La transparence, un levier de communication hybride au service de la légitimation de la Banque centrale européenne

Grégoire Herer

▶ **To cite this version:**

Grégoire Herer. La transparence, un levier de communication hybride au service de la légitimation de la Banque centrale européenne. Sciences de l'information et de la communication. 2015. dumas-04108029

HAL Id: dumas-04108029

https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-04108029

Submitted on 26 May 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright

CELSA
PARIS-SORBONNE

Master professionnel

Mention : Information et communication

Spécialité : Communication des entreprises et des institutions

Option : Communication politique et des institutions publiques

La transparence, un levier de communication hybride au service de la légitimation de la Banque centrale européenne

Responsable de la mention information et communication
Professeure Karine Berthelot-Guiet

Tuteur universitaire : Pauline Chasseray-Peraldi

Nom, prénom : HERER Grégoire

Promotion : 2014-2015

Soutenu le : 05/10/2015

Mention du mémoire : Très bien

École des hautes études en sciences de l'information et de la communication - Université Paris-Sorbonne
77, rue de Villiers 92200 Neuilly tél. : +33 (0)1 46 43 76 76 fax : +33 (0)1 47 45 66 04 www.celsa.fr

Remerciements

Ma première pensée revient naturellement à mes tuteurs, Pauline Chasseray-Peraldi et Jean-Robert Massimi, qui ont fait preuve d'un accompagnement sans faille. Ils ont, tant d'un point de vue théorique que professionnel, supervisé ce mémoire avec beaucoup d'attention. Ils se sont par ailleurs toujours montrés disponibles et ont grandement enrichi ce travail de leurs précieux conseils. Je les en remercie infiniment.

Je tiens également à exprimer toute ma gratitude à Madame le Professeur Karine Berthelot-Guiet, Directrice du CELSA, dont la gouvernance favorise aussi bien l'épanouissement intellectuel que professionnel des étudiants.

Je pense aussi à l'ensemble de l'équipe pédagogique du CELSA, qui a, tout au long de l'année, assuré avec excellence notre formation théorique.

En ce sens, je témoigne toute ma reconnaissance à Alexandra Tanniou, Coordinatrice pédagogique, tant pour la qualité de son suivi individuel et collectif, que pour ses qualités organisationnelles.

Je tiens à remercier tout particulièrement Paul Hubert, économiste à l'OFCE, pour le temps précieux qu'il a bien voulu m'accorder au sein de son agenda contraint. Ce mémoire est incontestablement le fruit de sa pédagogie.

A tous, encore merci.

Table des matières

INTRODUCTION **7**

1. LA TRANSPARENCE, ENTRE CONTREPARTIE DEMOCRATIQUE DE L'INDEPENDANCE DE LA BCE ET VULGARISATION CITOYENNE **17**

1.1. UN ORGANE DE POLITIQUE MONETAIRE ORIGINELLEMENT TECHNOCRATIQUE 17
1.1.1. La BCE, point d'orgue de la construction monétaire européenne *17*
1.1.2. L'indépendance, un principe à la genèse de la BCE *19*
1.1.3. Le traité de Lisbonne, ou la difficile homologation institutionnelle de la BCE *21*
1.2. UNE INSTITUTION PUISSANTE MAIS CONTESTEE 23
1.2.1. La crise, fer de lance de l'extension des prérogatives de la BCE *23*
1.2.2. Une indépendance remise en cause par l'interprétation ambiguë du mandat de la BCE *25*
1.2.3. Un déficit de responsabilité démocratiquement préjudiciable *27*
1.3. LA « TRANSPARENCE », UN INSTRUMENT DE LEGITIMATION DEMOCRATIQUE DE LA BCE 30
1.3.1. Une contrepartie juridique à l'indépendance de la BCE *30*
1.3.2. Une stratégie discursive visant à tisser des liens avec les citoyens européens *33*
1.3.3. Un outil de vulgarisation de la politique monétaire *36*

2. LA TRANSPARENCE : D'UNE POSTURE DE JUSTIFICATION DE LA SOUVERAINETE DE LA BCE A UN INSTRUMENT D'EFFICIENCE DE SA POLITIQUE MONETAIRE **43**

2.1. UNE TRANSPARENCE CONTEXTUELLEMENT CONTRAINTE 43
2.1.1. La nouvelle tendance à la transparence des banques centrales *43*
2.1.2. La multiplication progressive des canaux de transparence de la BCE *45*
2.1.3. Une transparence justifiée par le recours à des sources légitimes et incontestables *47*
2.2. UN INSTRUMENT DE CREDIBILISATION DE LA STRATEGIE DE POLITIQUE MONETAIRE DE LA BCE 50
2.2.1. La lisibilité, ou la « transparence » de la BCE sur l'interprétation de son mandat *50*
2.2.2. La stabilité décisionnelle : un principe au service de la crédibilité de la BCE *52*
2.2.3. La transparence comme habilitation des outils non-conventionnels *55*
2.3. UN INSTRUMENT D'OPTIMISATION ECONOMIQUE 57
2.3.1. L'information, une condition sine qua non à l'efficience des marchés *58*
2.3.2. Un outil d'anticipation de la politique monétaire de la BCE *60*
2.3.3. Les effets concrets de la « transparence » de la BCE sur les marchés *63*

3. LE PRESIDENT, UNE FIGURE D'AUTORITE QUI INCARNE LA « TRANSPARENCE » DEMOCRATIQUE ET ECONOMIQUE DE LA BCE **69**

3.1. L'INCARNATION ECONOMIQUE ET MEDIATIQUE DE LA « TRANSPARENCE » DE LA BCE 69
3.1.1. Une crédibilité discursive majeure *69*
3.1.2. Un des acteurs principaux de l'accountability médiatique *71*
3.1.3. Un impact économique et médiatique à double tranchant *74*
3.2. UNE FONCTION PUISSANTE COMPENSEE PAR LA RESPONSABILITE DU GOUVERNEUR VIS-A-VIS DES CITOYENS EUROPEENS 76
3.2.1. D'une légitimité démocratique indirecte à un rôle politique incontestable *77*
3.2.2. Une figure morale responsable devant le Parlement européen *80*
3.2.3. L'arbitre suprême de la politique de « transparence » de la BCE *82*
3.3. UNE INCARNATION INSTITUTIONNELLE DE LA ZONE EURO 84
3.3.1. Une zone multi-pays qui inhibe la transparence *84*
3.3.2. Une posture d'unanimité incarnée par le président pour donner à voir l'unité démocratique et économique de la zone euro *87*
3.3.3. Un mode de gouvernance à repenser *89*

CONCLUSION GENERALE **95**

APPAREIL DE REFERENCES **103**

BIBLIOGRAPHIE 103
ANNEXES 109

RESUME **362**

MOTS CLES **362**

Introduction

Le 18 mars 2015, Mario Draghi inaugurait à Francfort le nouveau siège de la Banque centrale européenne. Avec un coût de construction estimé à 1,2 milliards d'euros, la cérémonie a été fortement perturbée par les détracteurs de la politique d'austérité[1]. De Podemos à Syriza, ou encore d'Attac à Blockupy, les 20 000 opposants à la rigueur ont fait front commun contre ce qu'ils considèrent être une politique à deux vitesses : d'un côté, les citoyens européens seraient oppressés par la sévérité économique de l'institution monétaire; de l'autre, celle-ci transgresserait ostensiblement ses propres principes d'orthodoxie budgétaire[2].

Une critique également exacerbée par l'absence de légitimité démocratique de l'institution, dont l'indépendance[3] — tant vis-à-vis des organes communautaires que des États membres, contraste avec l'impact croissant des décisions sur la liberté d'action des États en matière de politiques publiques. Le cas de la Grèce est à cet égard révélateur : le versement des 7,2 milliards d'euros d'aides octroyées par la BCE aux établissements bancaires grecs — suspendu depuis plusieurs mois, ne se fera qu'à condition que le gouvernement d'Alexis Tsipras engage des réformes structurelles[4]. Tout cela contribue à renforcer l'idée selon laquelle la BCE, partie-prenante de la *troïka*, agirait contre la volonté populaire. Ainsi, de la militante qui a chahuté la conférence de presse de Mario Draghi en l'exhortant « d'arrêter la dictature de la BCE »[5], à l'ancien prix Nobel d'Économie Joseph Stiglitz qui lui reproche de « faire une erreur » en ne laissant « quasiment pas de marge de manœuvre au gouvernement grec »[6], l'institution monétaire est sujette à caution. Des critiques qui

[1] « A Francfort, la BCE inaugure son siège, les « anti-austérité » manifestent », Le Monde, 18 mars 2015, http://www.lemonde.fr/economie/article/2015/03/18/a-francfort-la-bce-inaugure-son-siege-les-anti-austerite-manifestent_4595638_3234.html#hAkcDdGWCwV3H5QP.99, consulté le 21 mars 2015

[2] ATTAC France : « Inauguration de la BCE à Francfort : Attac passe à l'action ! », 17 mars 2015, https://france.attac.org/actus-et-medias/salle-de-presse/article/inauguration-de-la-bce-a-francfort, consulté le 21 mars 2015,

[3] Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, article 130, 13 décembre 2007, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FR, consulté le 21 mars 2015

[4] Fabrice, NAUDE-LANGLOIS : « BCE : Draghi lance un avertissement à la Grèce », Le Figaro, 15 avril 2015, http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2015/04/15/20002-20150415ARTFIG00313-bce-draghi-lance-un-avertissement-a-la-grece.php, consulté le 18 avril 2015

[5] Le Point, « BCE : Mario Draghi agressé… à coups de confettis », Site internet du Point, AFP, 15 avril 2015, http://www.lepoint.fr/economie/bce-mario-draghi-agresse-a-coups-de-confettis-15-04-2015-1921599_28.php, consulté le 18 avril 2015

[6] Isabelle, COUET : « La BCE ne laisse quasiment pas de marge de manœuvre au gouvernement grec.», Les Echos, 14 avril 2015, http://www.lesechos.fr/finance-marches/marches-financiers/0216235261-joseph-stiglitz-la-bce-ne-laisse-quasiment-pas-de-marge-de-manoeuvre-au-gouvernement-grec-cest-vraiment-une-erreur-1111197.php, consulté le 18 avril 2015

s'inscrivent dans un contexte plus global : celui du délitement du lien de confiance entre les citoyens européens et leurs institutions.

A la veille des élections européennes de 2014, un eurobaromètre publié par la Commission européenne établissait à seulement 32 %, le taux d'Européens ayant une confiance absolue en l'Union européenne[7]. Dans le même temps, 59 % d'entre eux déclaraient ne plutôt pas avoir confiance en elle.
En tête des institutions les plus décriées, se situaient la Commission européenne, le Parlement européen, et la Banque centrale européenne, avec respectivement 51, 53 et 54 % d'opinions défavorables[8]. Le chercheur Antoine Vauchez y voit le résultat de l'illisibilité des institutions européennes, et de l'affirmation des institutions « indépendantes ». Pour lui, « la polis européenne existe bel et bien, mais elle est née sous les auspices d'institutions qu'on voit rarement jouer les premiers rôles : une cour de justice, une administration, une banque centrale et des agences de régulation. C'est dans l'orbite de ces institutions, habituellement qualifiées de "non majoritaires" – car extérieures au circuit de la légitimité électorale –, que se sont inventés les termes et les formes par lesquels s'exerce le gouvernement de l'Europe »[9].

Paradoxalement, si la BCE récolte une majorité d'a priori négatifs, 50 % des sondés se disent favorables à une union économique et monétaire avec une seule monnaie, l'euro. Or c'est justement à la BCE qu'incombe la supervision de cette union au sein de l'Eurosystème, entité qu'elle compose aux côtés des banques centrales nationales des 19 États membres de la zone euro[10]. L'opacité de la BCE et le fait qu'elle soit « une banque centrale supranationale sans contrepartie politique »[11] semblent constitutifs de l'érosion de sa crédibilité. Celle-ci n'est pourtant pas nouvelle : depuis 2005 et l'échec du référendum sur le traité établissant une constitution pour l'Europe, elle tend même à s'amplifier[12]. Plus qu'une remise en cause de l'union économique et monétaire en soi, il apparaît donc que c'est davantage l'institution monétaire chargée

[7] Commission européenne : « Spécial eurobaromètre 415 : les Européens en 2014 », TNS Sofres, mars 2014, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_415_data_en.pdf, consulté le 18 avril 2015
[8] Ibid.
[9] Philippe, ALDRIN: « Les malentendus de la démocratie européenne », Métropolitiques, 23 mai 2014, http://www.metropolitiques.eu/Les-malentendus-de-la-democratie.html, consulté le 18 avril 2015
[10] Edwin, LE HERON : « A quoi sert la Banque centrale européenne ? », DILA, Paris, 2013, 232 pages, page 88
[11] Etienne, FARVAQUE : « La Banque centrale européenne », La Découverte, Paris, 2010, 109 pages, page 68
[12] Annexe 1 : Évolution de la confiance de l'opinion publique à l'égard de la BCE entre 1999 et 2006

de sa gouvernance qui centralise toutes les critiques. Celles-ci sont-elles pour autant justifiées ? Le cas échéant, comment la BCE y fait-elle face ?

La transparence, parce qu'elle permet de mieux appréhender les processus décisionnels de la BCE — et donc de contrôler son indépendance, constitue un premier élément de réponse. En 2013, deux ans après son arrivée à la tête de l'institution, Mario Draghi avait d'ailleurs déjà préconisé de publier les minutes[13], ces comptes rendus détaillés des Conseils des gouverneurs, auxquels l'absence de légitimité démocratique est si souvent reprochée.

Après des débats internes relatifs à l'indication nominative des votes, plusieurs mois auront été nécessaires pour que la BCE publie, le 19 février 2015, son premier compte-rendu de réunion[14]. S'il s'agit là d'un instrument de communication peu novateur, puisque d'autres banques centrales comme la Réserve fédérale américaine ou la Banque du Japon en usaient déjà, Philippe Waechter, économiste en chef chez *Natixis Asset Management*, l'estime néanmoins nécessaire : « La BCE est passée d'un instrument de régulation à une institution plus politique avec une influence durable (…) Pour cette importance nouvelle et ce rôle, il faut que la transparence de la BCE soit plus grande. Les minutes vont largement participer à cette transparence »[15]. Mais à qui se destinent vraiment ces comptes rendus ? Et, plus largement, dans quelle mesure les outils de communication qui participent à la transparence de la Banque centrale européenne (conférences de presse, bulletins mensuels, rapport annuel etc.) s'adressent-t-il réellement aux citoyens européens ? La transparence a-t-elle vraiment vocation à les informer, ou s'agit-il plutôt, dans le prolongement des dispositions prospectives prises par la FED, de permettre aux marchés de mieux anticiper les décisions de politique monétaire ?

---

[13] Claire, GATINOIS : « La BCE résolue à jouer la carte de la transparence sur ses débats internes », Le Monde, 2 août 2013, http://www.lemonde.fr/economie/article/2013/08/02/la-bce-resolue-a-jouer-la-carte-de-la-transparence-sur-ses-debats-internes_3456778_3234.html, consulté le 18 avril 2015

[14] Jean-Philippe, LACOUR : « La BCE fixe son opération transparence au 19 février », Les Echos, 11 février 2015, http://www.lesechos.fr/finance-marches/marches-financiers/0204151901517-la-bce-fixe-son-operation-transparence-au-19-fevrier-1092340.php, consulté le 18 avril 2015

[15] Philippe, WAECHTER : « La BCE joue la transparence », Blog de Philippe WAECHTER – Natixis Asset Management, 19 février 2015, http://philippewaechter.nam.natixis.com/2015/02/19/la-bce-joue-la-transparence/, consulté le 18 avril 2015

Une question légitime, dans la mesure où Mario Draghi a annoncé le 22 janvier 2015 le lancement d'une politique monétaire dite d'assouplissement quantitatif. Il s'agit d'achats d'actifs à hauteur de 1 100 milliards d'euros, échelonnés entre le 9 mars 2015 et septembre 2016. Si cette annonce de rachats de dettes publiques et privées a immédiatement été saluée par les marchés, elle a aussi nourri la politique du forward guidance, lancée par la BCE le 4 juillet 2013[16]. Celle-ci se définit comme un moyen d'influencer les attentes du marché sur les niveaux futurs des taux d'intérêt, au prisme des prévisions propres d'une banque centrale. De fait, le lancement du *quantitative easing* s'est donc inscrit dans une stratégie de communication plus globale, puisque le cahier du *Monde Économie* du 6 mars 2015 révélait « qu'à force d'entendre parler du sujet dans la presse, les investisseurs eux-mêmes se sont laissés convaincre que le QE entrerait en vigueur début 2015, et l'ont intégré dans leur stratégie [avant l'annonce du 22 janvier 2015] ». Confiance, anticipation et transparence, semblent donc être les maîtres mots de la communication de la BCE à destination des agents économiques.

Il semblerait donc que le but premier de la transparence soit d'informer les marchés pour optimiser leur efficience économique, et non les citoyens. Une hypothèse contredite par la BCE, pour qui la transparence « revêt une importance capitale » et « fournit au grand public et aux marchés (…) toutes les informations utiles concernant sa stratégie, ses analyses et ses décisions de politique monétaire ainsi que ses procédures »[17]. Dans cette perspective, la « transparence aide[rait] le public à comprendre la politique monétaire de la BCE (…) et rend[rait] la politique plus crédible et plus efficace »[18]. Telle que conceptualisée par la Banque centrale européenne, la transparence serait donc un terme polysémique, qui renverrait aussi bien aux marchés qu'aux citoyens, avec un objectif commun : crédibiliser l'institution et sa politique monétaire.

[16] Paul, HUBERT, Fabien, LABONDANCE : « Le clair-obscur du « forward guidance » de la BCE », OFCE, 7 novembre 2013, http://www.ofce.sciences-po.fr/blog/forward-guidance-bce-politique-monetaire/, consulté le 19 avril 2015

[17] BCE : « La transparence », Site internet de la BCE, consulté le 19 avril 2015, https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/transparency/html/index.fr.html

[18] Ibid.

Mais que recouvre réellement ce terme de transparence ? D'après le Trésor de la Langue Française informatisé, il s'agit de la « qualité d'une institution qui informe complètement sur son fonctionnement, ses pratiques »[19]. Héritière du panoptique de Jeremy Bentham, elle se fonde sur l'idée qu'un contrôle absolu permettrait de restreindre les secrets et l'opacité, « lieux clos [qui] apparaissent suspects au plus grand nombre »[20]. Parallèlement, le droit à l'information est sacralisé, en particulier lorsqu'il concerne la sphère publique. Ainsi, l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen dispose que « la Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration »[21].

Dans *La contre-démocratie*, Pierre Rosanvallon analyse cette émergence de la transparence par le passage d'une démocratie d'autorisation à une démocratie d'exercice : les citoyens ne se contentent plus de choisir leurs gouvernants, ils s'attachent aussi à les contrôler[22]. Au sens de Pierre Rosanvallon, la transparence se définirait donc d'abord par un mode de relations bien particulier entre les instances du pouvoir et de la société. Elle constituerait en ce sens une forme de médiation, déployée par les gouvernants pour mieux répondre aux exigences de proximité. Or il existe, dans le prolongement de Philippe Breton, deux types de médiations : « celles qu'opèrent les medias, comme instances indépendantes de transport du message, et celles qu'opèrent eux-mêmes les producteurs de la parole politique. Dans le premier cas, il s'agit de la médiatisation du politique, dans l'autre, de l'argumentation politique »[23].

---

[19] Trésor de la Langue Française informatisé : « La transparence », consulté le 19 avril 2015, http://atilf.atilf.fr/dendien/scripts/tlfiv5/advanced.exe?8;s=2490057915;

[20] Céline, BRYON-PORTET : « La culture du secret et ses enjeux dans la « Société de communication » », Quaderni [En ligne], n°75, Printemps 2011, mis en ligne le 5 avril 2013, consulté le 19 avril 2015, http://quaderni.revues.org/410

[21] « Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 », Site du Conseil Constitutionnel, consulté le 19 avril 2015, http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789.5076.html

[22] Pierre, ROSANVALLON : « La contre-démocratie : La politique à l'âge de la défiance », Seuil, Paris, 21 septembre 2006, 345 pages

[23] Philippe, BRETON : « Médias, médiation, démocratie – Pour une épistémologie critique des sciences de la communication politique », Communication et Politique, Hermès, n°17-18, Paris, 1995, 425 pages, page 326. Selon P. Breton, le travail de présentation est un des pendants de l'idéologie de la communication. Il définit cette dernière comme « « grand égalisateur » des points de vue, tissant, au nom de l'équilibre social, une équivalence générale entre la parole et son commentaire et faisant de la parole un « commentaire comme un autre ». Un autre effet de cette idéologie est que les médiateurs tentent de capturer à leur profit les fonctions de médiation que d'autres professionnels occupent, dans le cadre de leur propre activité. »

Appliquée aux institutions et en l'occurrence à la Banque centrale européenne, la transparence serait donc — en tant que médiation, une forme de communication partiale destinée à orienter le « travail de présentation du discours »[24] des journalistes. Elle aurait ainsi vocation à faire face à « l'opposition artificielle » que créée les médias « entre la transparence de la médiatisation et l'opacité du politique, dès lors que celui tenterait d'être par lui-même une médiation »[25]. Pour le chercheur Olivier Aïm, la transparence du politique et des institutions permettrait ainsi « d'innocenter les discours », en ce qu'elle serait une parole paradoxale où « dire, c'est faire ; et faire c'est dire que l'on fait »[26]. C'est en ce sens — « dire que l'on ne se contente pas de parler », qu'il convient d'appréhender la transparence. Une utopie fondée sur la « maxime de sincérité », mais qui relève en réalité d'un certain nombre de procédés discursifs et éditoriaux inhérents à une « scénographie de l'engagement »[27].

Dans le présent mémoire, nous interrogerons donc la transparence comme un levier de communication hybride au service de la légitimation de la Banque centrale européenne. Hybride, parce qu'il se destine à la fois aux agents économiques et aux citoyens. Une absence de transparence sur les choix de politiques monétaires opérés par la BCE donnerait en effet libre cours à toute interprétation faussée de sa stratégie par les médias. Dans le même temps, la transparence témoignerait également de la volonté de l'institution d'orienter les médiations journalistiques afin de mieux contrôler les rapports qu'elle entretient avec les citoyens européens et d'en être à l'initiative.

