que, à l'instar des dispositions appliquées aux premiers membres du directoire de la BCE², les mandats devaient permettre un étalement dans le temps de ces renouvellements afin d'« assurer que l'appartenance à l'organe de décision ne soit pas déterminée par les cycles politiques »³. Ce changement envisagé dans les statuts de la Banque de Hongrie pouvait être perçu comme une atteinte à l'indépendance des instances de décision de la banque centrale et entamer la crédibilité de l'institution.

¹ BCE, Rapport de convergence, 2004, chapitre 2 « Compatibilité de la législation nationale avec le Traité ».

² Article 50 des Statuts du SEBC.

³ Avis de la BCE relatif à la Banque Nationale de Hongrie, CON/2004/35.

▪ *Indépendance fonctionnelle*

- *Définition*

L'indépendance fonctionnelle consiste dans la délégation à la banque centrale de la responsabilité de déterminer et conduire librement la politique monétaire, sur la base d'un objectif final clairement précisé.

Cette indépendance fonctionnelle interdit toute interférence gouvernementale dans la poursuite de l'objectif, ce qui, entre autres, justifie l'interdiction pour les banques centrales de garantir des avances au Trésor (art. 101 et 102 du Traité UE et art. 21 des Statuts).

Cette exigence n'est pas encore remplie par tous les États membres de l'Union Européenne. Ainsi, le Rapport de convergence de la BCE 2004 a estimé que l'objectif final de la Banque de Lettonie, à savoir « contrôler la masse monétaire en circulation dans le but de maintenir la stabilité des prix » n'était pas totalement en ligne avec les exigences du Traité.

Le Traité sur l'UE dispose en effet que l'objectif principal de la politique monétaire est la stabilité des prix, laissant le choix des instruments pour y parvenir à la discrétion du banquier central. Comme la loi régissant les statuts de la Banque de Lettonie fait de la stabilité des prix un objectif premier (mais pas « principal »), la banque centrale pourrait avoir latitude pour arbitrer en défaveur de celui-ci.

▪ *Indépendance opérationnelle*

- *Définition*

L'indépendance de la banque centrale vise à garantir son autonomie de gestion interne sur le plan des moyens.

- *L'avis sur la Banque centrale d'Irlande*

Dans son avis (2002/16 du 5 juin 2002) sur le projet de loi fusionnant la Banque centrale d'Irlande et l'Autorité des services financiers, la BCE a précisé que le gouverneur devait avoir un « degré suffisant de contrôle sur les décisions relatives au personnel pour protéger l'indépendance opérationnelle de la banque centrale ». Le Conseil des gouverneurs a clairement fixé les limites de cette fusion en mettant en garde contre les risques d'empiètement des tâches de supervision sur les missions de banque centrale.

▪ *Indépendance financière*

- *Définition*

Cette composante vise à garantir aux banques centrales les ressources financières suffisantes pour assumer leurs missions dans le contexte national, mais aussi dans le cadre de l'Eurosystème et à l'international.

Le « concept d'indépendance financière requiert qu'une BCN doit, en tout temps, avoir les moyens financiers suffisants pour assumer ses autres fonctions [autres que celles liées au SEBC comme prévu à l'article 108 du Traité], i.e. remplir ses missions nationales, ses obligations internationales et couvrir correctement ses dépenses administratives et opérationnelles. »⁴

- *Avis relatif à la Banque de Finlande*

L'avis de la BCE (2003/22 du 15 octobre 2003) relatif à la Banque de Finlande a posé certaines conditions, quant aux réformes touchant à la situation financière des banques centrales, qu'il s'agisse du niveau de leurs fonds propres ou des conditions de transfert des bénéfices à l'État actionnaire.

Le projet de loi finlandais comportait plusieurs aspects : une réduction du capital de la banque centrale forçant cette dernière à vendre une partie de ses actifs de réserves, un transfert automatique de 100 % de ses bénéfices à l'État et, enfin, une limitation stricte fixée aux possibilités de la Banque de créer des provisions financières. L'effet combiné de ces mesures aurait pu aboutir à fragiliser la position financière de la banque centrale, à accroître le risque que celle-ci n'ait plus les ressources suffisantes pour assumer ses missions dans le cadre du SEBC et à la rendre dépendante de décisions de tiers (le Parlement ou le gouvernement).