D'un point de vue professionnel, l'intérêt de ce sujet tient au rôle croissant de la communication publique dans un contexte de fragmentation du lien de confiance entre les citoyens et les institutions. Cela est en particulier vrai pour les institutions européennes, considérées comme trop technocratiques et éloignées des réalités concrètes des citoyens. D'un point de vue personnel, ce mémoire permettra ainsi de préciser mes connaissances en matière de politique communautaire, mais aussi de

[24] Philippe, BRETON : « Médias, médiation, démocratie – Pour une épistémologie critique des sciences de la communication politique », Communication et Politique, Hermès, n°17-18, Paris, 1995, 425 pages, page 329.
[25] Ibid.
[26] Olivier, AIM : « La transparence rendue visible. Médiations informatiques de l'écriture. », Communication et langages, n°147, 2006, pages 31 à 45, consulté le 19 avril 2015, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/colan_0336-1500_2006_num_147_1_4575
[27] Ibid.

prolonger indirectement un travail de recherche précédemment effectué, et qui traitait de la crédibilité de la parole politique à travers l'analyse du fact-checking.

En l'espèce, ce travail de recherche vise à interroger l'équilibre des messages adressés aux différents publics et à en dégager les tenants et les aboutissants, afin de mieux comprendre en quoi la transparence participe à la légitimation de la Banque centrale européenne, tant auprès du grand public que des marchés. Naturellement, il ne s'agira pas de juger l'efficacité en soi des instruments monétaires déployés par la BCE, mais bien de mettre en évidence les stratégies discursives qui permettent de les justifier, en soulevant la problématique suivante :

Dans quelle mesure la transparence permet-elle à la BCE de se légitimer institutionnellement tout en optimisant l'efficacité de sa politique monétaire ?

Notre première hypothèse postule que la transparence comble le déficit démocratique de la BCE en améliorant la compréhension de sa politique monétaire par les citoyens.

Notre deuxième hypothèse suppose quant à elle que la transparence de la BCE optimise l'efficience des marchés en rendant plus lisible sa stratégie de politique monétaire.

Enfin, notre troisième hypothèse présume que la transparence de la BCE s'incarne en la personne de son Président, qui recourt à une posture d'unanimité pour symboliser l'unité démocratique et économique de la zone euro.

Pour vérifier ces hypothèses, notre de terrain de recherche sera circonscrit aux productions discursives émanant de la Banque centrale européenne. En effet, ce mémoire vise à interroger la communication de la Banque centrale européenne en tant que telle, et non l'analyse médiatique qui en est faite. L'analyse de notre corpus débutera à partir du 1er juin 1998, date de création de la Banque centrale européenne, et se clôturera le 9 juin 2015, 3 mois après le lancement du *quantitative easing*.

Ce corpus se décompose de plusieurs supports de communication institutionnelle de la BCE. Les 17 rapports d'activité de l'institution monétaire feront d'abord l'objet d'une analyse approfondie qui se focalisera sur les discours introductifs des présidents et les chapitres « communication externe ». Parallèlement, un discours respectivement prononcé par chaque président de la BCE sera étudié : « La communication de la politique monétaire durant les périodes de turbulences » (Mario Draghi, Amsterdam, 24 avril 2014) ; « Communication, transparence, et politique monétaire de la BCE » (Jean-Claude Trichet, Francfort, 24 janvier 2005) ; « Discours d'inauguration du Système européen de banques centrales » (Willem Duisenberg, 30 juin 1998). Notre corpus sera également complété par l'analyse du site internet de la BCE, et en particulier des onglets « transparence » et « indépendance ».

D'un point de vue méthodologique, nous combinerons simultanément un entretien semi-directif avec des analyses discursives et quantitatives. L'entretien aura pour but de mieux appréhender le rôle de la transparence au sein de la Banque centrale européenne, en recourant à l'expertise d'un chercheur en politique monétaire. Les analyses discursives permettront quant à elles de dégager les postures communicationnelles de la BCE, mais aussi de ses différents présidents. Les rapports d'activités et les discours seront étudiés à travers une grille d'analyse commune comprenant notamment une identification des destinataires, ainsi que les messages et les thématiques qui leurs sont adressés. Basées sur le long terme, ces analyses donneront une vision globale des « mots » et de la stratégie de communication institutionnelle de la BCE. Elles permettront aussi de mettre en lumière les stratégies discursives des trois présidents. Enfin, les analyses quantitatives permettront d'identifier les locuteurs de la communication institutionnelle de la BCE, de voir si les présidents sont vraiment les seules figures à incarner l'institution, et, le cas échéant, quel président a le plus communiquer et dans quel contexte.

La conjonction de ces différents éléments — entretien semi-directif, analyses discursives et quantitatives, nous permettra in fine de mieux répondre à notre problématique. Il est en effet question de savoir dans quelle mesure la transparence constitue un instrument de communication hybride, qui permet à la BCE de se légitimer en tant qu'institution tout en optimisant l'efficacité de sa politique monétaire.

Ce travail sera enrichi par la lecture de plusieurs ouvrages, aussi bien relatifs à la communication qu'à la Banque centrale européenne. Le *Dictionnaire d'analyse de discours*[28] nous permettra d'abord d'appuyer notre méthodologie, essentiellement fondée sur des analyses discursives. Par ailleurs, nous tenterons de mieux appréhender le fonctionnement institutionnel de la BCE, en nous concentrant sur des ouvrages qui lui sont spécifiquement consacrés : *La Banque centrale européenne*[29], *A quoi sert la Banque centrale européenne ?*[30], *et L'empereur illicite de l'Europe. Au cœur de la Banque centrale européenne*[31].

Nous verrons dans un premier temps que la transparence vise à conférer une légitimité démocratique à la BCE. Par ailleurs, nous démontrerons qu'elle constitue également un outil de politique monétaire destiné à accroître l'efficience des marchés. Enfin, nous constaterons que cette transparence hybride — démocratique et économique, s'incarne en la figure du Président de la BCE.

[28] Patrick, CHARAUDEAU, Dominique, MAINGUENAU : « Dictionnaire d'analyse du discours », Le Seuil, Paris, 2002, 661 pages
[29] Etienne, FARVAQUE : « La Banque centrale européenne », La Découverte, Paris, 2010, 109 pages
[30] Edwin, LE HERON : « A quoi sert la Banque centrale européenne ? », DILA, Paris, 2013, 232 pages
[31] Jean-François, BOUCHARD : « L'empereur illicite de l'Europe. Au cœur de la Banque centrale européenne », Max Milo, Paris, 2013, 188 pages

1. La transparence, entre contrepartie démocratique de l'indépendance de la BCE et vulgarisation citoyenne

Cette partie vise à vérifier notre première hypothèse selon laquelle la transparence comble le déficit démocratique de la BCE en améliorant la compréhension de sa politique monétaire par les citoyens.
Dans un premier temps, il s'agira de retracer l'histoire de la BCE, afin de comprendre en quoi elle constitue une institution « technocratique ».
Cela nous permettra ensuite de mieux appréhender les critiques qui lui sont faites, notamment d'un point de vue démocratique.
Enfin, nous verrons que la transparence constitue l'une des principales réponses de la BCE pour accroître sa légitimité institutionnelle auprès des citoyens européens.

1.1. Un organe de politique monétaire originellement technocratique

Si la construction monétaire européenne marque l'émancipation du Vieux Continent vis-à-vis du dollar, elle a aussi ouvert la voie à l'hégémonie du Deutsche Mark, qui a permis à l'Allemagne d'imposer le statut d'indépendance de la Banque centrale européenne. Un principe fondamental, la BCE allant jusqu'à s'opposer à sa reconnaissance institutionnelle pour le préserver.

1.1.1. La BCE, point d'orgue de la construction monétaire européenne

La création de la Banque centrale européenne, le 1er juin 1998, constitue l'aboutissement d'un long processus, celui de l'intégration économique européenne. Si trois phases bien distinctes ponctuent ce processus, toutes résultent d'une même volonté : celle des dirigeants européens de s'émanciper du dollar, monnaie pivot depuis les accords de Bretton Woods du 22 juillet 1944[32].

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, une nouvelle structure financière mondiale avait en effet été instituée: le Système Monétaire International. Plutôt que de généraliser le recours à l'étalon-or, il avait été préféré de définir le dollar comme une monnaie de référence, à laquelle la valeur des autres monnaies serait indexée. Dans

[32] Edwin, LE HERON : « A quoi sert la Banque centrale européenne ? », DILA, Paris, 2013, 232 pages, page 15

le même temps, la valeur du dollar serait elle-même rattachée à l'étalon-or, et donc à la quantité de réserves d'or disponibles des États-Unis. Le Gold-Exchange Standard se fondait sur un principe simple : le nombre de dollars en circulation ne pouvait en aucun cas dépasser la quantité réelle des stocks d'or américains. En 1971, pourtant, une grave crise se produisit : le volume de dollars en circulation dans le monde atteignit 53 milliards, soit de cinq fois plus que les réserves d'or du Trésor américain[33]. Alors qu'un accroissement de la demande de convertibilité en or s'opérait, le président Nixon décida de mettre fin au Système Monétaire International. Les Européens, qui avaient esquissé depuis 1957 et la mise en place du marché commun les premiers traits d'une intégration économique sans monnaie, durent abandonner leur projet d'union économique et monétaire.

Dès 1969, la Commission européenne avait en effet présenté le plan Barre, lequel projetait d'instituer une union monétaire européenne. En 1970, le plan Werner avait d'ailleurs déjà proposé de créer une telle structure avant 1980. Un projet ensuite confirmé par les États membres en mars 1971, mais qui avait dû être abandonné à cause de la crise du dollar et du premier choc pétrolier[34]. Plutôt qu'à une union monétaire, la Communauté économique européenne (CEE) dut alors se résoudre à la coopération monétaire. En 1972, le Serpent monétaire européen fut institué pour endiguer la fluctuation des monnaies européennes. Un dispositif ensuite renforcé par la mise en place du Système monétaire européen, lequel succéda au Serpent monétaire en mars 1979.

En revanche, si le Système monétaire européen a été une réussite, c'est davantage l'hégémonie du Deutsche Mark — source d'une perte de souveraineté monétaire des « petits pays », et donc de leur possibilité de s'émanciper de l'Allemagne au travers d'une nouvelle monnaie — qui a accéléré l'union économique et monétaire européenne[35]. Dans le prolongement de l'Acte unique européen de 1986, les 12 États membres de la CEE décidèrent de relancer le plan Werner. Le Comité Delors, composé d'experts et des 12 banquiers centraux des États membres, se réunit

[33] Françoise, BERGER, Gilles, FERRAGU, Michel, BALLARD : « Le XXe siècle (1914-2001) », Hachette Éducation, Paris, 2013, 416 pages, page 291
[34] Edwin, LE HERON : « A quoi sert la Banque centrale européenne ? », DILA, Paris, 2013, 232 pages, page 17
[35] Ibid, page 24.

entre juin 1988 et avril 1989 afin d'élaborer le calendrier de la mise en place de l'UEM[36]. L'euro verrait le jour le 1er janvier 1999, après une phase de convergence des politiques monétaires et de préparation concrète au passage à la monnaie unique. Cette dernière serait ensuite placée sous la supervision d'une banque centrale européenne et d'un système européen des banques centrales, créés avant son lancement[37].

Toutefois, nous allons maintenant voir que l'homologation juridique de l'UEM a été conditionnée par l'indépendance de la BCE.

1.1.2. L'indépendance, un principe à la genèse de la BCE

Malgré les réticences des ordolibéraux allemands, le chancelier Kohl consentit à abandonner le Deutsche Mark lors du Sommet européen de Strasbourg de septembre 1989. Il posa néanmoins une condition : calquer la BCE sur le modèle de la Bundesbank[38]. Le traité de Maastricht fut approuvé en 1992. Il consacra la mise en place de l'Union économique et monétaire, et décida de la création d'une Banque centrale européenne, dont le mandat se centrerait essentiellement sur la stabilité des prix, à l'instar de celui de la Buba[39]. Mais au-delà de la conception ordolibérale de son mandat, la BCE fut également inspirée par les statuts de gouvernance de la Bundesbank.

Trois visions antagonistes pour l'avenir de l'Union économique et monétaire s'affrontèrent : la vision européiste, basée sur la confiance aux experts et aux intellectuels ; la vision libérale anglo-saxonne, fondée sur une confiance absolue aux marchés ; et la vision ordolibérale allemande, attachée à l'indépendance institutionnelle et au respect de l'orthodoxie budgétaire[40]. Grâce à la solidité du Deutsche Mark, la conception ordolibérale de la monnaie neutre s'imposa. Le principe

[36] Edwin, LE HERON : « A quoi sert la Banque centrale européenne ? », DILA, Paris, 2013, 232 pages, page 38
[37] Ibid, page 52.
[38] Wolfgang, STREECK : « Comment l'Allemagne s'est imposée », *Le Monde Diplomatique*, mai 2015, consulté le 5 août 2015, http://www.monde-diplomatique.fr/2015/05/STREECK/52905
[39] Etienne, FARVAQUE : « La Banque centrale européenne », La Découverte, Paris, 2010, 109 pages, pages 15-16
[40] Edwin, LE HERON : « A quoi sert la Banque centrale européenne ? », DILA, Paris, 2013, 232 pages, page 39

de la monnaie neutre se fonde sur la remise en cause du keynésianisme et des politiques discrétionnaires : pour être pérenne, une monnaie doit être gérée indépendamment de tout pouvoir politique et de toutes velléités d'arbitrages à court terme (le chômage par exemple). Dans cette optique, seule une indépendance totale permettrait de maîtriser pleinement l'inflation.

Le Comité Delors s'accorda donc sur la nécessité de conférer une telle indépendance à la future banque centrale. Ce type d'indépendance se distingue de l'indépendance instrumentale, dans laquelle les organes politiques définissent l'objectif de politique monétaire et en assument la responsabilité[41]. La BCE, « créature des banquiers centraux »[42], disposerait donc d'une indépendance fonctionnelle (le mandat de stabilité des prix, « indépendamment de toute autorité »[43]), d'une indépendance institutionnelle, et d'une indépendance financière. Très concrètement, l'article 130 du TFUE dispose que « 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, organes ou organismes de l'Union, des gouvernements des États membres ou de tout autre organisme »[44]. A ces différentes dimensions s'est également ajoutée l'indépendance personnelle du gouverneur et des membres du directoire, respectivement nommés pour un mandat de 5 et 8 ans non-renouvelable, et ne pouvant être démis de leurs fonctions[45], sauf en cas « d'incapacité ou de faute grave »[46].

Seulement, cette indépendance n'avait pas vocation à devenir définitive, mais seulement provisoire. Si François Mitterrand et Helmut Kohl s'étaient en effet bien accordés sur l'indépendance de la BCE — sans laquelle l'Allemagne n'aurait pas pu entériner nationalement l'Union économique et monétaire, ils avaient également

[41] Edwin, LE HERON : « A quoi sert la Banque centrale européenne ? », DILA, Paris, 2013, 232 pages, page 79
[42] Ibid, page 47.
[43] Ibid, page 116.
[44] Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, article 130, 13 décembre 2007, consulté le 5 août 2015, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FR
[45] Edwin, LE HERON : « A quoi sert la Banque centrale européenne ? », DILA, Paris, 2013, 232 pages, page 117
[46] BCE : « L'indépendance », Site internet de la Banque centrale européenne, consulté le 5 août 2015, https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/independence/html/index.fr.html

convenu de la nécessité de doter la zone euro d'une autorité politique de supervision[47]. Cette question avait d'ailleurs été soumise à la Conférence intergouvernementale sur l'Union économique et monétaire, laquelle — n'ayant finalement pas pu en traiter, renvoya l'arbitrage à la Convention sur l'avenir de l'Europe, présidée par Valéry Giscard d'Estaing[48]. Là-aussi, la question du régime fut éludée : la BCE serait définitivement indépendante.

Nous allons à présent démontrer que ce principe d'indépendance a freiné la reconnaissance de la BCE en tant qu'institution à part entière de l'Union européenne.

1.1.3. Le traité de Lisbonne, ou la difficile homologation institutionnelle de la BCE

Le 23 juin 2007, le Conseil européen (sommet des 27 chefs d'États et de gouvernement des États membres de l'UE) s'accordait à Bruxelles sur la nécessité de refondre les traités européens. Dans ce dessein, il convoqua une conférence intergouvernementale chargée de l'élaboration du traité modificatif, en vue de son adoption par le Conseil européen de Lisbonne en octobre 2007. Cette conférence préparatoire se tint à Bruxelles le 23 juillet de la même année. Elle présenta rapidement son avant-projet de traité, lequel envisageait de faire de la BCE une institution à part entière de l'Union européenne. En effet, la BCE n'était jusque-là pas considérée comme une institution de l'UE, mais comme une entité de l'UE au statut particulier. Au traité de Maastricht avait d'ailleurs été annexé le protocole sur les statuts du SEBC et de la BCE, sans pour autant que ne soit clarifiée la situation institutionnelle de la BCE, notamment d'un point de vue sémantique[49].

Pour y remédier, le traité établissant une constitution pour l'Europe (Traité de Rome, 2004) avait déjà eu pour ambition d'éclaircir le régime institutionnel de la BCE. Afin de préserver son indépendance, cette dernière ne deviendrait pas une institution de l'UE, mais une des « autres institutions de l'UE », composante du « cadre

[47] Gérard, BELORGEY : « Comment F. Mitterrand s'est fait duper sur la BCE », *Mediapart*, 1er juin 2015, consulté le 5 août 2015, http://blogs.mediapart.fr/blog/gerardbelorgey/010615/comment-f-mitterrand-sest-fait-duper-sur-la-bce
[48] Ibid.
[49] Traité sur l'UE: « Statuts du SEBC et de la BCE », Maastricht, 1992, page 154, http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_fr.pdf, consulté le 5 août 2015

institutionnel de l'Union »[50]. Bien qu'il n'ait pas été ratifié, ce traité — et en particulier les dispositions relatives à la BCE et au SEBC — a été repris dans ses grandes lignes par la CIG. Dans son avis consultatif du 5 juillet 2007, la BCE indiquait d'ailleurs qu' « en ce qui concerne le statut, le mandat, les missions et le régime juridique de la BCE (…) les modifications aux traités actuels devant être introduites par la CIG seront limitées à, et comprendront, toutes les innovations convenues lors de la CIG de 2004 »[51]. Les exhortations de la BCE furent respectées par la CIG, à l'exception près de son statut institutionnel : l'article 9 du traité sur l'UE l'inclurait parmi les autres institutions européennes. Craignant que l'indépendance de son institution soit compromise par l'obligation juridique d'appliquer le principe de coopération et de poursuite de valeurs communes des institutions européennes[52] — et donc que la BCE soit davantage soumise à des injonctions de politiques de croissance et de création d'emplois — Jean-Claude Trichet écrivit une lettre au président du Conseil de l'UE, Manuel Lobo Antunes. Il lui indiqua que la BCE devait être « différenciée des institutions de l'Union européenne »[53] et modifia en conséquence l'article 9 du traité sur les bases du consensus de 2004 :

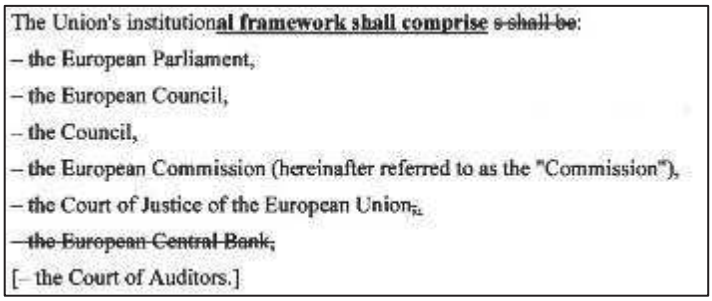

The Union's institutional framework shall comprise ~~shall be~~:
– the European Parliament,
– the European Council,
– the Council,
– the European Commission (hereinafter referred to as the "Commission"),
– the Court of Justice of the European Union,
~~– the European Central Bank,~~
[– the Court of Auditors.]

Figure extraite de la lettre de J-C Trichet au président du Conseil de l'Union européenne. Le gouverneur exclut, au sein de l'article 9 du TUE, la BCE des institutions de l'Union européenne (voir davantage à l'annexe 16).

De fait, si ces recommandations n'ont pas été prises en compte par le CIG — l'article 13 du traité de Lisbonne dispose que la BCE est une institution de l'UE — la

[50] Voir annexe 14 - Avis de la BCE du 19 septembre 2003 sollicité par le Conseil de l'Union européenne sur le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe
[51] Voir annexe 15 - Avis de la BCE du 5 juillet 2007 sollicité par le Conseil de l'Union européenne sur l'ouverture d'une conférence intergouvernementale afin de rédiger un traité modifiant les traités actuels
[52] Tobias, BUCK : « Central bank chief urges change to EU treaty », *Financial Times*, 11 août 2007, http://www.ft.com/intl/cms/s/0/80a871b6-47a2-11dc-9096-0000779fd2ac.html#axzz3i2BLJ2Ck, consulté le 5 août 2015
[53] Voir annexe 16 - Lettre de Jean-Claude Trichet au Président du Conseil de l'Union européenne

BCE n'en est pas moins demeurée une institution puissante et indépendante : son mandat n'a aucunement été revu à la baisse.

Il s'agit maintenant de nous concentrer sur le mandat de la BCE, et d'interroger les critiques inhérentes à l'extension de ses prérogatives.

1.2. Une institution puissante mais contestée

La crise a permis à la BCE d'accroître ses prérogatives, notamment en matière de supervision bancaire. Un pouvoir démesuré au regard de son indépendance, l'institution ne s'interdisant par ailleurs pas de transgresser son domaine de compétences légales. Des facteurs qui ont contribué à exacerber les critiques, d'autant plus que la BCE souffre d'un véritable déficit de responsabilité démocratique.

1.2.1. La crise, fer de lance de l'extension des prérogatives de la BCE

Parmi les 7 institutions que compte l'Union européenne (Parlement européen, Commission européenne, Conseil européen, Conseil des ministres de l'UE, Cour de justice de l'UE, Banque centrale européenne, Cour des comptes), la BCE en est certainement la plus atypique. Alors que le traité de Lisbonne la positionne comme une institution des 28 États membres de l'UE, « son action ne couvre pas un territoire politique institutionnellement organisé, puisqu'il est différent de celui de l'Union européenne »[54]. A la différence des autres institutions, la BCE possède en effet un caractère fédéral dans une « Union européenne qui ne l'est pas »[55] : ses prérogatives ne s'appliquent qu'aux États membres de la zone euro. Certes, la BCE doit conduire la politique monétaire européenne dans le cadre de l'Eurosystème[56] — entité qu'elle compose aux côtés de l'ensemble des autres banques centrales nationales de l'UE (le Système Européen des Banques Centrales), mais elle dispose également de pouvoirs propres. Au-delà du fait que le SEBC soit « dirigé par les organes de décision de la

[54] Edwin, LE HERON : « A quoi sert la Banque centrale européenne ? », DILA, Paris, 2013, 232 pages, page 70
[55] Ibid, page 8.
[56] Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « article 282, alinéa 1 », 13 décembre 2007, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FR, consulté le 5 août 2015

Banque centrale européenne »[57], cette dernière est par exemple la « seule habilitée à autoriser l'émission de l'euro »[58]. De plus, si son activité se concentre en particulier sur son mandat de stabilité des prix et de lutte contre l'inflation, la BCE est aussi dotée d'une personnalité juridique qui lui donne la possibilité de conclure des accords internationaux dans son domaine de compétences[59]. Dans ce même cadre, elle peut également participer au processus législatif, soit en étant à l'initiative d'amendements, soit en émettant des avis juridiques communautaires et nationaux consécutifs à l'obligation de consultation des instances législatives européennes[60]. En outre, elle peut arrêter des règlements, « obligatoires et directement applicables dans tous les États membres de la zone euro »[61]. Naturellement, ces actes juridiques relèvent là-aussi de son domaine de compétence.

Depuis la crise de 2008, les attributions de la BCE se sont par ailleurs renforcées. En décembre 2010, d'abord, avec la création d'un Conseil européen du risque systémique, chargé de la surveillance macro-financière et directement placé sous l'autorité de la BCE[62]. En avril 2014, ensuite, avec la création de l'Union bancaire et du Mécanisme de Surveillance Unique (MSU). Ce dernier vise à contrôler, sous l'égide de la BCE, l'application des accords de règlementation et d'établissement des fonds propres des banques, accords dits de Bâle I (1998, risque de crédit), de Bâle II (2004, risque de marché et risque opérationnel) et de Bâle III (2010, risque de liquidité et risque systémique)[63]. Concrètement, les États membres de l'UE « perdent leur souveraineté sur la supervision de leurs banques »[64] au profit de la BCE, désormais chargée de contrôler les 120 mastodontes des 6 000 banques européennes, soit 82% des actifs de la zone euro[65]. Cette extension des pouvoirs a déclenché l'ire de certains

[57] Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « article 282, alinéa 2 », 13 décembre 2007, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FR, consulté le 5 août 2015
[58] Ibid, article 282, alinéa 3.
[59] Edwin, LE HERON : « A quoi sert la Banque centrale européenne ? », DILA, Paris, 2013, 232 pages, page 90
[60] Alain, VIENNEY : « Examen des différents instruments juridiques dont dispose la Banque centrale européenne. », Bulletin mensuel de la BCE, Francfort sur le Main, novembre 1999, http://www.cvce.eu/content/publication/2001/12/20/9922a45b-3a5f-44bc-9155-0c4063538aa6/publishable_fr.pdf, consulté le 5 août 2015
[61] Ibid.
[62] Etienne, FARVAQUE : « La Banque centrale européenne », La Découverte, Paris, 2010, 109 pages, page 44
[63] Ibid, page 179.
[64] Jean-François, BOUCHARD : « L'empereur illicite de l'Europe. Au cœur de la Banque centrale européenne », Max Milo, Paris, 2013, 188 pages, page 64
[65] Marie, CHARREL : « Les banques sous contrôle de la BCE : qu'est-ce que ça change ? », *Le Monde,* 27 octobre 2014, http://www.lemonde.fr/economie/article/2014/10/27/la-bce-devient-le-supergendarme-des-banques_4513000_3234.html#ZuYEqWZ5JSw1p0Pq.99, consulté le 5 août 2015

économistes, à l'instar de celle Philippe Legrain, ancien conseiller du président de la Commission européenne José Manuel Barroso, pour qui la BCE « devrait renoncer à ses nouveaux pouvoirs de supervision et de résolution bancaire pour les confier à une agence séparée qui devrait rendre des comptes à des parlementaires élus »[66].

Nous allons maintenant voir que la BCE est également critiquée pour la transgression de son mandat.

1.2.2. Une indépendance remise en cause par l'interprétation ambiguë du mandat de la BCE

L'article 2 des statuts du SEBC et de la BCE dispose très clairement que « l'objectif principal du SEBC est de maintenir la stabilité des prix » et que, « sans préjudice [à cette mission], le SEBC apporte son soutien aux politiques économiques générales dans la Communauté »[67]. En ce sens, il opère une stricte hiérarchie au sein du mandat de la BCE, principalement destiné à lutter contre l'inflation et, le cas échéant, à contribuer aux politiques de croissance et d'emploi.

En revanche, si la BCE a été libre de définir le niveau adéquat de stabilité des prix — « à des niveaux inférieurs mais proches de 2 % à moyen terme »[68], il y a une chose qui lui est formellement interdite : le financement des États membres. L'article 123 de la version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dispose en effet qu'il est « interdit à la BCE et aux banques centrales des États membres (…) d'accorder des découverts ou tout autre type de crédit aux institutions, organes ou organismes de l'Union, aux administrations centrales, aux autorités régionales ou locales, aux autres autorités publiques, aux autres organismes ou entreprises publics des États membres; l'acquisition directe, auprès d'eux, par la BCE

[66] Philippe, LEGRAIN, « La BCE doit cesser de faire de la politique », *La Tribune*, 4 mai 2015, http://www.latribune.fr/opinions/tribunes/la-bce-doit-cesser-de-faire-de-la-politique-472979.html, consulté le 5 août 2015.

[67] Statuts du SEBC et de la BCE : « Article 2, Objectifs », Maastricht, 1992, https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/fr_statute_2.pdf, consulté le 7 août 2015

[68] Annexe 12 - Résultats condensés des analyses discursives (discours, rapports annuels)

ou les banques centrales nationales, des instruments de leur dette est également interdite »[69].

Pourtant, Mario Draghi a annoncé en septembre 2012 le lancement du programme OMT (Opérations Monétaires sur Titre), qui consiste à racheter les obligations les plus dépréciées des marchés secondaires de la dette souveraine[70]. Considérant qu'il s'agissait là d'un programme de financement illégal, le président de la Bundesbank Jens Weidmann — également membre du Conseil des gouverneurs, a saisi la Cour constitutionnelle allemande au motif que la « BCE violerait les traités »[71]. Suivi par un dépôt de plainte de plus de 35 000 Allemands[72], Jens Weidmann a eu gain de cause auprès des sages allemands, ces derniers renvoyant toutefois une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne — la BCE relevant du droit communautaire. Le 16 juin 2015, la CJUE a débouté les plaignants de leurs demandes, jugeant le programme OMT « compatible avec le droit de l'Union »[73]. Ces derniers n'ont cependant pas dit leurs derniers mots, puisqu'une nouvelle plainte a été déposée au Tribunal constitutionnel fédéral contre le programme d'assouplissement quantitatif annoncé par Mario Draghi en janvier 2015[74].

Si l'économiste Jean-François Bouchard considère que la BCE « s'est affranchie de toutes les règles constitutionnelles et fonctionne maintenant en marge de la loi »[75], le chercheur Paul Hubert estime néanmoins qu'il « aurait été difficile de comprendre que la BCE, dans un contexte où le taux de chômage explose en Europe, que tous les outputs gaps sont largement négatifs, et que l'inflation est en train de se réduire, n'utilise pas des outils que toutes les autres banques centrales utilisent »[76].

---

[69] Version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « Article 123, alinéa 1 », Lisbonne, 2009, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:88f94461-564b-4b75-aef7-c957de8e339d.0010.01/DOC_3&format=PDF, consulté le 7 août 2015

[70] Jean-François, BOUCHARD : « L'empereur illicite de l'Europe. Au cœur de la Banque centrale européenne », Max Milo, Paris, 2013, 188 pages, page 47

[71] Ibid.

[72] Aubry, TOURRIEL : « La BCE défendra son programme d'opérations monétaires sur titre », *Euractiv*, 11 juin 2013, http://www.euractiv.fr/services-financiers/la-bce-defendra-son-programme-do-news-528478, consulté le 7 août 2015

[73] Audrey, TONNELIER : « La politique de la BCE jugée conforme aux traités européens », Le Monde, 16 juin 2015, http://www.lemonde.fr/economie/article/2015/06/16/la-politique-de-la-bce-jugee-conforme-aux-traites-europeens_4655011_3234.html#vOdFuCoMaue6GT9J.99, consulté le 7 août 2015

[74] Ibid.

[75] Jean-François, BOUCHARD : « L'empereur illicite de l'Europe. Au cœur de la Banque centrale européenne », Max Milo, Paris, 2013, 188 pages, page 137

[76] Annexe 3 - Entretien avec M. Paul Hubert

Pour justifier le recours à ces outils non-conventionnels, Mario Draghi a d'ailleurs martelé durant ses conférences de presse que la BCE « agit strictement dans son mandat de stabilité des prix à moyen terme »[77] (conférence de presse relative à l'OMT), et que le programme d'assouplissement quantitatif serait réalisé « jusqu'à ce que nous [le Conseil des gouverneurs de la BCE] observions un ajustement durable de l'évolution de l'inflation conforme à notre objectif de taux inférieurs à, mais proches de 2 % à moyen terme »[78] (conférence de presse relative au QE). Pour autant, cette volonté de la BCE d'accréditer ses politiques en affirmant le respect de son mandat ne suffit pas à contenir les critiques qui lui sont adressées. A l'instar du programme OMT, qui supposait que les États engagent des réformes structurelles pour pouvoir en profiter, la BCE semble pointée du doigt pour son rôle politique indirect[79].

Il convient à présent de démontrer que ces critiques se nourrissent également du déficit de responsabilité démocratique de la BCE.

1.2.3. Un déficit de responsabilité démocratiquement préjudiciable

Nous avons vu précédemment que pour « assurer la sécurité d'emploi des gouverneurs des BCN et des membres du directoire »[80], ceux-ci ne pouvaient être révoqués qu'en cas « d'incapacité ou de faute grave »[81]. Ni les traités européens, ni les statuts du SEBC et de la BCE, ne prévoient en effet de rendre les dirigeants de la BCE comptables de leurs actions[82]. Plus précisément, rien n'indique qu'une mauvaise appréciation de la politique monétaire par la BCE ne puisse être sanctionnée. Cette dernière est en effet une « banque centrale supranationale sans contrepartie

[77] Mario Draghi : « Déclaration introductive à la conférence de presse », Francfort sur le Main, 6 septembre 2012, https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2012/html/is120906.en.html, consulté le 7 août 2015
[78] Mario Draghi : « Déclaration introductive à la conférence de presse », Francfort sur le Main, 22 janvier 2015, https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2015/html/is150122.fr.html, consulté le 7 août 2015
[79] Philippe, LEGRAIN, « La BCE doit cesser de faire de la politique », *La Tribune*, 4 mai 2015, http://www.latribune.fr/opinions/tribunes/la-bce-doit-cesser-de-faire-de-la-politique-472979.html, consulté le 7 août 2015.
[80] Banque centrale européenne : « L'indépendance », Site internet de la BCE, consulté le 7 août 2015, https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/independence/html/index.fr.html
[81] Ibid.
[82] Edwin, LE HERON : « A quoi sert la Banque centrale européenne ? », DILA, Paris, 2013, 232 pages, page 118

politique »[83], ce qui induit que « la capacité de contrôle des citoyens sur ses actions est probablement plus limitée que dans le cas d'une banque centrale nationale »[84]. Cette absence de légitimité démocratique de la BCE est renforcée par le fait que ses dirigeants ne soient pas directement élus par les citoyens européens. En effet, c'est le Conseil européen (réunion des Chefs d'États et de gouvernements) qui nomme les membres du Directoire, le comité exécutif de la BCE[85].

De nombreuses personnalités politiques et organisations militantes se sont emparées de cette « illégitimité démocratique » pour contester les décisions de la BCE. Le cas de la Grèce est à cet égard l'exemple le plus prégnant. En France, Jean-Luc Mélenchon s'est ainsi opposé au « coup d'État financier de la BCE » et au « modèle imposé de force »[86]. L'économiste Jacques Sapir a également estimé que les décisions prises par la BCE dans le cas de la crise grecque « pose[nt] le problème de la souveraineté populaire dans un pays membre de la zone euro, c'est-à-dire le problème de la démocratie »[87]. L'organisation altermondialiste ATTAC France a quant à elle fustigé le « pouvoir très large qui a été accordé à cette institution, qui n'a pas de comptes à rendre, et qui peut dicter ses volontés à des gouvernements légitimement élus sur des programmes opposés aux réformes que leur impose la BCE »[88]. Dans cette même perspective, Jean-François Bouchard suggère que la BCE devrait être « responsable devant la population européenne, avec une possibilité de sanction si les objectifs ne sont pas tenus. Et non qu'elle soit maintenue dans son statut actuel de belle indépendante, décidant de tout sur son inaccessible piédestal »[89]. Des critiques qui n'épargnent pas non plus les gouvernements de droite, à l'instar de celui de Mariano Rajoy, qui a appelé à une réforme du mandat de la BCE à l'appui de l'échec

---

[83] Etienne, FARVAQUE : « La Banque centrale européenne », La Découverte, Paris, 2010, 109 pages, page 68
[84] Ibid.
[85] Version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « Article 283, alinéa 2 », Lisbonne, 2009, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:88f94461-564b-4b75-aef7-c957de8e339d.0010.01/DOC_3&format=PDF, consulté le 8 août 2015
[86] Jean-Luc, MELENCHON : « Grèce : refuser le coup d'État financier de la BCE », Blog de Jean-Luc Mélenchon, 5 février 2015, http://www.jean-luc-melenchon.fr/2015/02/05/grece-refuser-le-coup-detat-financier-de-la-bce/, consulté le 8 août 2015
[87] Jacques, SAPIR : « Grèce : derrière l'ultimatum de la BCE, la démocratie attaquée », *Marianne*, 6 février 2015, http://www.marianne.net/agora-grece-derriere-ultimatum-bce-democratie-attaquee-100231173.html, consulté le 8 août 2015
[88] Esther, JEFFERS : « À quoi sert une banque centrale ? Que fait la BCE ? Que devrait-elle faire ? », *Mediapart*, 12 avril 2015, http://blogs.mediapart.fr/edition/les-possibles/article/120415/quoi-sert-une-banque-centrale-que-fait-la-bce-que-devrait-elle-faire, consulté le 8 août 2015
[89] Jean-François, BOUCHARD : « L'empereur illicite de l'Europe. Au cœur de la Banque centrale européenne », Max Milo, Paris, 2013, 188 pages, page 164

des décisions prises en Espagne et en Irlande par l'ancien gouverneur Jean-Claude Trichet[90].

Le chercheur Paul Hubert s'interroge néanmoins : « Est-ce qu'on n'attribue pas finalement ce déficit démocratique au niveau de la BCE juste au fait que c'est fait par « Bruxelles » ? Le mot « Bruxelles » veut aujourd'hui dire que c'est fait par des technocrates complètement déconnectés de la réalité, mais au final cette équipe de technocrates n'est ni plus ni moins que la représentation des exécutifs nationaux »[91]. Antoine Vauchez, directeur de recherche au CNRS, apporte une réponse plus globale. D'après lui, le problème serait davantage lié au cadre politique de l'Union européenne: « S'il y a un gouvernement européen, c'est d'abord autour des trois «indépendantes», la Cour européenne, la Commission de Bruxelles et la Banque centrale européenne (…) Ce sont ces trois institutions qui ont construit la capacité politique de l'Europe, mais toujours en revendiquant de se tenir à distance des idéologies partisanes (…) Il y a là un biais fondamental de l'Union : à chaque fois que l'on veut faire exister un «intérêt général» européen, on le place entre les mains d'une institution indépendante, à bonne distance du champ de la politique »[92].

Une autre externalité négative des critiques adressées à la BCE tient à ce qu'elle perd son identité institutionnelle. En effet, souvent réduite à la « troïka » — à savoir la Commission européenne, la BCE, et le FMI, la BCE est appréhendée au sein d'un tout commun soumis à une même logique collective : « au même titre que la Commission européenne ou le FMI, la BCE porte une lourde part de la responsabilités des difficultés de la Grèce », estime par exemple Jean-François Bouchard[93]. Il en va

[90] Romaric, GODIN : « L'Espagne propose de changer le mandat de la BCE », La Tribune, 27 mai 2015, http://www.latribune.fr/economie/union-europeenne/l-espagne-propose-de-changer-le-mandat-de-la-bce-479105.html, consulté le 8 août 2015

[91] Annexe 3 - Entretien avec M. Paul Hubert

[92] Philippe, DOUROUX : « Antoine Vauchez: «La BCE, la Commission et la Cour de justice doivent s'ouvrir au débat public», *Libération,* 20 juillet 2015, http://www.liberation.fr/monde/2015/07/20/antoine-vauchez-la-bce-la-commission-et-la-cour-de-justice-doivent-s-ouvrir-au-debat-public_1350950, consulté le 8 août 2015

[93] Jean-François, BOUCHARD : « L'empereur illicite de l'Europe. Au cœur de la Banque centrale européenne », Max Milo, Paris, 2013, 188 pages, page 163

de même pour l'ex ministre des Finances grec Yanis Varoufakis, qui déclarait que son pays ne voulait plus du « régime colonial incarné par la Troïka »[94].

Nous allons maintenant voir que pour faire face aux critiques qui lui sont faites, la BCE a recouru à la transparence. Une obligation juridique qui se fonde également sur une stratégie plus globale : légitimer démocratiquement la BCE et sa politique monétaire.

1.3. La « transparence », un instrument de légitimation démocratique de la BCE

Si la transparence constitue une contrepartie juridique à l'indépendance de la BCE, elle est aussi déclinée comme un outil de communication visant à tisser des liens avec les citoyens européens. Mais la transparence ne participe pas seulement à la légitimation institutionnelle de la BCE : elle lui permet également de promouvoir sa politique monétaire.

1.3.1. Une contrepartie juridique à l'indépendance de la BCE

Bien que le site internet de la BCE indique que la transparence « revêt une importance capitale »[95], il omet de préciser qu'il s'agit là d'une obligation juridique pour l'institution. La BCE est en effet astreinte par l'article 15 de la version consolidée du traité sur l'Union européenne à l'obligation de publier des rapports[96]. Ces rapports sont produits au moins chaque trimestre sur les activités du SEBC (alinéa 1), chaque semaine s'agissant de la situation financière du SEBC (alinéa 2), et une fois par an sur la « politique monétaire de l'année précédente et de l'année en cours » (alinéa 3). Il en va de l'accountability de la BCE, à savoir de son obligation juridique de rendre des comptes, en contrepartie de son indépendance. D'après Edwin Le Héron, la transparence confère en effet à une banque centrale indépendante sa légitimité démocratique[97].

---

[94] Yanis, VAROUFAKIS : « Nous ne voulons plus du régime colonial incarné par la troïka », *L'Humanité*, 17 mars 2015, http://www.humanite.fr/yanis-varoufakis-nous-ne-voulons-plus-du-regime-colonial-incarne-par-la-troika-568540, consulté le 8 août 2015

[95] Banque centrale européenne : « La transparence », Site internet de la BCE, consulté le 8 août 2015, https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/transparency/html/index.fr.html

[96] Version consolidée du Traité sur l'Union européenne : « Article 15, alinéas 1, 2, 3 et 4 », Lisbonne, 2009, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=FR, consulté le 8 août 2015

[97] Edwin, LE HERON : « A quoi sert la Banque centrale européenne ? », DILA, Paris, 2013, 232 pages, page 83

Nos analyses de discours démontrent d'ailleurs qu'aussi bien la BCE que ses présidents revendiquent la transparence comme un contrepoids de son indépendance[98]. Il est aussi intéressant de noter que la transparence transcende la communication de la BCE dans le temps : tous les discours des présidents que nous avons étudiés ainsi que les chapitres relatifs à la communication externe des rapports annuels y font référence[99]. Plus précisément, les rapports annuels indiquent qu'il est « un principe fondateur des sociétés démocratiques qui veut que toute institution indépendante à laquelle est confiée une mission de service public doit rendre compte de ses actes devant ses citoyens et leurs représentants »[100]. Dans le même temps, chacun des trois présidents de la BCE s'y réfère également[101] : pour Willem Duisenberg, « Le SEBC est doté d'un statut d'indépendance et devrait expliquer pourquoi cette indépendance est si vitale »[102]; pour Jean-Claude Trichet, « Il est du devoir des banques centrales indépendantes d'être transparentes et de communiquer (…) Dans une démocratie, la transparence et la responsabilisation sont les contreparties de cette indépendance »[103] ; et, pour Mario Draghi, « L'octroi d'une plus grande indépendance aux banques centrales a appelé à une augmentation proportionnelle de la reddition de comptes au grand public »[104].

Mais il convient également d'interroger cette notion de « transparence ». Héritière de la cybernétique et des travaux de Norbert Wiener — lequel imaginait une société autorégulée par l'informatique où l'information circulerait librement et de manière fluide, la transparence est imprégnée de la promesse « d'une société ouverte où rien ne serait caché »[105]. En ce sens, elle se nourrit aussi du panoptique de Jeremy Bentham, dont l'étymologie renvoie à l'idée de « voir partout ». Appliquée à la BCE, la transparence permettrait ainsi de contrôler son indépendance en fournissant aux citoyens la possibilité de « décrypter » ses actions, au sens étymologique du terme, à

[98] Annexe 12 - Résultats condensés des analyses discursives (discours, rapports annuels)
[99] Ibid.
[100] Annexe 11 - Tableau récapitulatif de l'analyse discursive des chapitres relatifs à la communication externe de la BCE (rapports annuels 1998-2014)
[101] Annexe 9 - Analyse des discours des Présidents
[102] Annexe 4 - Discours d'inauguration du SEBC, Willem Duisenberg, 30 juin 1998
[103] Annexe 5 - Discours de Jean-Claude Trichet, président de la Banque centrale européenne, à la réception du Nouvel An du Club International des journalistes économiques de Francfort, 24 janvier 2005
[104] Annexe 6 - Discours de Mario Draghi : « La communication de la politique monétaire durant les périodes de turbulences », 24 avril 2014
[105] Julien, THEVES : « Transparence, utopie des temps modernes », TANK, Paris, 2012

savoir, « voir ce qui est caché ». Jean-Claude Trichet considère d'ailleurs « qu'une banque centrale qui ne parviendrait pas à communiquer les principes qui sous-tendent sa politique monétaire serait perçue comme agissant d'une manière discrétionnaire et mettrait en danger sa réputation »[106].

Fabrice Pozzoli-Montenay analyse cette émergence de la transparence comme une réponse aux dissimulations politiques des crises de Tchernobyl ou encore de l'affaire du sang contaminé, moments au cours desquels les « pouvoirs publics n'ont pas été sincères, n'ont pas donné les informations, ont dissimulé »[107] . Dans cette optique, la BCE emboîterait le pas des autres institutions, aujourd'hui contraintes par l'opinion publique à rendre davantage de comptes.