- *Rapport de convergence 2004 : régime d'affectation des bénéfices de la Banque de Suède*

Le fait que le Parlement puisse décider, discrétionnairement, de l'affectation des bénéfices de la banque centrale n'est pas conforme au Traité, selon l'interprétation qu'en fait le SEBC. En effet, seule une codification des règles relatives à cette affectation protège l'indépendance financière de la banque centrale. Ainsi, dans le cas de la Banque de Suède, la règle prévoyant d'affecter 80% des bénéfices à l'État n'est pas, en soi, incompatible avec le Traité pour autant que ce pourcentage ne soit pas susceptible d'être modifié au gré du Parlement ou du gouvernement. Par ailleurs, une règle juridiquement contraignante doit fixer le montant maximum susceptible d'être reversé au budget de l'État pour que les statuts d'une banque centrale soient conformes au Traité.

La surface financière de la banque centrale, et en particulier ses réserves, est en effet un élément de confiance du public dans la capacité de la banque centrale à exercer au jour le jour ses missions essentielles et à gérer, le cas échéant, une crise financière grave en toute indépendance. La mission de plus en plus affirmée des banques centrales comme gardiennes de la stabilité financière justifie que l'on accorde une importance toute particulière à leur solidité financière.

Au total, la « jurisprudence » du SEBC a précisé le concept d'indépendance ancré au cœur du Traité de Maastricht. Il est intéressant de souligner que le projet de constitution européenne, actuellement en cours de ratification, a pleinement repris, après débats à la Convention et à la Conférence Intergouvernementale, ce concept. L'indépendance de la BCE a été confirmée et son aspect financier a même été explicité. Et l'objectif de stabilité des prix a été repris, non seulement comme étant l'objectif principal du SEBC mais aussi comme un objectif de l'UE dans son ensemble.

⁴ Avis BCE du 15/10/2003, CON/2003/22, §6.

2. UNE CONCEPTION EXIGEANTE DE L'INDEPENDANCE IMPLIQUE DE FORTES CONTREPARTIES

La généralisation de l'indépendance des banques centrales a profondément affecté les conditions d'exercice du métier de banquier central. Institutions réputées pour leur discrétion, les banques centrales, pleinement responsables de la conduite de la politique monétaire, sont désormais tenues de rendre compte des résultats de leur action (principe de *responsabilité* vis-à-vis des instances politiques et du public) et d'adopter des politiques de communication plus actives.

Cette tendance générale s'applique dans le cas de l'Eurosystème qui s'est attaché depuis sa création à mettre en place une politique de communication adaptée aux contraintes d'économies marchéisées. Par ailleurs, le SEBC est soumis à d'autres sujétions dérivées du droit communautaire ou qu'il s'est imposées à lui-même.

2.1 La transparence

En adoptant une politique de communication transparente, l'Eurosystème ne sacrifie pas aux impératifs d'une mode quelconque ou ne répond pas seulement à des obligations institutionnelles. Une communication efficace est indispensable pour conduire une politique monétaire efficace dans des économies dont le fonctionnement repose sur des marchés financiers sophistiqués. Ces derniers doivent être parfaitement informés de la stratégie monétaire qui sous-tend les décisions des autorités monétaires pour qu'ils puissent former correctement leurs anticipations. Cela implique notamment qu'ils soient informés des indicateurs mobilisés par le Conseil des gouverneurs de la BCE pour établir son diagnostic relatif aux tensions inflationnistes (les deux « piliers »).

À cet égard, l'Eurosystème est sans doute allé au-delà des obligations institutionnelles de responsabilité et de transparence auxquelles il était strictement tenu par le Traité.

Les responsables de la BCE (article 113-3 du Traité) et des BCNs de l'Eurosystème sont ainsi régulièrement auditionnés par les Parlements européen et nationaux et sont des interlocuteurs de premier plan de la vie économique européenne ou nationale. En sens inverse, il convient de noter que l'article 113-1 du Traité permet au président du Conseil Ecofin et à un membre de la Commission de participer aux réunions du Conseil des gouverneurs. En pratique, le président de l'Ecofin, ainsi que le Commissaire aux affaires économiques et monétaires, y participent régulièrement.

Les banques centrales de l'Eurosystème se sont, en outre, imposées une discipline de communication très exigeante vis-à-vis du public et des marchés. La BCE se place sans conteste parmi les banques centrales les plus transparentes en s'attachant à donner des explications complètes et rapides sur ses décisions de politique monétaire.