Un des autres tenants et aboutissants de la transparence est qu'elle est souvent associée, aux yeux du grand public, à une vertu de vérité. L'Académicien Jean-Louis Bredin rappelle d'ailleurs que la civilisation des Lumières porte un nom renvoyant à la transparence : « Que fut la civilisation des Lumières, dont le nom même appelle à la transparence, sinon le refus des préjugés, des superstitions, des mensonges ? »[108], s'interroge-t-il.

Seulement, la généralisation actuelle du recours à la transparence, aussi bien au sein du monde des entreprises que des institutions[109], appelle à être vigilant : la transparence fait aujourd'hui partie intégrante des stratégies de communication de ces différents organes.

Nous allons à présent nous concentrer sur la stratégie de transparence de la BCE, et démontrer qu'elle vise à tisser des liens avec les citoyens européens.

---

[106] Annexe 5 - Discours de Jean-Claude Trichet, président de la Banque centrale européenne, à la réception du Nouvel An du Club International des journalistes économiques de Francfort, 24 janvier 2005
[107] Fabrice, POZZOLI-MONTENAY : « Cet obscur besoin de clarté », TANK, Paris, 2012
[108] Jean-Louis, BREDIN : « Secret, transparence et démocratie », Pouvoirs, n°97, Le Seuil, Paris, avril 2001, 176 pages, page 6
[109] Denis, KESSLER : « L'entreprise entre transparence et secret », Pouvoirs, n°97, Le Seuil, Paris, avril 2001, 176 pages, page 34

1.3.2. Une stratégie discursive visant à tisser des liens avec les citoyens européens

La stratégie de légitimation est définie par Patrick Charaudeau comme l'un des trois espaces de stratégie discursive visant « à déterminer la position d'autorité qui permet au sujet de prendre la parole »[110]. Il distingue deux types de construction: celle de l'autorité institutionnelle et celle de l'autorité personnelle. La BCE, en tant qu'organe de politique monétaire de l'Union européenne, s'institue de fait comme une autorité institutionnelle, cette dernière se fondant sur l'autorité de pouvoir de décision[111]. Mais Patrick Charaudeau précise aussi que la légitimation est un enjeu particulier de la stratégie discursive globale, les enjeux de crédibilité et de captation pouvant s'y juxtaposer[112]. La stratégie discursive peut alors se décliner sous différentes formes, selon qu'elle combine légitimation, crédibilité et/ou captation.

Dans le cas de la BCE, nos analyses permettent de démontrer que sa stratégie discursive se fonde sur ces éléments trois éléments. Cela s'exprime de trois façons : la BCE se positionne d'abord comme une institution historiquement transparente ; elle valorise ensuite ses nombreux outils de transparence ; enfin, elle communique sur le fait qu'elle va « au-delà de ses obligations juridiques d'information »[113]. Nous nous concentrerons ici en particulier sur ses stratégies de légitimation et de captation, la stratégie de crédibilité faisant l'objet d'une partie postérieure, de nature davantage économique.

La BCE ne s'en cache pas : elle « accorde une grande priorité à une communication efficace avec le public »[114]. Pour ce faire, elle se revendique comme une institution originellement transparente. L'histoire devient un argument de communication à part entière. Dans son discours relatif à la transparence, Jean-Claude Trichet indique d'ailleurs que la transparence constitue « l'essence de la BCE et de son Conseil d'administration. Depuis la mise en place de la BCE, la stratégie de

[110] Patrick, CHARAUDEAU, Dominique, MAINGUENAU : « Dictionnaire d'analyse de discours », Le Seuil, Paris, 2002, 661 pages, page 340
[111] Ibid.
[112] Ibid, page 549.
[113] Annexe 12 - Résultats condensés des analyses discursives (discours, rapports annuels)
[114] Banque centrale européenne : « La transparence », Site internet de la BCE, consulté le 8 août 2015, https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/transparency/html/index.fr.html

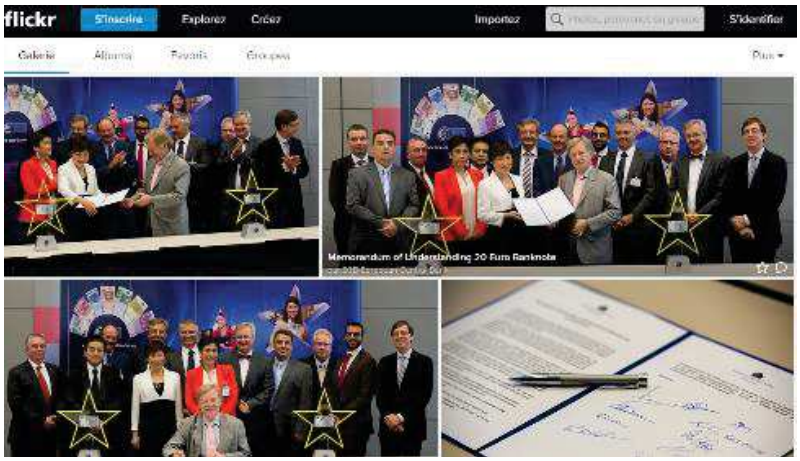
politique monétaire a conféré une assise solide au processus interne de décision et fourni un cadre cohérent de communication externe, renforçant ainsi la responsabilité de la BCE vis-à-vis du public »[115]. De même, Mario Draghi estime que, « dès le début, nous [la BCE] avons pleinement embrassé la mission d'être transparents et responsables »[116]. Parallèlement, les chapitres de communication externe des rapports annuels de la BCE expriment le même argument : « Dès sa création, la BCE a reconnu l'importance fondamentale de sa responsabilité dans les décisions de politique monétaire et a entretenu à cet effet un dialogue régulier avec les citoyens de l'UE et le Parlement européen »[117]. Une posture démentie par Paul Hubert, qui rappelle que la BCE a préféré ne pas rendre publics ses votes en 1998[118].

En outre, 13 des 17 Rapports annuels communiquent sur le niveau de transparence de la BCE, en démontrant que l'institution monétaire informe davantage les citoyens que ce que les traités ne requièrent : « la BCE va au-delà de ces exigences statutaires, notamment en publiant un Bulletin mensuel et non uniquement trimestriel, en tenant des conférences de presse mensuelles et en rendant publiques tous les mois les décisions du Conseil des gouverneurs autres que celles relatives à la fixation des taux d'intérêt »[119]. Les présidents s'attachent aussi à prouver que la BCE est pionnière en matière de transparence, et qu'elle est l'une des banques centrales les respectueuses de ce principe dans le monde. Jean-Claude Trichet souligne ainsi que la BCE est « la seule grande banque centrale à se lancer dans une conférence de presse immédiatement après la réunion de politique monétaire »[120]. De même, Mario Draghi rappelle que la BCE a été « la première grande banque centrale à tenir une conférence de presse régulière immédiatement après ses réunions mensuelles de politique pour expliquer ses décisions en temps réel »[121].

---

[115] Annexe 5 - Discours de Jean-Claude Trichet, président de la Banque centrale européenne, à la réception du Nouvel An du Club International des journalistes économiques de Francfort, 24 janvier 2005
[116] Annexe 6 - Discours de Mario Draghi : « La communication de la politique monétaire durant les périodes de turbulences », 24 avril 2014
[117] Annexe 12 - Résultats condensés des analyses discursives (discours, rapports annuels)
[118] Annexe 3 - Entretien avec M. Paul Hubert
[119] Ibid.
[120] Annexe 5 - Discours de Jean-Claude Trichet, président de la Banque centrale européenne, à la réception du Nouvel An du Club International des journalistes économiques de Francfort, 24 janvier 2005
[121] Annexe 7 - Rapports annuels de la BCE (1998-2014) comprenant les discours introductifs des présidents et les chapitres relatifs à la communication externe

Plus concrètement, la BCE valorise également ses nombreux outils de communication[122]. Outres les bulletins mensuels, les conférences de presse, ou encore les rapports annuels, la BCE a en effet aussi investi les réseaux sociaux. Elle recourt par exemple à la communication par l'image via un compte Flickr lancé en 2014[123]. Plus de 1 500 photos ont déjà été publiées (membres du Conseil des gouverneurs, nouveaux billets de banques etc.) :



Capture d'écran du compte Flickr de la Banque centrale européenne

La BCE est aussi présente sur Twitter depuis octobre 2009[124], compte utilisé « pour attirer l'attention sur les publications et les messages clés des discours »[125]. Elle dispose également d'une chaîne YouTube[126] depuis le 25 novembre 2010, dans laquelle les vidéos sont structurées en plusieurs thématiques : A propos de la BCE, La supervision bancaire, Les conférences de presse, Les carrières à la BCE, Les billets d'euro, La pédagogie, La plate-forme européenne pour le règlement de titres en monnaie de banque centrale, et Les nouveaux locaux de la BCE.

Nous venons de démontrer que la transparence participe à la légitimation institutionnelle de la BCE. Il convient maintenant de mettre en évidence son rôle

[122] Annexe 12 - Résultats condensés des analyses discursives (discours, rapports annuels)
[123] Compte Flickr de la Banque centrale européenne : « ECB European Central Bank », Flickr, https://www.flickr.com/photos/europeancentralbank/, consulté le 8 août 2015
[124] Compte Twitter de la Banque centrale européenne : « @ecb », Twitter, https://twitter.com/ecb, consulté le 8 août 2015
[125] Annexe 7 - Rapports annuels de la BCE (1998-2014)
[126] Compte YouTube de la Banque centrale européenne : « ECB euro », YouTube, https://www.youtube.com/user/ecbeuro/featured, consulté le 8 août 2015

promotionnel, dans la mesure où elle contribue aussi à légitimer la politique monétaire de la BCE.

1.3.3. Un outil de vulgarisation de la politique monétaire

« Dis-moi », « Montre-moi », « Dis m'en plus », tels sont les intitulés des trois rubriques qui composent l'onglet « Explicateurs » du nouveau site de la Banque centrale européenne[127].

La rubrique « Dis-moi » promet d'expliquer la terminologie et les concepts clés avec « des mots simples ». Elle comprend trois articles : « qu'est-ce qu'une banque centrale ? », « la responsabilité de la BCE », et « qu'est-ce que la politique monétaire ? »[128].

La rubrique « Montre-moi » interroge l'internaute : « Pas le temps de lire ? » ; et lui propose en conséquence de « découvrir les sujets de la BCE par le biais du multimédia ». Elle comprend 6 vidéos d'un format court d'environ 3 minutes ainsi que 2 infographies :

- Comment le Target 2 Securities supporte le marché des capitaux en Europe ?
- Les locaux de la BCE - De la vision à la réalité
- L'intégration de l'infrastructure de marché
- Qu'est-ce que les taux d'intérêt négatifs signifient pour moi ?
- Le Mécanisme de Supervision Unique expliqué en 3 minutes
- La BCE et l'Eurosystème expliqués
- La prise de décision de la BCE dans le cadre de la supervision bancaire (Infographie)
- Qui a rejoint la zone euro et quand ? (Infographie)

La rubrique « Dis m'en plus » propose à l'internaute de découvrir plus de détails sur la BCE. 5 articles explicatifs la composent :

- Cinq choses que vous devez savoir à propos de la BCE
- La BCE exproprie-t-elle les épargnants?

[127] Banque centrale européenne : « Explicateurs », Site de la Banque centrale européenne, https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me/html/index.en.html, consulté le 8 août 2015
[128] Ibid.

- Qu'est-ce que le programme d'achat d'actifs élargi ?
- À propos de la rotation des droits de vote au sein du Conseil d'administration
- Au sujet des taux d'intérêt négatifs de la BCE.

Si certaines publications ont trait à des thématiques non-liées à la politique monétaire, il convient de noter que la plupart d'entre-elles (9/16) si consacrent. La BCE s'inscrit très clairement dans une démarche de vulgarisation de sa politique monétaire, mais aussi de construction du lien avec les citoyens européens. En effet, elle rentre en contact direct avec eux, les interpelle, notamment sous la forme de questions rhétoriques (7 questions sur les 16 publications). Dans le prolongement des stratégies de captation conceptualisées par Patrick Charaudeau[129], tout est également fait pour inciter l'internaute à consulter les publications : des formats attractifs à l'instar des vidéos et des infographies, mais aussi la promesse de vite apprendre (« Le Mécanisme de Supervision Unique expliqué en 3 minutes »).

le marché des capitaux en Europe ? ». Le T2S est expliqué sous la forme d'un dessin animé, les dialogues sont simples et accessibles à tout un chacun.

Par ces formats pédagogiques, il semble évident que la BCE tente de légitimer sa politique monétaire en en facilitant la compréhension. En effet, comme l'écrit Jean-François Bouchard, « supposer que le public peut comprendre la politique monétaire suivie sans aucune autre explication que la connaissance de la valeur du taux d'intérêt est hautement irréaliste. Dès lors, un effort d'explication de la part de la banque

[129] Patrick, CHARAUDEAU, Dominique, MAINGUENAU : « Dictionnaire d'analyse de discours », Le Seuil, Paris, 2002, 661 pages, page 340

centrale ne peut qu'améliorer la compréhension du public, ne serait-ce qu'en fournissant aux anticipations un point d'ancrage »[130]. Mais cela passe également par d'autres canaux, à l'instar des discours des présidents.

Une des affirmations systématiques des gouverneurs est celle de la compréhension par le grand public du mandat de la BCE[131]. Ainsi, Willem Duisenberg souligne que « sans le large soutien de la population, aucune banque centrale ne peut remplir son mandat sur une longue période de temps »[132]. Pour Jean-Claude Trichet et Mario Draghi, recourir à la transparence permettrait également d'accroître la responsabilité de la BCE : en appréhendant pleinement son mandat, les citoyens pourraient mieux juger de l'efficacité de la politique monétaire engagée, et de l'atteinte ou non des objectifs.
L'actuel président de la BCE estime ainsi « qu'une banque centrale transparente sert le grand public en améliorant la compréhension de ses actions et la responsabilité de ses décisions »[133]. En ce sens, il suit les propos de ses prédécesseurs, qui considéraient que la transparence aide à rendre la BCE « responsable en expliquant nos objectifs et nos décisions au grand public, à la population de l'Europe, à ses représentants élus »[134], et que, « la meilleure façon pour le SEBC d'acquérir la crédibilité nécessaire auprès des citoyens de l'Europe est de démontrer qu'il prend sa mission de maintien de la stabilité des prix très au sérieux »[135]. Étienne Farvaque et Alexander Mihailov démontrent d'ailleurs qu'au moins les deux tiers de la population considèrent qu'il convient de défendre la stabilité des prix[136].

Par ailleurs, la politique monétaire est également légitimée au prisme de ses objectifs. Susciter l'adhésion passe notamment par la mise en évidence des externalités positives de la transparence pour les citoyens. Dans son discours

---

[130] Jean-François, BOUCHARD : « L'empereur illicite de l'Europe. Au cœur de la Banque centrale européenne », Max Milo, Paris, 2013, 188 pages, page 88
[131] Annexe 9 - Analyse des discours des Présidents
[132] Annexe 4 - Discours d'inauguration du SEBC, Willem Duisenberg, 30 juin 1998
[133] Annexe 6 - Discours de Mario Draghi : « La communication de la politique monétaire durant les périodes de turbulences », 24 avril 2014
[134] Annexe 5 - Discours de Jean-Claude Trichet, président de la Banque centrale européenne, à la réception du Nouvel An du Club International des journalistes économiques de Francfort, 24 janvier 2005
[135] Annexe 4 - Discours d'inauguration du SEBC, Willem Duisenberg, 30 juin 1998
[136] Étienne, FARVAQUE, Alexander MIHAILOV : « La transmission intergénérationnelle de l'inflation : théorie et preuves », juillet 2009, http://www.ulb.ac.be/soco/macrofaq/silvaplana/papers/Farvaque_Mihailov.pdf, page 30, consulté le 8 août 2015

d'inauguration du SEBC, Willem Duisenberg observe par exemple « qu'en remplissant son mandat, la BCE contribuera à créer les conditions appropriées pour la croissance durable des revenus et de l'emploi dans la Communauté: les objectifs ultimes de la politique économique »[137]. Jean-Claude Trichet juge quant à lui « qu'une politique monétaire transparente et crédible améliore la capacité des entreprises à gérer leurs coûts de production et à conserver leur rentabilité pour créer de nouveaux emplois »[138]. Cette dernière citation est intéressante, car elle nous rappelle que la transparence ne se destine pas uniquement aux citoyens, mais aussi aux agents économiques et aux marchés.

Outre YouTube, Flickr, et l'onglet « explicateurs » du site internet de la BCE, la plupart des outils de communication de l'institution monétaire, à savoir les bulletins mensuels, les conférences de presse, et, depuis février 2015, les comptes rendus détaillés du Conseil des gouverneurs, s'adressent en effet — de par leur technicité — principalement aux marchés. Certes, les médias jouent le rôle de vulgarisateurs, mais comme le rappelle Paul Hubert : « les décisions de la BCE, les citoyens ne voient pas très bien comment elles les touchent. Sauf qu'in fine, ça les touche autant voire plus »[139]. Un sentiment partagé par Jean-François Bouchard, qui considère « qu'aux yeux des citoyens européens, qui souffrent du chômage et de l'absence de croissance, parler de stabilisation monétaire ou de qualité de la supervision bancaire est comme parler chinois à un papou : ils ne comprennent pas quel est l'impact de ces problématiques sur leur vie quotidienne. Mieux : ils s'en balancent »[140].

Si la BCE s'inscrit bel et bien dans une démarche de transparence, une des limites à celle-ci est donc le « biais d'auto-sélection des citoyens »[141]. Alors qu'il ne comporte que des photographies, le nombre d'abonnés au compte Flickr de la BCE symbolise ce désintérêt généralisé : seuls 67 des 340 millions de citoyens que touche la politique monétaire de la BCE sont abonnés.

---

[137] Annexe 4 - Discours d'inauguration du SEBC, Willem Duisenberg, 30 juin 1998
[138] Annexe 5 - Discours de Jean-Claude Trichet, président de la Banque centrale européenne, à la réception du Nouvel An du Club International des journalistes économiques de Francfort, 24 janvier 2005
[139] Annexe 3 - Entretien avec M. Paul Hubert
[140] Jean-François, BOUCHARD : « L'empereur illicite de l'Europe. Au cœur de la Banque centrale européenne », Max Milo, Paris, 2013, 188 pages, page 134
[141] Annexe 3 - Entretien avec M. Paul Hubert

Cette première partie nous conduit à valider notre première hypothèse, selon laquelle la transparence comble le déficit démocratique de la BCE en améliorant la compréhension de sa politique monétaire par les citoyens.

En effet, nous avons vu que la transparence contrebalance l'indépendance de la BCE en accroissant la responsabilité de ses dirigeants. La BCE est notamment positionnée comme une institution historiquement transparente, témoignant ainsi de sa volonté de rendre des comptes aux citoyens européens.

Dans le même temps, la transparence permet aussi à la BCE d'optimiser l'efficacité de sa politique monétaire, ou du moins de promouvoir sa stratégie et ses décisions auprès du grand public. La BCE cherche ainsi à susciter l'adhésion des citoyens en mettant en évidence les externalités positives de la transparence sur l'économie (croissance, baisse du chômage, hausse de l'emploi etc.)

La transparence a également vocation à vulgariser la stratégie de politique monétaire de la BCE. Des onglets dédiés à la pédagogie sont présents sur son site internet, et l'institution a également investi les réseaux sociaux pour se mettre au niveau des modes de consommation médiatique des citoyens « lambda ».

Dans le prolongement des stratégies de captation conceptualisées par Patrick Charaudeau, tout est ainsi fait pour inciter l'internaute à consulter les publications : des formats attractifs à l'instar des vidéos ou des infographies, mais aussi la promesse de vite apprendre.

Nous allons maintenant nous attacher à étudier plus en détail la nature économique de la transparence, en nous concentrons notamment sur son rôle en tant qu'outil de politique monétaire, et en mesurant ses effets sur les marchés...

2. La transparence : d'une posture de justification de la souveraineté de la BCE à un instrument d'efficience de sa politique monétaire

Cette partie vise à interroger notre seconde hypothèse, selon laquelle la transparence de la BCE optimise l'efficience des marchés en rendant plus lisible sa stratégie de politique monétaire.

Il s'agira en premier lieu de mettre en évidence le caractère contraint de la transparence, aujourd'hui généralisée à la plupart des banques centrales.

Nous verrons ensuite que la transparence a d'abord vocation à crédibiliser la stratégie de politique monétaire de la BCE, notamment à travers l'affirmation systématique de son mandat.

Enfin, nous étudierons la transparence en tant qu'outil de politique monétaire, et tenterons de mesurer ses effets concrets sur les marchés.

2.1. Une transparence contextuellement contrainte

Il convient d'abord de comprendre comment la transparence s'est peu à peu imposée dans les stratégies de politique monétaire des banques centrales. Cela nous permettra ensuite de mieux situer la stratégie de la BCE en la matière. Enfin, nous verrons que l'affirmation récente de la transparence a amené la BCE à en justifier le recours, et ce dans une perspective de crédibilisation de l'information.

2.1.1. La nouvelle tendance à la transparence des banques centrales

Pour Paul Hubert, la transparence d'une banque centrale peut se mesurer à l'appui des trois critères que sont « le mandat et les objectifs au sens large, les outils, et la délibération et le processus de vote pour mettre en place ces outils-là »[142]. En d'autres termes, la transparence d'une banque centrale renvoie à la formulation précise de l'objectif de la banque centrale — notamment d'un point de vue numérique ; à la publication des données mises en œuvre pour la politique monétaire (variables

[142] Annexe 3 - Entretien avec M. Paul Hubert

macroéconomiques, prévisions internes, modèles économiques etc.) ; et à l'externalisation des débats internes de politique monétaire[143].

Si la plupart des banques centrales valorisent aujourd'hui les bienfaits de la transparence, l'économiste Charles Wyplosz rappelle néanmoins que cela n'a pas toujours été le cas. Il évoque une « mystique des banques centrales », par laquelle les « banques centrales s'assuraient d'un avantage stratégique vis-à-vis des marchés (…) en gardant confidentielle une partie de leurs informations »[144]. Ce n'est qu'à partir de la fin des années 1990, lorsque les banques centrales ont pris conscience de l'importance de la communication comme vecteur d'efficience de la politique monétaire, que la transparence s'est peu à peu imposée[145]. Le FMI a d'ailleurs adopté le 26 septembre 1999 un Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière[146]. Ce code vise à atteindre quatre objectifs : la définition claire du rôle, des responsabilités et des objectifs des banques centrales ; la transparence du processus d'élaboration et d'annonce des décisions de politique monétaire par la banque centrale ; l'accès du public à l'information sur les politiques monétaire ; l'obligation de rendre compte et la garantie d'intégrité de la banque centrale[147].

Le fait que ce code émane de l'institution internationale chargée de la coopération monétaire indique très clairement qu'un revirement vers davantage de transparence s'est opéré. Mais ce code n'étant en rien obligatoire, les banques centrales sont libres de l'appliquer au gré de leurs interprétations. C'est pourquoi toutes ne disposent pas du même degré de transparence, notamment en ce qui concerne les outils qu'elles déploient. Ainsi, alors que la Réserve fédérale des États-Unis et la Banque d'Angleterre publient les transcripts — à savoir « la retranscription

[143] Marie, MUSARD-GIES: « Transparence des banques centrales et efficacité de la politique monétaire », Thèse de doctorat en Sciences Economiques, sous la direction de Patrick Artus et de Jean-Paul Pollin, Université d'Orléans, 27 septembre 2007, 289 pages, page 21
[144] Charles, WILPOSZ : « La banque centrale en quête de maturité », Conseil d'analyse économique, La Documentation française, rapport n°38, Paris, 2002, 118 pages, page 25,
[145] Ibid, page 26.
[146] Fonds Monétaire International : « Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière », Washington, 26 septembre 1999, https://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/fre/code2f.pdf, consulté le 21 août 2015
[147] Ibid.

de ce qui a été dit pendant la réunion, sans aucune forme de censure au sens biaisé du terme »[148], la BCE ne les édite par exemple pas.

Ces divergences ont permis de classifier les banques centrales selon un indice de transparence. Eijffinger et Geraats ont ainsi élaboré une notation allant de 0 à 15, 15 étant le degré maximal de transparence[149]. Entre 1999 et 2002, la BCE a par exemple vu sa notation augmenté de 2 points, passant de 8,5 à 10,5. Cet accroissement de la transparence n'a pas non plus épargné les autres banques centrales, chacune ayant élevée son niveau de transparence. Marie Musard-Gies explique que « si les banques centrales sont devenues plus transparentes, ce n'est pas la conséquence d'une nouvelle législation, mais bien parce que les autorités monétaires, conscientes du rôle joué par la transparence en termes d'efficacité de la politique monétaire, ont souhaité accroître leur degré de transparence »[150].

Nous allons maintenant voir que conformément aux tendances communicationnelles des autres banques centrales, la BCE s'est également engagée dans une démarche d'accroissement de sa transparence.

2.1.2. La multiplication progressive des canaux de transparence de la BCE

La communication externe de la BCE se fonde sur trois principaux canaux : les conférences de presse, les Bulletins mensuels, et les Rapport annuels. Tous ont été institués dès la création de la BCE. Les conférences de presses, suivies de questions-réponses, ont vocation à faire part des débats internes du Conseil des gouverneurs s'agissant de l'élaboration de la stratégie de politique monétaire de la BCE[151]. Les Bulletins mensuels comprennent quant à eux des analyses statistiques relatives aux évolutions de la zone euro, et permettent de justifier les décisions prises par le Conseil

[148] Annexe 3 - Entretien avec M. Paul Hubert
[149] Marie, MUSARD-GIES: « Transparence des banques centrales et efficacité de la politique monétaire », Thèse de doctorat en Sciences Economiques, sous la direction de Patrick Artus et de Jean-Paul Pollin, Université d'Orléans, 27 septembre 2007, 289 pages, page 44
[150] Ibid, page 48.
[151] Annexe 7 - Rapports annuels de la BCE (1998-2014)

des gouverneurs[152]. Enfin, les Rapports annuels présentent un compte rendu des activités de la BCE au cours de l'exercice précédent[153].

Ces derniers mettent d'ailleurs systématiquement en évidence l'ensemble des outils de communication utilisés par la BCE, en en soulignant le caractère exhaustif[154]. Pour autant, Paul Hubert rappelle que « la Fed, la Banque d'Angleterre et la Banque de Suède communiquent plus et sont plus transparentes que la BCE »[155]. Pour lui, la « BCE se situerait un peu au milieu parmi les autres banques centrales des pays développés »[156]. Un écart progressivement réduit par la BCE, celle-ci ayant annoncé la publication des minutes, à savoir les comptes rendus détaillés des délibérations du Conseil des gouverneurs: « un compte rendu écrit de nos délibérations de politique permettrait de fournir une explication plus détaillée du raisonnement du Conseil d'administration, et de donner un sens à la discussion et aux principaux arguments (…) Pour cette raison, je suis convaincu que ce serait utile », déclarait Mario Draghi en avril 2014[157].

Publiées pour la première fois le 19 février 2015, les minutes ont à ce jour été éditées 5 fois, avec un embargo de 4 semaines après la délibération du Conseil des gouverneurs. Philippe Waechter, directeur de recherche économique chez *Natixis Asset Management*, salue cet effort de transparence de la BCE, qui s'était jusque-là opposée à la divulgation de ses débats internes. Paul Hubert considère néanmoins que ce nouveau pas vers la transparence vise davantage à conformer les pratiques de la BCE à celles des autres banques centrales : « C'est juste une tendance de fond (…) Il s'agit plutôt d'une comparaison avec les autres banques centrales. Si vous êtes la seule banque centrale à ne pas publier de prévisions macroéconomiques ou à ne pas publier de statements ou de minutes, il va y avoir une pression extérieure pour le faire »[158].

---

[152] Annexe 7 - Rapports annuels de la BCE (1998-2014)
[153] Ibid.
[154] Annexe 11 - Tableau récapitulatif de l'analyse discursive des chapitres relatifs à la communication externe de la BCE (rapports annuels 1998-2014)
[155] Annexe 3 - Entretien avec M. Paul Hubert
[156] Ibid.
[157] Annexe 6 - Discours de Mario Draghi : « La communication de la politique monétaire durant les périodes de turbulences », 24 avril 2014
[158] Annexe 3 - Entretien avec M. Paul Hubert

Toutefois, il convient de ne pas réduire les minutes à une démarche de communication purement panurgique. En effet, les comptes rendus contribuent également à nourrir la stratégie de communication externe de la BCE, tant d'un point de vue économique qu'institutionnel. Instigateur de ce nouvel outil, Mario Draghi déclarait ainsi qu'une « telle publication devrait naturellement compléter les messages en temps réel véhiculés dans les conférences de presse. Elle devrait offrir des informations supplémentaires qui amélioreraient la compréhension de notre fonction de réaction tout en prenant soin d'éviter de déclencher la volatilité des marchés à court terme »[159]. Parallèlement, le président de la BCE indiquait également que « la publication d'un compte rendu (…) représente[rait] une prochaine étape logique dans l'évolution de la communication de la BCE. Après 16 ans de fonctionnement et sept années de crise, l'Eurosystème a suffisamment mûri pour témoigner plus pleinement au public de la façon dont nous réalisons notre mandat. Une telle interaction serait finalement la meilleure base pour une politique monétaire efficace et pour maintenir la crédibilité et la confiance dans notre institution »[160].

Nous venons de voir que la transparence s'est progressivement imposée comme un outil de communication à part entière des banques centrales. Il convient à présent de mettre en évidence les arguments de la BCE pour justifier sa stratégie de transparence.

2.1.3. Une transparence justifiée par le recours à des sources légitimes et incontestables

Nous avons vu que jusqu'à la fin des années 1990, la transparence des banques centrales n'allait pas de soi. Aujourd'hui, le revirement opéré vers davantage de transparence impose donc aux banques centrales de justifier cette évolution. La Banque centrale européenne répond à cet impératif de trois façons : en se rattachant au processus d'ouverture au public des autres banques centrales ; en sollicitant des études théoriques qui attestent du bienfondé de la transparence ; en démontrant les effets positifs de la transparence sur les marchés.

[159] Annexe 6 - Discours de Mario Draghi : « La communication de la politique monétaire durant les périodes de turbulences », 24 avril 2014
[160] Ibid.

La stratégie discursive de la BCE se compose notamment d'une stratégie de crédibilité. Celle-ci se définit — au sens de Patrick Charaudeau, comme « un fait de stratégie du discours qui (…) consiste pour le sujet parlant à déterminer une position de vérité, de sorte qu'il puisse (…) être pris au sérieux »[161]. Pour ce faire, et en particulier en ce qui concerne la légitimation de la stratégie de transparence de la BCE, cette dernière recourt à des arguments d'autorité indirects. Ceux-ci consistent pour le locuteur à exploiter « le crédit dont jouit une personne qui fait autorité (…) pour donner plus de poids à une proposition qu'il souhaite soutenir »[162]. Dans le prolongement de Patrick Charaudeau, cette « preuve » par l'argument d'autorité se décompose en deux critères que sont l'objectivité et la reconnaissance par autrui. En effet, les « preuves de vérité (…) sont de l'ordre de l'imaginaire, c'est-à-dire fondées sur les représentations qu'un groupe social se donne quant à ce qui est susceptible d'apporter une garantie à ce qui est dit »[163]. La crédibilité s'incarne donc aussi bien par l'intelligibilité et la désignation de l'instance émettrice que par la légitimité de cette dernière.

Plus concrètement, la BCE fait référence aux politiques de communication externe des autres banques centrales pour justifier de sa transparence. Ainsi, le site internet de la BCE indique que « de nos jours, la plupart des banques centrales, dont la BCE, considèrent que la transparence revêt une importance capitale »[164]. De même, l'ancien président de la BCE Jean-Claude Trichet évoquait dans son discours sur la transparence que « les moments où les banques centrales étaient des institutions plutôt recluses et fermées ont disparu. Un des objectifs principaux d'une banque centrale responsable est maintenant d'avoir une communication fiable visant à guider les attentes dans un environnement en évolution rapide »[165]. Un argument repris par Mario Draghi, qui soutient que les « banques centrales ont réalisé qu'elles sont aujourd'hui plus enclines à remplir leurs mandats si elles informent le public et les

---

[161] Patrick, CHARAUDEAU, Dominique, MAINGUENAU : « Dictionnaire d'analyse de discours », Seuil, Paris, 2002, 661 pages, page 154.
[162] Marianne, DOURY : « L'argument d'autorité en situation », Laboratoire Communication & Politique – CNRS, 1999, page 2
[163] Patrick, CHARAUDEAU : « Les médias et l'information : l'impossible transparence du discours », De Boeck-Ina, Bruxelles, 2005, 250 pages, page 41
[164] Banque centrale européenne : « La transparence », Site internet de la BCE, consulté le 22 août 2015, https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/transparency/html/index.fr.html
[165] Annexe 5 - Discours de Jean-Claude Trichet, président de la Banque centrale européenne, à la réception du Nouvel An du Club International des journalistes économiques de Francfort, 24 janvier 2005

marchés de leurs stratégies, de leurs évaluations et de leurs décisions politiques de manière ouverte, claire et opportune », et qui reconnaît que la « la transparence et la communication sont au cœur de l'efficacité de la politique monétaire »[166].

Au-delà de ces arguments d'autorité institutionnels, qui se distinguent des références à des personnalités isolées — certes expertes mais potentiellement plus subjectives et discutables, la BCE étaye également ses arguments par des références à des classiques de la littérature économique. Cela se décline en deux éléments : la justification du recours à la transparence d'une part ; l'impact positif de la transparence sur les marchés d'autre part. Ainsi, pour justifier la démarche de transparence de la BCE, Mario Draghi cite des études d'Alan Blinder, de Michael Ehrmann, de Marcel Fratzscher, de Jakob De Haan, de Dirk-Jan Jansen, ou encore de Karl Brunner, tous économistes ou chercheurs au sein de banques centrales[167].

Parallèlement, Jean-Claude Trichet souligne également l'impact positif de la transparence en matière de politique monétaire en sollicitant des sources académiques : « Des études récentes par des universitaires ont confirmé la prévisibilité de la BCE au plus haut niveau entre les grandes banques centrales (…) En effet, il apparaît que, depuis 1999, les anticipations d'inflation à long terme, qui permettent de mesurer la crédibilité de la banque centrale, ont été conformes à la définition de la stabilité des prix de la BCE »[168]. Or cette notion de crédibilité de la banque centrale est primordiale. C'est ce que nous allons voir dans une deuxième sous partie.

Nous allons à présent nous concentrer sur le rôle de la transparence en tant qu'outil de crédibilisation des choix de politique monétaire de la BCE.

[166] Annexe 6 - Discours de Mario Draghi : « La communication de la politique monétaire durant les périodes de turbulences », 24 avril 2014
[167] Ibid.
[168] Annexe 5 - Discours de Jean-Claude Trichet

2.2. Un instrument de crédibilisation de la stratégie de politique monétaire de la BCE

La transparence consiste avant tout à faire part aux marchés de la manière dont la BCE a interprété son mandat. Une fois la stratégie de politique monétaire fixée, il s'agit ensuite pour la BCE de respecter une certaine stabilité décisionnelle, à même de rassurer les marchés quant au respect de l'objectif d'inflation. Mais en période de crise, cette stabilité peut être compromise : la BCE se voit alors dans l'obligation de justifier le recours à des outils non-conventionnels.

2.2.1. La lisibilité, ou la « transparence » de la BCE sur l'interprétation de son mandat

Le premier rôle de la transparence d'une banque centrale est d'expliciter très clairement aux agents économiques et aux marchés l'interprétation du mandat qui lui a été conféré. En effet, « en étant claire au sujet de son mandat et de la façon dont elle le remplit, une banque centrale renforce sa crédibilité. Lorsqu'une banque centrale est perçue, par les agents économiques, comme étant à même de remplir son mandat, les anticipations de prix seront, a priori, solidement ancrées »[169]. Paul Hubert rappelle par exemple que « jusqu'il y a trois ans, la Fed n'avait pas de mandat explicite, et en termes de communication, on ne savait pas très bien quel était l'objectif, si c'était l'inflation ou l'output et pour quels niveaux »[170]. La transparence du mandat permet donc à une banque centrale de rendre sa communication plus compréhensible en réduisant l'incertitude relative à ses objectifs de stratégie de politique monétaire.

Dans le cas précis de la BCE, celle-ci a été libre d'interpréter son mandat. En effet, si l'article 2 des statuts du SEBC et de la BCE dispose que « l'objectif principal du SEBC est de maintenir la stabilité des prix »[171], aucune valeur numérique ne précise juridiquement le taux d'inflation acceptable. Dès sa création, la BCE a ainsi eu à cœur de définir ce qu'elle entendait par l'objectif d'inflation qui lui a été confié : « le SEBC devra définir quantitativement ce qu'il entend par stabilité des prix, il devra expliquer

[169] Marie, MUSARD-GIES: « Transparence des banques centrales et efficacité de la politique monétaire », Thèse de doctorat en Sciences Economiques, sous la direction de Patrick Artus et de Jean-Paul Pollin, Université d'Orléans, 27 septembre 2007, 289 pages, page 5

[170] Annexe 3 - Entretien avec M. Paul Hubert

[171] Statuts du SEBC et de la BCE : « Article 2, Objectifs », Maastricht, 1992, https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/fr_statute_2.pdf, consulté le 22 août 2015

sa stratégie de politique monétaire, ses mesures de politique monétaire, la dérivation des objectifs etc. », indiquait Willem Duisenberg dans son discours d'inauguration de l'institution monétaire[172]. Chose faite à la fin de l'année 1998, lorsque la BCE a défini la stabilité des prix comme « une progression annuelle de l'indice des prix à la consommation harmonisé inférieure à 2% »[173]. Une définition ensuite complétée en mai 2003, le Conseil des gouverneurs précisant que les niveaux d'inflation devraient être « inférieurs mais proches de 2% à moyen terme »[174].

Il est intéressant de noter que cette définition du mandat est systématiquement évoquée par les présidents. Nos analyses discursives démontrent en effet que tous les discours — sans exception, y font référence. Jean-Claude Trichet indique ainsi qu'un « élément de la stratégie est de quantifier ce que la BCE vise en termes de stabilité des prix, à savoir une augmentation des prix à la consommation proche de 2% sur le moyen terme »[175]. Parallèlement, Mario Draghi rappelle également ce même objectif : « Nous avons eu – et nous avons toujours - un objectif clair qui nous est donnée par le traité, la stabilité des prix. En 1998, nous avons fourni une définition quantitative de la stabilité des prix, clarifiée en 2003 en affichant notre volonté d'atteindre des taux d'inflation "inférieurs mais proches de 2%" sur le moyen terme »[176]. Cela s'inscrit dans la communication institutionnelle de la BCE, celle-ci spécifiant que « la transparence suppose, en tout premier lieu, que la banque centrale expose clairement son interprétation du mandat »[177].

Les externalités positives de l'interprétation du mandat font aussi partie intégrante des discours des présidents. Jean-Claude Trichet démontre ainsi que « cela fournit des conseils pour les anticipations d'inflation (…) en constituant une référence à la lumière de laquelle la performance de la BCE dans le maintien de la stabilité des prix peut être mesurée ». Mario Draghi s'appuie d'ailleurs sur la lisibilité du mandat

[172] Annexe 4 - Discours d'inauguration du SEBC, Willem Duisenberg, 30 juin 1998
[173] Edwin, LE HERON : « A quoi sert la Banque centrale européenne ? », DILA, Paris, 2013, 232 pages, page 149
[174] Ibid.
[175] Annexe 5 - Discours de Jean-Claude Trichet, président de la Banque centrale européenne, à la réception du Nouvel An du Club International des journalistes économiques de Francfort, 24 janvier 2005
[176] Annexe 6 - Discours de Mario Draghi : « La communication de la politique monétaire durant les périodes de turbulences », 24 avril 2014
[177] Annexe 12 - Résultats condensés des analyses discursives (discours, rapports annuels)

pour valoriser la stratégie de politique monétaire de la BCE : « réitérer notre objectif de stabilité des prix contribue à ancrer solidement les anticipations d'inflation à moyen terme à près de 2% (…) Les anticipations d'inflation à moyen et long terme sont demeurées solidement ancrées à un niveau compatible avec l'objectif du Conseil des gouverneurs (…) confirmant ainsi la crédibilité de la stratégie de politique monétaire de la BCE »[178]. Des affirmations confirmées par Étienne Farvaque et Edwin le Héron, qui considèrent respectivement que « communiquer autour des 2 % a évidemment pour objectif d'ancrer les anticipations des agents »[179] et qu'en « explicitant son objectif de 2% pour la stabilité des prix et en communicant sur sa détermination à l'atteindre, la BCE renforce sa crédibilité et favorise l'ancrage des anticipations de prix »[180].

Nous venons d'aborder l'importance de la clarté du mandat. Il convient maintenant de nous concentrer sur le principe de stabilité décisionnelle, qui permet à la BCE d'accroître la crédibilité de sa stratégie dans le temps.

2.2.2. La stabilité décisionnelle : un principe au service de la crédibilité de la BCE

La crédibilité d'une banque centrale repose sur un principe simple : elle doit dire ce qu'elle fait et faire ce qu'elle dit[181]. En effet, la théorie néoclassique postule qu'en conformant ses actions à ses annonces, une banque centrale « élimine les anticipations d'inflation de court terme »[182] et peut plus facilement atteindre sa cible d'inflation à long terme.

Comme nous l'avons vu, il s'agit d'abord pour la BCE d'affirmer clairement son mandat et de réitérer régulièrement son objectif d'inflation. En témoigne Jean-Claude Trichet, qui indique que « les agents économiques et le public doivent être convaincus que les décisions de politique monétaire de la banque centrale se concentrent continuellement sur la réalisation de l'objectif annoncé »[183].

---

[178] Annexe 6 - Discours de Mario Draghi : « La communication de la politique monétaire durant les périodes de turbulences », 24 avril 2014
[179] Etienne, FARVAQUE : « La Banque centrale européenne », La Découverte, Paris, 2010, 109 pages, page 90
[180] Edwin, LE HERON : « A quoi sert la Banque centrale européenne ? », DILA, Paris, 2013, 232 pages, page 164
[181] Ibid, page 73.
[182] Ibid, page 74.
[183] Annexe 5 - Discours de Jean-Claude Trichet, président de la Banque centrale européenne, à la réception du Nouvel An du Club International des journalistes économiques de Francfort, 24 janvier 2005

Mais au-delà de l'objectif en soi, c'est bien la stabilité des outils déployés pour parvenir à cet objectif qui permet de rendre crédible la stratégie de politique monétaire d'une banque centrale : « la crédibilité nécessite des interventions qui démontreront le sérieux de l'engagement de la banque centrale vis-à-vis de la stabilité des prix et traduiront son aptitude à y parvenir »[184].

C'est pourquoi la BCE a choisi de modifier son principal outil, à savoir le taux directeur, à date fixe et seulement 12 fois par an[185]. Entre 1998 et 2001, cet outil était en effet modifié deux fois par mois, ce qui accroissait l'incertitude des marchés quant à son niveau futur. La BCE a donc justifié ce choix par sa volonté de « rendre moins fréquentes les spéculations des médias et des marchés quant à d'éventuels changements d'orientation de la politique monétaire »[186]. En canalisant quantitativement ses annonces, elle a ainsi cherché à contenir la volatilité des marchés, dans la mesure où jusqu'au lancement de la politique de communication du *forward guidance*, les agents économiques n'avaient pas de visibilité à long terme sur les niveaux futurs des taux d'intérêts[187].

S'agissant plus précisément de cette stratégie de communication, Mario Draghi a annoncé en juin 2013 que « les taux d'intérêt directeurs resteront à leur niveau actuel ou plus bas pour une période de temps prolongée »[188]. Cela veut dire que les agents et les marchés peuvent anticiper à long terme les évolutions du taux d'inflation. En revanche, aucune date butoir n'ayant été annoncée, les conférences de presse mensuelles sont encore scrupuleusement scrutées pour suivre l'évolution exact du taux directeur. Mais qu'en est-il concrètement du respect par la BCE de cette promesse ?