Premièrement, sans y être tenue par les textes, la BCE a choisi de donner une définition précise de son objectif de stabilité des prix : une hausse des prix à la consommation de moins de, mais proche de, 2% à moyen terme. Cette précision contribue à éclairer les agents économiques sur la politique du SEBC. Il leur donne aussi une « toise » claire pour juger de l'efficacité de cette politique.

Deuxièmement, cette transparence se traduit par la conférence de presse du Président de la BCE, tenue immédiatement après le premier Conseil des gouverneurs du mois qui donne, en temps réel, des explications complètes sur la politique monétaire. Cette conférence constitue un exemple original – et unique parmi les grandes banques centrales – où le Président accepte, sans y être tenu par le Traité et avec les risques afférents à cet exercice, de répondre au feu des questions de la presse écrite et audiovisuelle internationale. Cet exercice est d'ailleurs bien plus exigeant et

éclairant que la simple publication des minutes qui intervient, généralement, bien longtemps après que les décisions ont été prises.

Troisièmement, l'article 15 des Statuts impose à la BCE de publier un rapport annuel, présenté par le Président de la BCE au Parlement, des rapports trimestriels et des situations financières hebdomadaires. Là encore, la BCE est allée au-delà de ces exigences : elle publie, par exemple, un bulletin mensuel très dense et de nombreux documents de recherche et d'études, le Conseil des gouverneurs a décidé la publication, trimestriellement, des prévisions de la BCE et de l'Eurosystème ; la BCE publie également de nombreux communiqués spécifiques éclairant les décisions du Conseil (dans le domaine des billets, sur Target, etc).

Enfin, depuis le 17 décembre 2004, le Conseil des gouverneurs publie, à l'issue de sa seconde réunion mensuelle, les décisions qu'il a prises au cours du mois écoulé, en sus de la décision sur le niveau des taux d'intérêt.

2.2 Le SEBC doit répondre à d'autres exigences

Au-delà de l'obligation d'expliquer la politique monétaire qu'il définit et met en œuvre pour 306 millions de citoyens d'une seule zone monétaire comprenant 12 nations, l'Eurosystème est soumis à des règles qui font que son indépendance ne saurait s'accompagner d'un quelconque affranchissement des règles démocratiques. Ainsi, bien que les banques centrales du SEBC bénéficient d'un régime juridique spécifique, ce régime n'a pas vocation à les soustraire au droit commun et les exceptions sont très strictement encadrées ; l'indépendance suppose aussi d'être irréprochable, notamment dans l'utilisation des moyens confiés aux banques centrales.

- *Être en mesure de rendre compte : la soumission au droit*

La Cour de Justice des Communautés Européennes, dans sa décision de juillet 2003 relative au droit d'enquête de l'Organisme de Lutte Anti-Fraude (OLAF) au sein de la BCE, a précisé la portée, ni abstraite, ni absolue, de l'indépendance dont doivent jouir les banques centrales : « les influences externes dont cette disposition [le Traité] entend protéger la BCE et ses organes de décision sont celles qui seraient susceptibles d'interférer avec l'accomplissement des missions dont le traité et les statuts du SEBC investissent la BCE ».

L'indépendance de la banque centrale trouve, en effet, sa justification dans le bon accomplissement de ses missions. Un régime exceptionnel n'a de raison d'être qu'en tant qu'il sert les objectifs assignés à la politique monétaire et il a, pour nécessaire corollaire, des exigences accrues en termes de transparence et de responsabilité pesant sur les banques centrales. En dehors de l'accomplissement de ces missions, la BCE est, comme toute institution européenne, soumise au droit communautaire dans toutes ses dispositions.

- *Pratiquer une gestion interne soucieuse des deniers publics*

L'indépendance financière dont bénéficient les banques centrales du SEBC a, pour contrepartie, l'obligation de s'acquitter de leurs missions avec la plus grande efficacité possible. Elles s'engagent ainsi à rendre le meilleur service public au meilleur coût. Cette exigence a d'ailleurs été rappelée dans la Déclaration de Mission de l'Eurosystème publiée le 13 janvier dernier : « nous [les banques centrales de l'Eurosystème] nous engageons à assurer une gestion saine et à remplir nos missions avec efficacité et efficacité ».