---

[184] Rose, CUNNINGHAM, Brigitte, DESROCHES, Eric, SANTOR : « Anticipations d'inflation et conduite de la politique monétaire : tour d'horizon des données et de l'expérience récentes », Banque du Canada, Printemps 2010, http://www.banqueducanada.ca/wp-content/uploads/2010/06/cunningham-f.pdf, consulté le 22 août 2015

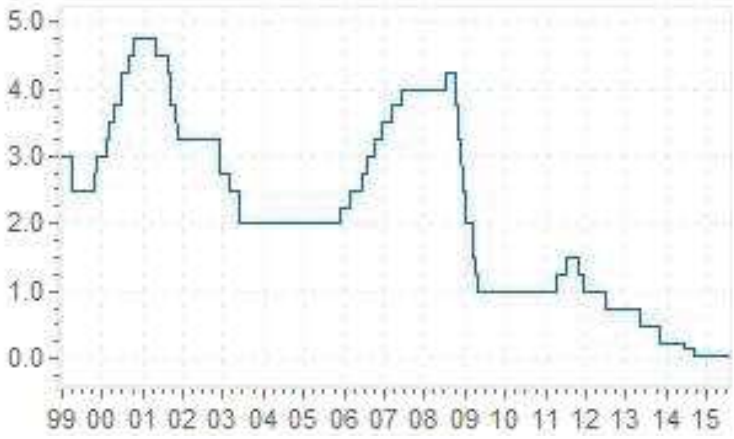
[185] Edwin, LE HERON : « A quoi sert la Banque centrale européenne ? », DILA, Paris, 2013, 232 pages, page 141

[186] Annexe 7 - Rapports annuels de la BCE (1998-2014) comprenant les discours introductifs des présidents et les chapitres relatifs à la communication externe

[187] Paul, HUBERT, Fabien, LABONDANCE : « Le clair-obscur du forward guidance de la BCE », OFCE, 7 novembre 2013, http://www.ofce.sciences-po.fr/blog/forward-guidance-bce-politique-monetaire/, consulté le 22 août 2015

[188] Ibid.

Le schéma ci-après démontre très clairement que l'évolution du taux d'intérêt est conforme aux engagements de l'institution monétaire :



Evolution du taux d'intérêt de la BCE entre 1999 et 2015. Conformément à l'annonce de Mario Draghi, le taux d'intérêt diminue et/ou se stabilise depuis 2013. Figure extraite du site global-rates.com

Parallèlement, un autre exemple de la volonté de la BCE à maintenir une certaine stabilité décisionnelle est celui du *quantitative easing*. Cet outil, qui repose sur l'engagement de la BCE à acheter 1 100 milliards d'euros d'actifs jusqu'en septembre 2016, a en effet essuyé un certain nombre de critiques[189]. Pour rassurer les marchés, Mario Draghi a ainsi tenu à réaffirmer l'effectivité de ce programme moins de quatre mois après l'annonce de son lancement, le 22 janvier 2015 : « Nous réaliserons entièrement notre plan de rachats, comme nous l'avons annoncé et, dans tous les cas, jusqu'à ce que nous constations un ajustement durable de la trajectoire d'inflation »[190].

Cette déclaration confirme d'ailleurs la constance de la communication de la BCE, les avant-propos des présidents au sein des rapports annuels affirmant systématiquement l'adéquation des actions de la BCE aux engagements qu'elle a tenus[191] : « les mesures de politique monétaire que nous avons prises au cours de l'année ont été totalement conformes à la feuille de route tracée alors. Elles ont confirmé l'engagement unanime signalé par le Conseil des gouverneurs à utiliser des

[189] Jean-Philippe, LACOUR : « La BCE sous un feu nourri de critiques », Les Echos, 18 mai 2015, http://www.lesechos.fr/18/05/2015/LesEchos/21939-130-ECH_la-bce-sous-un-feu-nourri-de-critiques.htm#, consulté le 22 août 2015

[190] Challenges : « Mario Draghi affirme que la BCE réalisera entièrement son QE », Site internet de Challenges, 14 mai 2015, http://www.challenges.fr/entreprise/20150514.REU3297/mario-draghi-affirme-que-la-bce-realisera-entierement-son-qe.html?xtor=RSS-17, consulté le 22 août 2015

[191] Annexe 10 - Tableau récapitulatif de l'analyse discursive des avant-propos des présidents (rapports annuels 1998-2014)

instruments à la fois conventionnels et non conventionnels pour traiter efficacement le risque d'une période trop longue de faible inflation »[192], déclarait par exemple Mario Draghi dans le Rapport annuel de la BCE en 2014.

Nous venons de démontrer que la stabilité décisionnelle permet à la BCE d'accroître sa crédibilité. Toutefois, nous allons maintenant voir que cette stabilité décisionnelle peut être compromise en période de crise, et que la transparence permet alors à la BCE d'expliquer la dérivation de sa stratégie.

2.2.3. La transparence comme habilitation des outils non-conventionnels

En période de crise, le principal outil de politique monétaire conventionnel qu'est le taux directeur devient inefficace. En effet, lorsque le taux de refinancement est proche de 0 — à l'instar de celui de la BCE actuellement (0,05 %), une banque centrale perd sa capacité à influencer les taux réels[193]. Plus précisément, dans le cadre de l'open market, les banques privées empruntent de la monnaie banque centrale à un taux faible et répercutent cette baisse sur leurs taux d'intérêts[194]. Les agents privés sont alors censés profiter de cette diminution pour accroître leur consommation et relancer l'économie. Mais en cas de crise, il est avéré que les agents économiques cherchent davantage à se désendetter plutôt qu'à souscrire de nouveaux crédits[195]. Cela induit mécaniquement un risque déflationniste, d'autant plus que la crise de la dette souveraine a exacerbé les déficits publics et conduit les États à mener des politiques d'austérité. Or, du fait de la hausse des taxations, ces politiques engendrent elles-mêmes une baisse de la consommation, et donc un ralentissement de la croissance via une baisse de l'activité et des salaires.

Pour faire face à cette déflation potentielle, les banques centrales sollicitent donc — en période de crise, des outils de politique monétaire dits « non-conventionnels ». Ces outils se décomposent essentiellement en trois pans : l'augmentation massive de la quantité de monnaie dans l'économie (*quantitative*

---

[192] Annexe 12 - Résultats condensés des analyses discursives (discours, rapports annuels)

[193] Laurent, CLERC : « Les mesures non-conventionnelles de politique monétaire », Banque de France, 23 avril 2009, https://www.banque-france.fr/uploads/tx_bdfgrandesdates/focus4-les_mesures-non-conventionnelles-de-politique-monetaire.pdf, consulté le 23 août 2015

[194] Ibid.

[195] Patrick, ARTUS : « Les politiques monétaires conventionnelles et non-conventionnelles », Natixis Asset Management, Flash Économie, n°490, 10 juillet 2012, http://cib.natixis.com/flushdoc.aspx?id=65013, consulté le 23 août 2015

easing) ; l'engagement futur sur la trajectoire des taux directeurs (*forward guidance*) ; l'achat d'actifs dépréciés (credit easing)[196]. La BCE a eu recours à ces trois outils. Dès 2009, elle s'est engagée dans une politique de credit easing au travers du programme CBPP (Covered Bond Purchase Programme), accroissant son bilan de 1 500 à 2 200 milliards d'euros[197]. Au CBPP a ensuite succédé en 2011 le programme SMP (Securities Market Program), par lequel 800 milliards d'euros de dettes publiques de l'Espagne, de l'Irlande, de l'Italie, du Portugal, ou encore de la Grèce ont été rachetés[198]. De sorte qu'avant l'annonce du lancement du programme de rachats illimités OMT (Opérations Monétaires sur Titres) par Mario Draghi en septembre 2012, la BCE a vu son bilan doubler, passant de 1 500 milliards à plus de 3 000 milliards d'euros après la crise[199].

Parallèlement, comme nous l'avons vu précédemment, Mario Draghi a également lancé des politiques de *forward guidance* (juin 2013) et de *quantitative easing* (janvier 2015). Il ne s'agira pas ici d'évoquer la nécessaire stabilité de ces décisions, mais bien de démontrer comment la BCE justifie l'utilisation de ces canaux de transmission. En effet, comme le rappelle Étienne Farvaque, « compte tenu des chocs auxquels doivent réagir les autorités monétaires, elles peuvent s'écarter des règles qu'elles avaient elles-mêmes annoncées. Dès lors, communiquer pour expliquer les écarts par rapport au comportement attendu ou préalablement annoncé s'impose, sous peine de désorienter les agents »[200].

Pour homologuer les outils non-conventionnels, Mario Draghi s'est ainsi attaché à expliquer les raisons qui ont conduit la BCE à les utiliser : « Premièrement, la transmission de la politique monétaire était depuis quelque temps compromise dans la zone euro, la situation étant très contrastée entre les pays. Deuxièmement, la marge de manœuvre d'utilisation de l'instrument conventionnel de politique monétaire - les taux d'intérêt nominaux à court terme - était restreinte, car ces taux avaient déjà

[196] Laurent, CLERC : « Les mesures non-conventionnelles de politique monétaire », Banque de France, 23 avril 2009, https://www.banque-france.fr/uploads/tx_bdfgrandesdates/focus4-les_mesures-non-conventionnelles-de-politique-monetaire.pdf, consulté le 23 août 2015
[197] Edwin, LE HERON : « A quoi sert la Banque centrale européenne ? », DILA, Paris, 2013, 232 pages, page 180
[198] Ibid, page 187.
[199] Edwin, LE HERON : « A quoi sert la Banque centrale européenne ? », DILA, Paris, 2013, 232 pages, page 180
[200] Etienne, FARVAQUE : « La Banque centrale européenne », La Découverte, Paris, 2010, 109 pages, pages 88-89

pratiquement atteint leur plancher effectif »[201]. Cette pédagogie du président de la BCE s'est en particulier axée sur la réaffirmation du mandat de la BCE : « Les étudiants d'histoire économique savent que, dans les derniers épisodes, le surendettement a été réduit grâce à une inflation plus élevée. Ainsi, des craintes ont rapidement surgi, comme celles que nous pourrions être tentés de faire la même chose (…) Souligner notre mandat de stabilité des prix a été essentiel pour enlever tout doute au sujet des excès de l'inflation future (…) En d'autres termes, mettre l'accent sur le respect de notre objectif nous a permis de contenir à la fois l'inflation et les anticipations déflationnistes »[202].

A cet égard, il convient de rappeler que le déploiement d'outils non-conventionnels a été fortement critiqué, allant jusqu'à une poursuite judiciaire devant la Cour de Justice de l'Union européenne[203]. Pour Paul Hubert, si le recours à ces canaux de transmission non-conventionnels jouissait d'une « justification naturelle » en période de crise[204], les critiques soulevées par le gouverneur de la Bundesbank Jens Weidmann ont pu laisser à penser que la BCE se détournerait de son objectif d'inflation initial. C'est pourquoi il lui a été impératif de réitérer le respect de son mandat en étant transparente, et ce afin de mieux faire comprendre le rôle de ces canaux de politique monétaire non-usuels.

Nous venons de voir que la transparence contribue à justifier la stratégie de politique monétaire de la BCE. Il s'agit à présent de nous concentrer sur son rôle en tant qu'outil de politique monétaire à part entière, dans la mesure où elle vise aussi à optimiser l'efficience des marchés en influençant leurs décisions.

2.3. Un instrument d'optimisation économique

Il est avéré que pour être efficients, les marchés doivent disposer d'informations. Cela leur permet de mieux anticiper les décisions, et ainsi d'ancrer leurs anticipations

[201] Annexe 6 - Discours de Mario Draghi : « La communication de la politique monétaire durant les périodes de turbulences », 24 avril 2014
[202] Ibid.
[203] Reuters : « La BCE défend ses achats de titres avant une décisions de justice », Les Echos, 15 juin 2015, http://bourse.lesechos.fr/forex/infos-et-analyses/la-bce-defend-ses-achats-de-titres-avant-une-decision-de-justice-1060874.php, consulté le 23 août 2015
[204] Annexe 3 - Entretien avec M. Paul Hubert

conformément aux prévisions de la BCE. Des exemples montrent d'ailleurs que la transparence a des effets positifs sur l'atteinte de l'objectif d'inflation.

2.3.1. L'information, une condition sine qua non à l'efficience des marchés

Le 18 mai 2015, lors d'un dîner avec des représentants de fonds spéculatifs, Benoît Cœuré — membre du Directoire, leur a dévoilé des informations sensibles quant aux futures décisions de politique monétaire de la BCE. Il leur a notamment indiqué que la BCE procéderait à une « hausse de ses rachats de dette dans les prochaines semaines »[205]. Le problème qui se pose ici est celui de l'information privilégiée, dans la mesure où son discours n'a été publié sur le site de la BCE que le lendemain matin. Un avantage informationnel a donc été conféré aux membres présents lors de son discours, ce que confirment les évolutions du taux de l'euro pendant la réunion[206].

Or, comme le dispose le Cadre d'éthique professionnel de la BCE, « Il est interdit aux membres du personnel d'utiliser ou de tenter d'utiliser des informations qui ont trait aux activités de la BCE (…) et qui n'ont pas été rendues publiques ou ne sont pas accessibles au public (ci-après les «informations privilégiées»), afin de promouvoir leurs propres intérêts privés ou ceux d'un tiers (…) L'interdiction d'utiliser des informations privilégiées reste valable aussi longtemps que les informations n'ont pas été rendues publiques »[207].

Suite à cette erreur de communication, Emily O'Reilly, la médiatrice de l'Union européenne, a ainsi exhorté la BCE de produire « un compte-rendu détaillé de l'incident » et d'exposer les « mesures qu'elle a adoptées pour éviter qu'un incident similaire ne se reproduise à l'avenir »[208]. Dans un premier temps, la BCE a décidé — afin de limiter les risques d'informations privilégiées, de ne plus fournir aux journalistes

---

[205] Jean-Philippe, LACOUR : « La BCE au centre d'une polémique », Les Echos, 21 mai 2015, http://www.lesechos.fr/21/05/2015/LesEchos/21942-139-ECH_la-bce-au-centre-d-une-polemique.htm, consulté le 23 août 2015

[206] Marc, JONES, Juliette, ROUILLON : « La BCE supprime les discours sous embargo après un tollé », Reuters France, 21 mai 2015, http://fr.reuters.com/article/frEuroRpt/idFRL5N0YB5HQ20150520, consulté le 23 août 2015

[207] Journal officiel de l'Union européenne : « Cadre d'éthique professionnel de la BCE », 20 juin 2015, https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/oj_joc_2015_204_r_0004_fr_txt.pdf, consulté le 23 août 2015

[208] Reuters : « La médiatrice de l'Union européenne interroge la BCE sur sa communication », Reuters France, 28 mai 2015, http://fr.reuters.com/article/frEuroRpt/idFRL5N0YJ4GP20150528, consulté le 23 août 2015

les discours sous embargo avant qu'ils ne soient prononcés[209]. Par une lettre du 10 juin 2015, Mario Draghi a ensuite répondu à la médiatrice de l'UE en lui indiquant que cette évolution de la politique monétaire était déjà lisible dans un compte-rendu hebdomadaire publié par la BCE en mai 2015. Le président de la BCE a par ailleurs souligné que « les échanges directs avec le grand public ainsi que des publics spécialisés constitu[ai]ent une partie essentielle de la politique de communication de la BCE », en reconnaissant toutefois qu'une erreur de procédure interne avait été à l'origine de cet incident[210].

Quoi qu'il en soit, cet exemple illustre l'importance de l'information dans le cadre de la politique monétaire, mais aussi du principe d'égalité d'accès à cette information par l'ensemble des parties-prenantes. La théorie de la concurrence pure et parfaite postule en effet que l'efficience des marchés est en partie conditionnée par la transparence de l'information et la connaissance de celle-ci par l'ensemble des acteurs du marché[211]. Les prix nobels d'économie 2001 George Akerlof, Michael Spence et Joseph Stiglitz, ont d'ailleurs conceptualisé le phénomène inverse sous la notion « d'asymétrie d'information », à savoir la situation dans laquelle l'ensemble des agents économiques ne disposent pas du même degré d'information[212].

Bien que parfois relayée de manière inégale, il n'en demeure pas moins que l'importance de l'information et de ses externalités positives sur la politique monétaire est pleinement prise en compte par les présidents de la BCE. Dès 1998, Willem Duisenberg déclarait ainsi que la transparence « améliore l'efficacité de la politique monétaire en créant des attentes réalistes de la part des agents économiques »[213]. En 2005, Jean-Claude Trichet soulignait quant à lui que « la transparence sert l'intérêt de la banque car elle contribue considérablement à l'efficacité de ses politiques »[214]. De

---

[209] Romaric, GODIN : « La BCE commet une faute et… sanctionne la presse ! », La Tribune, 21 mai 2015, http://www.latribune.fr/economie/union-europeenne/la-bce-commet-une-faute-et-sanctionne-la-presse-477825.html, consulté le 23 août 2015

[210] Jean-Philippe, LACOUR : « BCE : Mario Draghi tente de déminer un loupé de communication », Les Echos, 11 juin 2015, http://www.lesechos.fr/finance-marches/marches-financiers/021130009912-bce-mario-draghi-tente-de-deminer-un-loupe-de-communication-1127395.php?meCoMtkBpCBU4VhK.99, consulté le 23 août 2015

[211] Marc, MONTOUSSÉ : « Macroéconomie », Bréal, Paris, 2006, 417 pages, page 18

[212] George, AKERLOF, Michael, SPENCE, Joseph, STIGLITZ : « L'asymétrie d'information au cœur de la nouvelle microéconomie », Problèmes économiques, 31 octobre 2001, 32 pages, pages 19 à 24

[213] Annexe 4 - Discours d'inauguration du SEBC, Willem Duisenberg, 30 juin 1998

[214] Annexe 9 - Analyse des discours des Présidents

même, Mario Draghi indiquait en 2014 qu'une banque centrale transparente « contribue aussi à sa propre mission en orientant les attentes et en rendant sa politique monétaire plus efficace »[215]. Dans le prolongement d'Ehrmann et Fratzscher, Étienne Farvaque démontre d'ailleurs que « plus la BCE a surpris les marchés par sa décision, plus les banquiers centraux ont communiqué, augmentant de près de 30 % le nombre de leurs interventions publiques »[216].

Nous allons maintenant mettre en évidence le rôle de la transparence en tant qu'outil d'anticipation de la politique monétaire de la BCE par les marchés.

2.3.2. Un outil d'anticipation de la politique monétaire de la BCE

Nous avons vu, dans la précédente partie, que les différents acteurs du marché sont parfois confrontés à des asymétries d'information. En l'espèce, il convient de souligner que cette inégalité d'accès peut également concerner les rapports entre la banque centrale et les marchés financiers. En effet, il arrive que les banquiers centraux disposent de plus de données que les intervenants des marchés financiers, par exemple en ce qui concerne l'appréciation des risques futurs ou l'arbitrage entre différents choix de politique monétaire[217]. La transparence a précisément vocation à atténuer ces disparités : « les banques centrales réduisent cette asymétrie d'information en communiquant à propos de leurs politiques, de leurs déterminants, en particulier si ceux-ci font appel à des données anticipées »[218]. La transparence compose donc, aux côtés de l'indépendance et d'une cible explicite d'inflation, l'une des trois stratégies du régime de ciblage d'inflation d'une banque centrale, à même de « réduire l'incertitude des agents économiques concernant l'action future de la banque centrale »[219].

Concrètement, le taux de refinancement de la BCE influe sur les décisions des entreprises et des ménages, car ceux-ci effectuent quotidiennement des anticipations

[215] Annexe 6 - Discours de Mario Draghi : « La communication de la politique monétaire durant les périodes de turbulences », 24 avril 2014
[216] Etienne, FARVAQUE : « La Banque centrale européenne », La Découverte, Paris, 2010, 109 pages, page 91
[217] Ibid, page 89.
[218] Ibid.
[219] Edwin, LE HERON : « A quoi sert la Banque centrale européenne ? », DILA, Paris, 2013, 232 pages, page 140

relatives à la consommation, à l'investissement, ou encore aux salaires et au prix[220]. Lorsqu'il varie à la hausse ou la baisse, le taux de refinancement envoie donc des signaux spécifiques sur l'appréciation de la politique monétaire par la banque centrale et l'état futur de l'économie. En conséquence, il engendre une modification des anticipations des agents privés[221], elle-même génératrice d'une adéquation du niveau de l'inflation à la cible initialement annoncée par la banque centrale[222]. Par exemple, si la BCE augmente son taux d'intérêt, elle envoie un signal de sa détermination à lutter contre l'inflation, en tempérant notamment la quantité d'offre par rapport à la demande[223]. Dans le cas contraire, elle favorise l'octroi de crédits et relance ainsi la croissance.

Mais au-delà de la modification du taux directeur, la BCE peut également influencer les anticipations des agents privés grâce à la communication. Pour Edwin le Héron, cette dernière est en effet « un instrument en soi car elle économise des changements de taux d'intérêt »[224]. Ainsi, lorsque le gouverneur de la BCE indique que le taux de refinancement se situe à un niveau « approprié », il envoie un signal de maintien de son niveau[225]. Dans le même temps, lorsqu'il appelle à la « vigilance », cela signifie que la BCE va probablement modifier ses taux[226]. Par ailleurs, Paul Hubert met en évidence d'autres moyens d'orientation des anticipations économiques. Selon lui, la transparence permet ainsi de « mettre en lumière certains canaux et donc de magnifier l'effet de ces canaux-là »[227]. Il prend l'exemple du *quantitative easing*, en indiquant que la manière dont la BCE va expliquer son fonctionnement va guider les réactions des agents : « Si la BCE dit "On fait du QE, on s'attend à ce que ça ait un effet fort sur l'euro et sur son taux de change vis-à-vis des autres monnaies", il y a des chances pour que les marchés réagissent plus que si la BCE avait dit "on fait un

---

[220] Paul, HUBERT : « Les banques centrales peuvent-elles influencer les anticipations des agents privés ? », OFCE, 2 novembre 2011, http://www.ofce.sciences-po.fr/blog/les-banques-centrales-peuvent-elles-influencer-les-anticipations-des-agents-prives/, consulté le 24 août 2015

[221] Paul, HUBERT : « Les banques centrales peuvent-elles influencer les anticipations des agents privés ? », OFCE, 2 novembre 2011, http://www.ofce.sciences-po.fr/blog/les-banques-centrales-peuvent-elles-influencer-les-anticipations-des-agents-prives/, consulté le 24 août 2015

[222] Edwin, LE HERON : « A quoi sert la Banque centrale européenne ? », DILA, Paris, 2013, 232 pages, page 125

[223] Ibid, page 157.

[224] Ibid, page 144

[225] Etienne, FARVAQUE : « La Banque centrale européenne », La Découverte, Paris, 2010, 109 pages, page 91

[226] Ibid, page 92.

[227] Annexe 3 - Entretien avec M. Paul Hubert

programme de QE mais on espère qu'il aura peu d'effets sur les marchés financiers" ; Il y a un peu un effet auto-réalisateur »[228].

Un autre pan de la transparence est celui de la fonction de réaction de la BCE. La fonction de réaction est définie par Mario Draghi comme la façon dont la BCE « est susceptible de réagir dans une situation donnée »[229]. Elle se réfère en fait à la prévisibilité d'une banque centrale, elle-même source d'une meilleure compréhension par les marchés « du mode de réponse systématique de la politique monétaire aux évolutions économiques et aux chocs ».