Cette gestion fait l'objet d'un contrôle externe qui, comme cela est prévu par les Statuts du SEBC (art. 27) s'entend comme un contrôle « extérieur et indépendant ». Le Conseil des gouverneurs a précisé, dans son avis du 2 septembre 2002 relatif à un projet de loi amendant la loi sur la Banque de Suède (CON/2002/22), que l' « Article 27 des Statuts du SEBC ne contient pas de spécifications détaillées quant aux auditeurs qui peuvent être nommés pour remplir cette fonction, mais il requiert de ces auditeurs qu'ils soient indépendants et externes. [...] En particulier, les concepts d'indépendance et d'extériorité exigent que les auditeurs soient indépendants de, et extérieurs à, la BCE, les BCNs et aux actionnaires respectifs des BCNs. » Cette précision illustre le fait que la déclinaison pratique de ces principes est allée dans le sens de l'adoption de règles contraignantes.

- *Expliquer et rendre compte dans un contexte « multiculturel » et « multilingue »*

Une spécificité du SEBC consiste à devoir rendre compte aux citoyens de vingt-cinq pays, qui utilisent vingt langues officielles. Cette spécificité est un défi et, en même temps, une chance car elle oblige les banquiers centraux à accorder encore plus d'importance à la clarté et à la proximité de leurs messages.



En conclusion, les thèmes suivants devraient permettre d'approfondir la réflexion sur le thème de l'indépendance.

- *« Benchmark vs. Trademark »*

La conception européenne d'une indépendance extensive n'est pas nécessairement transposable d'une zone à une autre, ou d'un système à un autre. Néanmoins elle peut inspirer les pays qui souhaitent octroyer une plus grande indépendance à leur banque centrale, la mise en œuvre des principes communs s'accommodant de contextes nationaux variés.

- *Séquence optimale pour la réalisation de l'indépendance*

Il n'existe pas de séquence « type », ou optimale, pour la réalisation de l'indépendance. On a pu observer combien celle-ci résulte des conditions historiques et socio-culturelles. Ainsi, la séquence du passage de l'indépendance matérielle à l'indépendance formelle ou légale a emprunté en Europe des voies diverses. Certaines banques centrales bénéficiaient d'une large indépendance bien avant la signature du Traité tandis que d'autres ont dû procéder à des adaptations à la suite de sa signature. Les banques centrales des nouveaux États membres ont rejoint le SEBC sans avoir le bénéfice de l'exercice de l'indépendance pendant de nombreuses années. L'indépendance des banques centrales au sein d'États nations pourrait emprunter d'autres voies, comme le montre le cas des pays à dérogation, tel le Royaume-Uni dont la banque centrale ne jouit toujours pas, à l'heure actuelle, de l'indépendance fonctionnelle.

- *Indépendance de facto vs. Indépendance consacrée par les textes*

L'indépendance inscrite dans les textes, dans la norme constitutionnelle en particulier, s'accompagne souvent de meilleures performances en terme de maîtrise de l'inflation. En effet, cette inscription a une valeur de signal fort, contribuant ainsi à renforcer la crédibilité perçue par les agents économiques. Ce fondement juridique, qui stabilise le cadre institutionnel des banques centrales, rend plus difficile la révision de leurs statuts. Ce résultat suppose, il est vrai, que les partis et les dirigeants politiques réunissent un consensus suffisant sur la question.

- *Les banques centrales doivent-elles avoir le « monopole » de l'indépendance ?*

Dans un document intitulé *"Is Government Too Political ?"*, Alan Blinder présente des idées assez stimulantes sur l'indépendance. Se fondant à la fois sur son expérience académique et de membre du *Board* de la *Fed*, il estime que trois raisons principales justifient qu'une banque centrale soit indépendante : ses décisions présentent un caractère très technique, requièrent du temps pour produire des effets bénéfiques et, enfin, peuvent induire à court terme des sacrifices significatifs. Constatant que ces critères pourraient parfaitement s'appliquer à d'autres domaines de la politique économique, il réfute l'idée que les banques centrales devraient seules bénéficier du « privilège » de l'indépendance. Il suggère que d'autres politiques (budgétaires par exemple) pourraient être confiées à des entités indépendantes pour autant que leurs objectifs soient clairement définis par le législateur, qu'elles soient responsables de leurs actions et, qu'au total, le pays en retire un supplément de bien-être. Cette idée, sans aucun doute très acceptable pour les banquiers centraux, est cependant susceptible de provoquer des débats encore plus animés que ceux auxquels nous participons dans notre domaine.