Ainsi, Mario Draghi expose par exemple les raisons qui pourraient amener la BCE à modifier sa politique monétaire : « Un tel changement pourrait émaner d'au moins trois sources. Tout d'abord, la nécessité d'agir pourrait émaner d'un regain de tensions sur les marchés monétaires à court terme (…) Deuxièmement, un resserrement de l'orientation de la politique pourrait résulter de l'évolution des marchés obligataires mondiaux (…) Troisièmement, l'orientation de la politique peut également être affectée par une appréciation continue du taux de change »[230]. Le président de la BCE énumère ensuite les outils que déploierait l'institution monétaire au cas où ces situations se présenteraient : « Quelle serait notre réponse politique si cette éventualité devait se produire ? Un serrage excessif de l'orientation de la politique peut être fait à travers une variété de mesures plus conventionnelles. Celles-ci incluent un abaissement supplémentaire du corridor des taux d'intérêt, y compris un taux de dépôt négatif. Elles comprennent une nouvelle extension de la procédure à taux fixe (…) Enfin, si nécessaire, les mesures pourraient inclure de nouvelles injections de liquidité, y compris pour les opérations de long terme à taux fixe »[231]. Mario Draghi expose donc très clairement la fonction de réaction de la BCE pour guider préalablement à l'effectivité de ces scénarios l'action des agents.

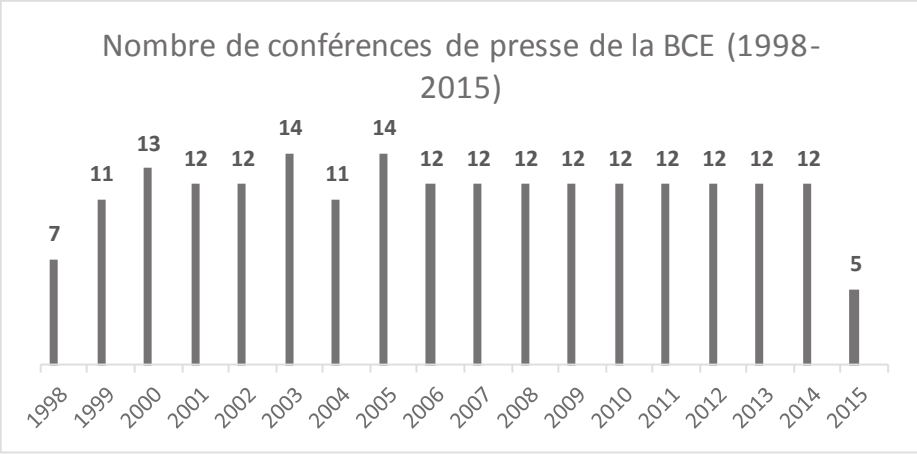
[228] Annexe 3 - Entretien avec M. Paul Hubert
[229] Banque centrale européenne : « Transparence », Site de la Banque centrale européenne, https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me/html/index.en.html, consulté le 24 août 2015
[230] Annexe 6 - Discours de Mario Draghi : « La communication de la politique monétaire durant les périodes de turbulences », 24 avril 2014
[231] Ibid.

Nous venons de voir que la transparence a vocation à orienter les anticipations des marchés au travers des deux canaux que sont la fonction de réaction et la communication. Il s'agit à présent d'interroger concrètement les effets de cette stratégie sur les décisions des agents économiques.

2.3.3. Les effets concrets de la « transparence » de la BCE sur les marchés

Le contexte de crise actuel est particulièrement propice à l'analyse de l'impact de la communication de la BCE sur les marchés. En effet, la crise engendre un phénomène de trappe à liquidité, qui rend les outils traditionnels de politique monétaire inefficaces[232]. Dès lors, la communication et la transparence s'imposent comme de nouveaux canaux de politique monétaire, à même de parer à la léthargie des outils conventionnels.

Avant de mesurer l'impact de l'outil non-conventionnel qu'est le *forward guidance*, il s'agit de jauger l'efficacité des conférences de presse. Depuis 1998, 207 conférences de presse ont en effet été tenues par les présidents. La BCE les considère d'ailleurs comme l'un des outils majeurs de sa communication[233]. Comme le démontre le graphique ci-dessous, elles ont par ailleurs l'avantage d'être prononcées à intervalles réguliers, et semblent être hermétiques aux évolutions conjoncturelles :



Répartition des conférences de presse de la BCE entre 1998 et 2015. Nous voyons que la crise n'a pas eu d'incidence quantitative sur cet outil de communication. Voir davantage à l'annexe 13.

[232] Association Française des Entreprises Privées : « Politique monétaire européenne et stratégie de communication », Flash Eco, 5 juin 2014, http://www.afep.com/uploads/medias/documents/Flash_eco_0614-Politique_monetaire_et_strategie_de_communication.pdf, consulté le 24 août 2015

[233] Annexe 12 - Résultats condensés des analyses discursives (discours, rapports annuels)

En revanche, si elles n'évoquent pas systématiquement la transparence, les conférences de presse en sont l'expression la plus singulière. C'est pourquoi il est primordial de s'intéresser à leurs effets réels sur l'économie. Pour Étienne Farvaque, elles ont bel et bien un impact sur les marchés : « Il apparaît en général que le contenu de la conférence de presse après la décision de politique monétaire influence les intervenants, ce qui veut dire que leurs anticipations sont révisées à la suite de la communication de la BCE (…) En outre, les études qui ont utilisé les discours de la BCE pour voir si les marchés évoluaient dans le sens désiré par la banque centrale tendent à confirmer que tel est bien le cas, confortant l'hypothèse de l'efficacité de la communication de la BCE »[234].

Qu'en est-il de la transparence en tant qu'outil, à savoir du *forward guidance* ? Rappelons ici que celui-ci consiste à « influencer les anticipations de taux des agents privés en leur disant que la Banque centrale prend l'engagement de laisser les taux directeurs à un niveau fixe (…) soit sur une durée de temps, soit conditionnellement à des variables macroéconomiques »[235]. Ses deux principaux objectifs consistent à réduire la volatilité des marchés et à conforter la politique monétaire accommodante en assurant aux investisseurs que les taux ne seront pas relevés pour une durée supérieure à leurs attentes[236].

Les économistes s'accordent globalement sur les effets positifs du *forward guidance*. Un an après son lancement, il aurait notamment permis de détendre la courbe des taux à moyen terme[237], de relancer le rachat de dettes publiques et bancaires de la zone euro, ainsi que de relancer les investissements[238] :

---

[234] Etienne, FARVAQUE : « La Banque centrale européenne », La Découverte, Paris, 2010, 109 pages, page 93
[235] Annexe 3 - Entretien avec M. Paul Hubert
[236] AFEP : « Politique monétaire européenne et stratégie de communication », Flash Eco, 5 juin 2014, http://www.afep.com/uploads/medias/documents/Flash_eco_0614-Politique_monetaire_et_strategie_de_communication.pdf, consulté le 24 août 2015
[237] Ibid.
[238] Patrick, ARTUS : « La stratégie de « pure communication » de la BCE (de M. Draghi) peut-elle réussir ? », Natixis Asset Management, Flash Marchés, n°353, 6 mai 2014, http://cib.natixis.com/flushdoc.aspx?id=76638, consulté le 24 août 2015

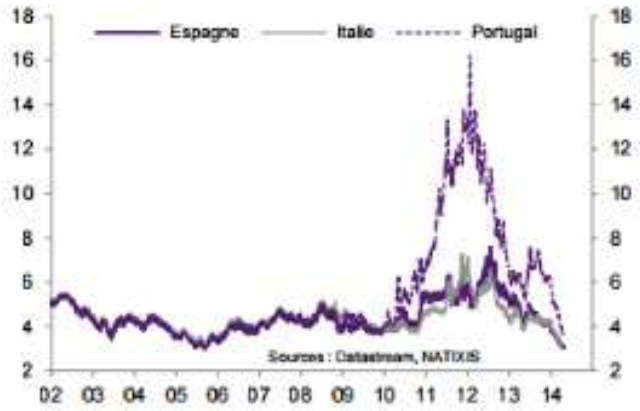


Figure extraite du Flash Marchés n°353 de *Natixis Asset Management*. A partir du lancement du *forward guidance* lors du second semestre 2013, les taux d'intérêt sur les emprunts d'Etat ont baissé, augmentant alors le rachat de dettes publiques de ces États périphériques.

Paul Hubert tempère néanmoins : « Le *forward guidance* est positif dans le sens où il a un effet, mais un effet tout de même marginal (…) Quand vous injectez deux points de PIB dans l'économie, clairement, il y a un effet mécanique fort, alors qu'avec le *forward guidance*, vous jouez à la marge (…) Le QE, c'est vraiment massif et mécanique. Le *forward guidance* passe davantage par la crédibilité, la réputation »[239].

[239] Annexe 3 - Entretien avec M. Paul Hubert

Cette deuxième partie nous conduit donc à valider notre deuxième hypothèse, selon laquelle la transparence de la BCE optimise l'efficience des marchés en rendant plus lisible sa stratégie de politique monétaire.

En effet, qu'il s'agisse de la clarté du mandat ou encore de la transparence en tant qu'outil, la BCE tente d'ancrer les anticipations des marchés afin de les conformer à son objectif d'inflation.

Nous pouvons aussi établir que la transparence légitime institutionnellement la BCE en indexant ses pratiques à celles des autres banques centrales. De même, la mise en évidence d'un objectif d'inflation quantitatif lui permet d'accroître sa responsabilité, dans la mesure où la BCE est rendue comptable de ses actions.

Parallèlement, l'objectif d'inflation participe aussi à ancrer les anticipations des marchés, et optimise donc l'efficacité de la politique monétaire de la BCE. Cela suppose néanmoins que l'institution fasse œuvre d'une certaine stabilité décisionnelle, à même de crédibiliser sa stratégie de politique monétaire. Mais cette stabilité pouvant être compromise en période de crise, la transparence joue alors un rôle primordial : justifier le recours aux outils non-conventionnels tout en réitérant la cible d'inflation. La transparence a donc vocation à améliorer la prévisibilité de la BCE et permet en conséquence d'optimiser l'efficience des marchés.

Nos deux premières parties ont prouvé que la stratégie de transparence de la BCE se destine aux marchés et aux citoyens européens. Il s'agit à présent de démontrer que cette transparence hybride s'incarne en la figure d'autorité du président.

3. Le président, une figure d'autorité qui incarne la « transparence » démocratique et économique de la BCE

Cette partie vise à vérifier notre troisième hypothèse, selon laquelle la transparence de la BCE s'incarne en la personne de son Président, qui recourt à une posture d'unanimité pour symboliser l'unité démocratique et économique de la zone euro.
Nous verrons d'abord que le président incarne la transparence médiatique et économique de la BCE.
Nous nous attacherons ensuite à démontrer que c'est à lui qu'incombe le devoir d'incarner la responsabilité de la BCE vis-à-vis des citoyens européens.
Enfin, nous nous concentrerons sur sa posture consensuelle, afin de démontrer qu'il cherche à incarner l'unité démocratique et économique de la zone euro.

3.1. L'incarnation économique et médiatique de la « transparence » de la BCE

Le président jouit d'une forte crédibilité discursive auprès des marchés et des médias. Mais si cela peut avoir une incidence positive sur l'efficacité de la politique monétaire, des erreurs de communication peuvent également avoir un effet fortement négatif.

3.1.1. Une crédibilité discursive majeure

Pour Jean-François Bouchard, le président de la BCE n'est pas moins que le « monarque financier de l'Europe »[240]. De fait, le pouvoir qui lui a été conféré par les traités lui donne une assise politique solide, puisqu'il compose et dirige le Conseil des gouverneurs (la principale instance de décision), le Directoire (gestion quotidienne de la BCE) et le Conseil général (rôle de consultation et de coordination avec l'ensemble des États membres de l'UE)[241]. De même, le président « représente la BCE à l'extérieur » et, « en cas de partage des voix, la sienne est prépondérante »[242]. Sa compétence est par ailleurs garantie par l'article 11.2 des statuts du SEBC et de la

[240] Jean-François, BOUCHARD : « L'empereur illicite de l'Europe. Au cœur de la Banque centrale européenne », Max Milo, Paris, 2013, 188 pages, page 12
[241] Statuts du SEBC et de la BCE : « Articles 10, 11 et 44 », Maastricht, 1992, https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/fr_statute_2.pdf, consulté le 24 août 2015
[242] Ibid, articles 11 et 13.

BCE, qui dispose qu'il doit être une « personnalité reconnue dans les domaines bancaire et monétaire ».

Cette hégémonie présidentielle se traduit naturellement par un intérêt croissant des marchés à ses propos : « ils sont aux aguets, à suivre à la lettre, à la virgule, et au mot près, ce qui est dit au moment des conférences de presse », indique Paul Hubert[243]. Ce dernier affirme également que « si des économistes critiquent un programme annoncé par Mario Draghi le jour même, par exemple le QE, ce qui restera à la fin de la journée, c'est que la BCE a mis en place un programme de QE (…) Le fait que les gens critiquent ou commentent la décision n'a pas vraiment d'impact, c'est le pouvoir de l'action »[244].

Un des exemples frappants de ce pouvoir discursif du gouverneur de la BCE est la déclaration de Mario Draghi, qui — à l'acmé de la crise des dettes souveraines, avait déclaré que « Dans le cadre de mon mandat, la BCE sera prête à tout faire pour préserver l'euro. Et, croyez-moi, ce sera suffisant »[245]. Quelques semaines plus tard, ses propos ont été suivis par le lancement du programme OMT (Opérations Monétaires sur Titres), qui — bien que n'ayant jamais été déclenché, a grandement contribué à rassurer les marchés quant à la capacité de la BCE à « sauver » la monnaie européenne[246]. Paul Hubert clarifie la situation : « L'OMT consistait à dire que la BCE mettait en place une politique, et que les Etats membres avaient le choix ou non de venir chercher l'argent (…) De façon endogène, le fait qu'elle l'ait dit a permis d'arrêter la spéculation et les États n'ont pas eu besoin de venir (…) La BCE n'a même pas eu à dépenser un euro sur le programme OMT, c'était vraiment auto-réalisateur. C'est difficile d'évaluer économétriquement l'effet de l'OMT, parce qu'en fait, c'est juste une phrase qui a résolu tous les problèmes en 2012 »[247].

La crédibilité du président de la BCE peut donc potentiellement lui conférer un pouvoir performatif. Au sens de John Austin, pour être performatif, un acte de langage doit reposer sur plusieurs principes : il doit par exemple être énoncé avec certains mots,

[243] Annexe 3 - Entretien avec M. Paul Hubert
[244] Ibid.
[245] Mario, DRAGHI : « Speech of the President of the ECB», Global Investment Conference, Londres, 26 juillet 2012, https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html, consulté le 24 août 2015
[246] Marie, CHARREL : « Mario Draghi ou la « magie » des mots », Le Monde, 3 septembre 2014, http://www.lemonde.fr/economie/article/2014/09/03/mario-draghi-ou-la-magie-des-mots_4480891_3234.html#YVEAw1XYzICiZGAP.99, consulté le 24 août 2015
[247] Annexe 3 - Entretien avec M. Paul Hubert

par certaines personnes, à de certaines circonstances, et les énonciateurs doivent convenir à ces circonstances[248]. Le statut institutionnel homologue donc les paroles de la personne qui représente l'autorité. A cet égard, il est intéressant de noter que Mario Draghi débute sa phrase par les mots « Dans le cadre de mon mandat ». Il s'agit très clairement d'un argument d'autorité direct, qui « repose sur l'existence d'un lien entre certaines caractéristiques d'une personne (son prestige, sa compétence) et le crédit qu'il convient d'accorder à ses propos », et par lequel « le locuteur s'appuie sur sa propre autorité pour renforcer ses propos »[249].

Bien plus qu'un effet d'annonce, le « whatever it takes » de Mario Draghi a donc été effectif car il a répondu aux conventions établies par John Austin. De par sa légitimité, le gouverneur de la BCE a en effet indiqué — dans le contexte particulier de la crise des dettes souveraines, que l'institution qu'il dirige était déterminée à tout faire pour préserver l'euro. De fait, sa crédibilité, son pouvoir et ses mots, ont donc permis de contenir les craintes des marchés, sans que la BCE n'ait à déployer l'OMT.

Pour l'économiste ultralibéral Milton Friedman, le crédit accordé aux banquiers centraux tient à leur indépendance totale. En effet, celle-ci donnerait « trop d'importance à la personnalité du gouverneur, dont le point de vue serait exagéré, notamment par les marchés financiers »[250].

Nous nous sommes intéressés à la légitimité du gouverneur auprès des marchés. Il s'agit à présent de démontrer que le président incarne également l'autorité de la BCE auprès des médias.

3.1.2. Un des acteurs principaux de l'accountability médiatique

Les médias expriment un grand intérêt aux banquiers centraux. En témoigne par exemple l'indicateur développé aux États-Unis sous la présidence de la Fed d'Alan

[248] Michel, DE FORMEL : « Légitimité et actes de langage », Actes de la recherche en sciences sociales, volume 46, mars 1983, pages 31 à 38, page 31, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/arss_0335-5322_1983_num_46_1_2175, consulté le 24 août 2015

[249] Marianne, DOURY : « L'argument d'autorité en situation », Laboratoire Communication & Politique – CNRS, 1999, page 2

[250] Edwin, LE HERON : « A quoi sert la Banque centrale européenne ? », DILA, Paris, 2013, 232 pages, page 82

Greenspan (1987-2004) : le Greenspan Briefcase indicator. Il s'agissait en fait pour les médias d'observer la taille de la mallette du président, afin de mesurer l'importance de la réunion du Federal Open Market Committee, et d'en déduire si oui ou non le taux d'intérêt allait évoluer[251].

En ce qui concerne la zone euro, l'importance accordée au président de la BCE est tout aussi grande. Elle est d'abord due au fait que parmi l'ensemble des personnalités qui composent l'institution, le président est celle qui communique le plus. En effet, sur les 2 008 discours et conférences de presse prononcés par la BCE entre 1998 et 2015, les gouverneurs se placent en tête du plus grand nombre d'interventions publiques :

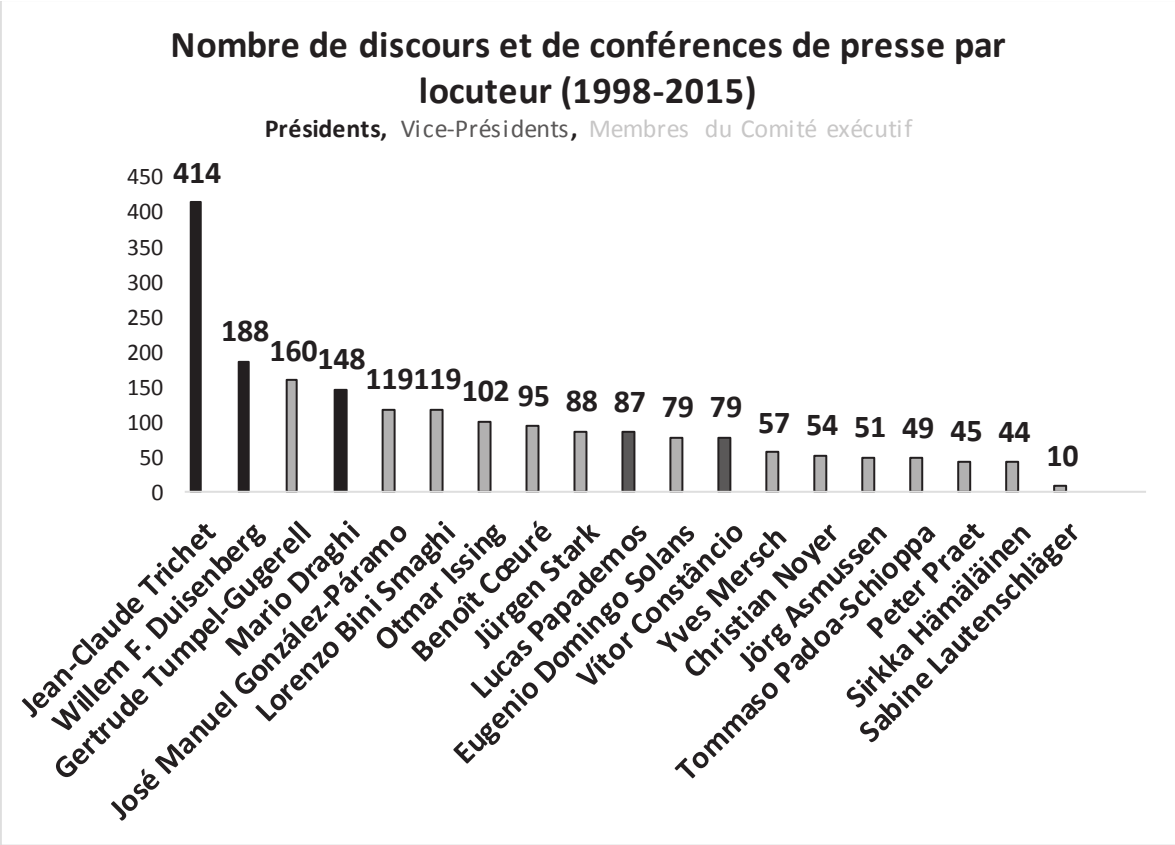


Figure extraite de l'annexe 13. A l'exception de Mario Draghi, dont le mandat arrivera à échéance en 2019, les présidents se classent en tête des personnalités de la BCE qui communiquent le plus.

Si les présidents incarnent donc la transparence auprès des médias, ils sont aussi ceux qui lui ont consacré le plus de discours : respectivement 3, 2 et 1 allocution(s)

[251] Etienne, FARVAQUE : « La Banque centrale européenne », La Découverte, Paris, 2010, 109 pages, page 40

pour Jean-Claude Trichet, Mario Draghi et Willem Duisenberg entre 1998 et 2015[252]. Il n'est donc pas étonnant que les gouverneurs se voient attribuer des surnoms, à l'instar de Mario Draghi, assimilé au héros du jeu vidéo « Super Mario »[253], ou encore au « dottore » (le médecin) de la zone euro[254].

Les conférences de presse mensuelles constituent le moment interactionnel de référence entre la BCE et les médias. Naturellement, c'est au président que revient la tâche d'exposer les décisions de politique monétaire du Conseil des gouverneurs, après quoi s'en suivent des questions-réponses avec la presse. En conséquence, le président symbolise aussi bien la politique monétaire de la BCE que la responsabilité de cette dernière vis-à-vis du quatrième pouvoir, et donc des citoyens. C'est d'ailleurs au sein de l'onglet « responsabilité » du site internet de la BCE qu'est décrit le fonctionnement des conférences de presse : « L'engagement de la BCE en matière de responsabilité est illustré par sa décision d'aller au-delà des exigences statutaires pour ce qui concerne l'information qu'elle diffuse régulièrement (…) le président explique de façon approfondie l'évaluation de la situation économique par la BCE et les raisons sous-tendant les décisions de politique monétaire lors de la conférence de presse qui se tient à l'issue de chaque réunion du Conseil des gouverneurs consacrée à la politique monétaire »[255].

Cette « incarnation » présidentielle de la BCE se lit également dans le fait que les conférences de presse et les annonces qui y sont faites transcendent les mandats respectifs des présidents. Comme l'indique Paul Hubert, elles représentent en effet la continuité de l'institution, un socle commun et inaltérable auquel chaque gouverneur de la BCE a souscrit : « Institutionnellement, il n'y a pas eu de changements majeurs (…) Les présidents ont eu des styles différents mais est-ce qu'ils ont dit plus ou moins, est-ce qu'ils ont été mieux ou moins bien compris par les marchés, ça dépend aussi pas mal de ce que les médias attendent (…) Au final, même leurs styles ne font pas

[252] Annexe 13 - Analyse quantitative des discours institutionnels de la BCE
[253] Sophie, ROLLAND : « Six choses à savoir sur Mario Draghi, le patron de la BCE », La Tribune, 5 septembre 2012, http://www.latribune.fr/entreprises-finance/banques-finance/banque/20120905trib000717938/six-choses-a-savoir-sur-mario-draghi-le-patron-de-la-bce.html, consulté le 25 août 2015
[254] Marie, CHARREL : « Mario Draghi, l'inusable « dottore » de la zone euro », Le Monde, 4 juillet 2015, http://www.lemonde.fr/crise-de-l-euro/article/2015/07/04/mario-draghi-l-inusable-dottore-de-la-zone-euro_4670497_1656955.html, consulté le 25 août 2015
[255] Banque centrale européenne : « La responsabilité », Site internet de la BCE, https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/accountability/html/index.fr.html, consulté le 25 août 2015

des masses de différences dans le sens où il n'y a jamais eu de présidents ou de conférences de presse où un président a pu lâcher quelque chose qui aurait fait l'effet d'une bombe. Ils sont tous restés dans les clous »[256].

Un autre symbole de cette incarnation médiatique de la BCE par le président est celui de la conférence de presse du 15 avril 2015, durant laquelle Mario Draghi a été chahuté par une militante Femen, celle-ci l'exhortant « d'arrêter la dictature de la BCE »[257]. Il n'est pas anodin que ce soit le président de la BCE qui ait été ciblé, et ce au cours d'un rendez-vous fortement médiatisé. Cela démontre aisément qu'il incarne, aux yeux du grand public, la responsabilité de la politique monétaire de la BCE vis-à-vis des États-membres. Le prendre à partie, c'est montrer son désaccord avec la politique monétaire de la BCE dans son ensemble. Pour Edwin le Héron, cette prépondérance de la personnalité du gouverneur n'est pas anodine, en effet la BCE est une « institution supranationale très influencée par le point de vue "banquier central" »[258].

Nous avons vu que la figure d'autorité du président représente la BCE auprès des médias. Il convient maintenant de souligner les effets négatifs que cette incarnation présidentielle peut avoir.

3.1.3. Un impact économique et médiatique à double tranchant

Nous avons déjà vu, à l'appui de l'annonce du programme OMT par Mario Draghi, que les présidents de la BCE disposent d'une forte capacité d'influence médiatique et économique. Rappelons en effet qu'en 2012, une petite phrase de Mario Draghi a suffi à dissiper les craintes des agents privés et à rétablir la confiance des marchés économiques en la zone euro. Pourtant, le phénomène inverse peut également se produire.

En octobre 2000, le premier président de la BCE en a fait les frais. Dans une interview accordée au Times britannique, Willem Duisenberg a en effet répondu qu'il ne pensait pas qu'une intervention était nécessaire pour soutenir l'euro, alors même

[256] Annexe 3 - Entretien avec M. Paul Hubert
[257] Le Point, « BCE : Mario Draghi agressé… à coups de confettis », Site internet du Point, AFP, 15 avril 2015, http://www.lepoint.fr/economie/bce-mario-draghi-agresse-a-coups-de-confettis-15-04-2015-1921599_28.php, consulté le 25 août 2015
[258] Edwin, LE HERON : « A quoi sert la Banque centrale européenne ? », DILA, Paris, 2013, 232 pages, page 104

que la monnaie flottait à cause des tensions politiques au Moyen-Orient et de la volatilité du marché des changes[259].

Les investisseurs, conscients que la BCE n'allait pas agir en faveur de l'euro, ont alors interprété ses propos comme un feu vert donné aux spéculations à la baisse de la monnaie européenne[260]. Sur toutes les places boursières mondiales, l'euro a alors brusquement chuté, passant d'une valeur de 0,855 dollar la veille à 0,8541 dollar à 6 heures du matin, puis 0,8528 dollar 3 heures plus tard[261].

Alors que Willem Duisenberg s'était lui-même surnommé « Monsieur Euro »[262], le fait que la monnaie européenne atteigne son seuil plancher a conduit les personnalités politiques et les médias à le qualifier avec des adjectifs beaucoup moins valorisants : « Wim-la-gaffe » pour Libération, voire un gouverneur « superficiel » et « illégitime » pour le ministre italien du Travail de l'époque[263]. Les titres des articles symbolisent ce déferlement médiatique : « L'euro flotte, Duisenberg surnage »[264], « Wim Duisenberg, eurogaffeur »[265], ou encore « Duisenberg parle, l'euro chute »[266]. Les critiques ont été d'autant plus acerbes que la BCE, la Réserve fédérale américaine et les Banques d'Angleterre, du Canada et du Japon, avaient — quelques semaines auparavant, réussi à stimuler l'euro grâce à une action conjointe[267].

---

[259] Christian, LOSSON, Jean, QUATREMER, Vittorio, DE FILIPPIS : « Wim Duisenberg, eurogaffeur », Libération, 17 octobre 2000, http://www.liberation.fr/economie/2000/10/17/wim-duisenberg-eurogaffeur_340944, consulté le 25 août 2015

[260] Ibid.

[261] L'Obs Économie : « Duisenberg parle, l'euro chute », Le Nouvel Observateur, 16 octobre 2000, http://tempsreel.nouvelobs.com/economie/20001016.OBS8225/duisenberg-parle-l-euro-chute.html, consulté le 25 août 2015

[262] Christian, LOSSON, Jean, QUATREMER, Vittorio, DE FILIPPIS : « Wim Duisenberg, eurogaffeur », Libération, 17 octobre 2000, http://www.liberation.fr/economie/2000/10/17/wim-duisenberg-eurogaffeur_340944, consulté le 25 août 2015

[263] Christian, LOSSON, Vittorio, DE FILIPPIS : « L'euro flotte, Duisenberg surnage », Libération, 20 octobre 2000, http://www.liberation.fr/economie/2000/10/20/l-euro-flotte-duisenberg-surnage_341406, consulté le 25 août 2015

[264] Ibid.

[265] Christian, LOSSON, Jean, QUATREMER, Vittorio, DE FILIPPIS : « Wim Duisenberg, eurogaffeur », Libération, 17 octobre 2000, http://www.liberation.fr/economie/2000/10/17/wim-duisenberg-eurogaffeur_340944, consulté le 25 août 2015

[266] L'Obs Économie : « Duisenberg parle, l'euro chute », Le Nouvel Observateur, 16 octobre 2000, http://tempsreel.nouvelobs.com/economie/20001016.OBS8225/duisenberg-parle-l-euro-chute.html, consulté le 25 août 2015

[267] Ibid.

Deux ans plus tard, Willem Duisenberg a à nouveau été mis sous le feu des projecteurs. Cette fois-ci, il ne s'agissait pas d'une bourde de sa part, mais bien d'un des effets de la porosité entre vie publique et vie privée. Après avoir participé à une manifestation pro-palestinienne, sa femme, Gretta Duisenberg, a en effet décidé d'en faire davantage pour soutenir la cause palestinienne[268]. Elle a alors commandé un drapeau dudit pays, lequel a flotté sur le balcon des Duisenberg pendant au moins cinq semaines[269].

Accusé d'antisémitisme, le couple a alors été contraint de se justifier pour lever tout soupçon[270]. Comme le révèle Etienne Farvaque, cet incident n'a pas été sans conséquences sur la politique monétaire de la BCE : « Le milieu des conjoncturistes et des observateurs de la politique monétaire fut agité (…) le président de la Banque centrale européenne eut à se défendre vigoureusement : serait-il également un sympathisant de la cause palestinienne ? Comment serait-il susceptible d'être influencé par des événements se déroulant au Moyen-Orient ? Et comment une telle influence se répercuterait-elle sur ses choix en matière de taux d'intérêt ? »[271].

Nous allons maintenant nous concentrer sur les pouvoirs concrets du président, et mettre en évidence les contrepouvoirs qui lui sont opposés.

3.2. Une fonction puissante compensée par la responsabilité du gouverneur vis-à-vis des citoyens européens

Le président dispose aujourd'hui d'une influence politique considérable, qui se voit néanmoins contrebalancée par sa responsabilité devant la représentation européenne. Mais le Parlement européen ne disposant pas d'un pouvoir véritablement coercitif, le gouverneur demeure l'arbitre suprême des stratégies de politique monétaire et de transparence de la BCE.

[268] Ambassade de France aux Pays-Bas : « Presse néerlandaise du mercredi 29 mai 2002 », Site internet de l'Ambassade de France aux Pays-Bas, 29 mai 2002, http://www.ambafrance-nl.org/Presse-neerlandaise-du-mercredi-29,1082, consulté le 25 août 2015
[269] Ibid.
[270] Ibid.
[271] Etienne, FARVAQUE : « La Banque centrale européenne », La Découverte, Paris, 2010, 109 pages, pages 39 à 40

3.2.1. D'une légitimité démocratique indirecte à un rôle politique incontestable

L'économiste américain Milton Friedman, pourtant réputé pour ses thèses ultralibérales, considérait en 1962 que « la monnaie est quelque chose de trop sérieux pour la confier à un banquier central »[272]. D'après lui, l'indépendance totale du gouverneur serait source de déficit démocratique, dans la mesure où elle conférerait un pouvoir trop large à un gouverneur non-issu du suffrage universel direct[273].

Un sondage publié par Odoxa le 3 juillet 2015 confirme son pressentiment : le président de la BCE est perçu comme l'une des personnalités les plus puissantes d'Europe[274]. A la question : « Quelle est selon vous la personnalité qui a le plus d'influence sur les décisions prises dans l'Union européenne ? », Mario Draghi se classe en effet en deuxième position pour 14% des Français, derrière Angela Merkel (67%), mais devant Jean-Claude Juncker (10%), Donald Tusk (4%), François Hollande (2%) et David Cameron (2%). Ces résultats symbolisent l'influence politique croissante du gouverneur.

Pourtant, celui-ci ne dispose pas d'une légitimité démocratique directe. En effet, les membres du Directoire — dont le président, sont nommés au travers d'un processus complexe. Ils sont d'abord « proposés » par le Conseil des ministres de l'Union européenne (Ecofin), à savoir la réunion des ministres de l'Économie et des Finances des pays membres. Ensuite, le Parlement européen et la BCE sont consultés, émettant alors un avis favorable ou défavorable sur les propositions du Conseil. In fine, le dernier mot revient aux chefs d'État et de gouvernement des pays membres de la zone euro, qui actent ou non la nomination des personnalités proposées[275].

Un processus de vote qui conduit Paul Hubert à déminer les critiques relatives au mandat non-démocratique de la BCE : « Il est vrai qu'il y a beaucoup d'étapes entre le

[272] Edwin, LE HERON : « A quoi sert la Banque centrale européenne ? », DILA, Paris, 2013, 232 pages, page 82
[273] Ibid.
[274] Odoxa : « Étude d'opinion sur l'Europe », Sondage réalisé par Odoxa pour I-télé et Le Parisien, 3 juillet 2015, http://www.odoxa.fr/wp-content/uploads/2015/07/Odoxa-pour-iT%C3%A9l%C3%A9-CQFD-et-Le-Parisien-Aujourdhui-en-France-LEurope.pdf, consulté le 25 août 2015
[275] Etienne, FARVAQUE : « La Banque centrale européenne », La Découverte, Paris, 2010, 109 pages, page 41

vote du citoyen et la nomination du président de la BCE. Mais c'est exactement pareil aux Etats-Unis ou dans tous les autres pays, où les banquiers centraux sont nommés par les gouvernements, eux-mêmes élus par le peuple. Il y a différentes couches, dans certains pays, c'est plus direct, et dans d'autres, ça va passer par plus de couches (…) mais au final le Conseil européen n'est ni plus ni moins que la représentation de l'exécutif des pays membres de la zone euro. Et cet exécutif, c'est des gens qui ont été élus »[276]. Un avis qui n'est pas forcément partagé par d'autres personnalités (politiques, médiatiques, économiques), qui pointent notamment du doigt le rôle éminemment politique de la BCE, contrairement à ce que disposent les traités (voir la première partie du présent mémoire).

Plusieurs exemples illustrent ce rôle politique grandissant. En 2011, par exemple, Jean-Claude Trichet et Mario Draghi — qui s'apprêtait à prendre la succession du Français à la tête de la BCE, ont envoyé une lettre conjointe au président du Conseil italien Silvio Berlusconi, l'invitant à engager des réformes structurelles : « Dans les circonstances actuelles, nous considérons les mesures suivantes comme indispensables: privatisations de grande ampleur; révision en profondeur des règles régissant le recrutement et le licenciement des salariés; réduction du coût des emplois publics; abolition ou consolidation de certains niveaux administratifs intermédiaires; réforme constitutionnelle visant à durcir la législation fiscale (…) Nous espérons que le gouvernement prendra toutes les mesures appropriées »[277].

Les présidents de la BCE ont conditionné le rachat des obligations italiennes à ces réformes, fixant par ailleurs un calendrier et un ultimatum : le 30 septembre 2011[278]. Au 19 septembre, aucune mesure n'ayant encore été adoptée, la BCE décida de réduire les volumes d'achat de dette publique italienne, laissant alors filer le taux

[276] Annexe 3 - Entretien avec M. Paul Hubert
[277] Annexe 17 - Lettre du 5 août 2011 de Jean-Claude Trichet et de Mario Draghi à Silvio Berlusconi
[278] Jade, GRANDIN DE L'EPREVIER : « Quand la BCE dictait sa loi aux gouvernements », Les Echos, 7 novembre 2011, http://www.lesechos.fr/07/11/2014/lesechos.fr/0203922416911_quand-la-bce-dictait-sa-loi-aux-gouvernements.htm, consulté le 25 août 2015

d'emprunt de l'Italie à plus de 7%[279]. Un mois et demi plus tard, le 12 novembre 2011, Silvio Berlusconi fut contraint à la démission[280].

Il est à noter que cette lettre ne constitue pas un cas isolé. D'autres courriers similaires (et secrets) ont été envoyés à l'Irlande, à Chypre et à la Grèce[281]. Pour percevoir les liquidités d'urgence (ELA), ces pays devaient mener des réformes structurelles[282]. Lors d'une conférence de presse tenue le 6 novembre 2014, Mario Draghi a décidé, sous la pression des médias, de déclassifier une partie de ces lettres, en particulier celles adressées par son prédécesseur à l'Irlande[283]. Assailli de questions, il a par ailleurs justifié l'action de Jean-Claude Trichet : « C'est une très grosse erreur que de regarder les évènements du passé avec les yeux d'aujourd'hui. Vous devriez faire un retour en arrière et considérer ce qu'était la situation à l'époque (…) Je ne dirais pas que c'était une décision de M. Trichet, c'était un dialogue avec le gouvernement [irlandais] et une décision entre celui-ci et la BCE »[284].

Préalablement à l'accord conclu entre la Grèce et ses créanciers le 12 juillet 2015[285], la BCE avait également décidé de ne plus relever le plafond des ELA, mettant ainsi davantage le couteau sous la gorge au gouvernement d'Alexis Tsipras[286]. Finalement, le plafond avait ensuite été revu à la hausse, amenant Natacha Valla,

---

[279] Philippe, LEGRAIN, « La BCE doit cesser de faire de la politique », La Tribune, 4 mai 2015, http://www.latribune.fr/opinions/tribunes/la-bce-doit-cesser-de-faire-de-la-politique-472979.html, consulté le 25 août 2015

[280] Frank-Paul, WEBER : « Silvio Berlusconi : les raisons d'une démission », La Tribune, 9 novembre 2011, http://www.latribune.fr/actualites/economie/international/20111108trib000662680/silvio-berlusconi-les-raisons-d-une-demission.html, consulté le 25 août 2015

[281] Marie, CHARREL : « Pompier ? Pyromane ? La BCE tente de minimiser son rôle dans la crise grecque », Le Monde, 26 juin 2015, http://www.lemonde.fr/economie/article/2015/06/26/pompier-pyromane-la-bce-tente-de-minimiser-son-role-dans-la-crise-grecque_4662390_3234.html, consulté le 25 août 2015

[282] Philippe, LEGRAIN, « La BCE doit cesser de faire de la politique », La Tribune, 4 mai 2015, http://www.latribune.fr/opinions/tribunes/la-bce-doit-cesser-de-faire-de-la-politique-472979.html, consulté le 25 août 2015

[283] BCE : « *ECB publishes letters from 2010 on Ireland* », Site internet de la BCE, 6 novembre 2014, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2014/html/pr141106_1.en.html, consulté le 25 août 2015

[284] Jade, GRANDIN DE L'EPREVIER : « Quand la BCE dictait sa loi aux gouvernements », Les Echos, 7 novembre 2011, http://www.lesechos.fr/07/11/2014/lesechos.fr/0203922416911_quand-la-bce-dictait-sa-loi-aux-gouvernements.htm, consulté le 25 août 2015

[285] Le Monde : « Ce que la Grèce a accepté en contrepartie de l'aide financière », Site internet du Monde, 13 juillet 2015, http://www.lemonde.fr/economie/article/2015/07/13/crise-grecque-un-accord-unanime-trouve_4681077_3234.html, consulté le 25 août 2015

[286] Marie, CHARREL : « La BCE prise entre deux feux », Le Monde, 29 juin 2015, http://www.lemonde.fr/economie/article/2015/06/29/la-bce-prise-entre-deux-feux_4663556_3234.html, consulté le 25 août 2015

Directrice adjointe du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), à considérer qu'en maintenant la Grèce dans la zone euro, « la BCE accompli[ssai]t une action tout autant politique que si elle décidait de lui couper les vivres – c'est-à-dire la liquidité bancaire – et donc de l'en faire sortir »[287].

Le président de la BCE dispose donc d'un grand pouvoir aux frontières perméables avec le politique. Toutefois, ce pouvoir se voit contrebalancé par la responsabilité du gouverneur vis-à-vis du Parlement européen.

3.2.2. Une figure morale responsable devant le Parlement européen

L'article 284 de la version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que : « Le président de la Banque centrale européenne et les autres membres du directoire peuvent, à la demande du Parlement européen ou de leur propre initiative, être entendus par les commissions compétentes du Parlement européen »[288]. L'usage veut que ces auditions aient lieu chaque trimestre, devant le Comité chargé des affaires économiques et monétaires.

Dans ce cadre, une hiérarchie entre le président de la BCE et les autres membres du Directoire est clairement opérée. En effet, alors que le gouverneur « rend compte (…) de la politique monétaire et de ses autres missions », les membres du Directoire sont auditionnés « au sujet de questions spécifiques »[289]. Le président incarne donc la responsabilité toute entière de la BCE, alors même que les membres du comité exécutif répondent davantage à des questions « techniques ». C'est également au président de la BCE qu'incombe le devoir de présenter « un rapport annuel sur les activités du SEBC et sur la politique monétaire de l'année précédente et de l'année en cours au Parlement européen (…) qui peut tenir un débat général sur cette base »[290].

Pour Étienne Farvaque, ce dialogue est profitable aux deux institutions. D'un côté, il permet au Parlement européen de « montrer son importance dans le champ

---

[287] Natacha, VALLA : « Banque centrale européenne : vaincre ou mourir ! », Le Monde, 19 juin 2015, http://www.lemonde.fr/idees/article/2015/06/19/banque-centrale-europeenne-vaincre-ou-mourir_4658251_3232.html#pAQ7PrHsTLVYsZE2.99, consulté le 25 août 2015

[288] Version consolidée du TFUE : « Article 284, alinéa 3 », Lisbonne, 2009, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:88f94461-564b-4b75-aef7-c957de8e339d.0010.01/DOC_3&format=PDF, consulté le 26 août 2015

[289] Banque centrale européenne : « La responsabilité – Relations avec le Parlement européen », Site internet de la BCE, https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/accountability/rel_ep/html/index.fr.html, consulté le 26 août 2015

[290] Version consolidée du TFUE : « Article 284, alinéa 3 », Lisbonne, 2009, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:88f94461-564b-4b75-aef7-c957de8e339d.0010.01/DOC_3&format=PDF, consulté le 26 août 2015

des institutions européennes » ; de l'autre, il fournit à la BCE l'occasion d'affirmer « sa légitimité démocratique en rencontrant des représentants élus »[291]. Nos analyses discursives permettent justement de démontrer que la BCE s'appuie sur ces auditions pour témoigner de la légitimité démocratique des présidents. Ainsi, tous les rapports annuels indiquent que le gouverneur rend régulièrement compte au Parlement européen des décisions prises par la BCE[292].

Il en va de même pour les présidents, qui soulignent systématiquement leur responsabilité vis-à-vis des citoyens européens. Dans le Rapport annuel 2000, Willem Duisenberg proclame ainsi qu'il a « été entendu par la Commission économique et monétaire du Parlement européen chaque trimestre » et que « les auditions régulières du président et des autres membres du Directoire devant le Parlement européen constituent un instrument essentiel pour fournir aux citoyens européens et à leurs élus des explications détaillées concernant l'accomplissement du mandat de la BCE et de l'Eurosystème »[293]. Jean-Claude Trichet et Mario Draghi s'inscrivent également dans cette démarche. L'Italien fait ainsi valoir qu'il rend « régulièrement des comptes au Parlement européen »[294], et son prédécesseur indique quant à lui qu'il aide à rendre la BCE responsable « en expliquant nos objectifs et nos décisions à la population de l'Europe, à ses représentants élus, à savoir le Parlement européen »[295].

Cependant, comme nous l'avons vu précédemment (voir la partie « Un déficit de responsabilité démocratiquement préjudiciable »), les dirigeants de la BCE ne peuvent pas être sanctionnés au cas où ils rempliraient mal leurs fonctions ou qu'ils outrepasseraient leur mandat[296]. Or, d'après Edwin le Héron, « Pour conférer à une banque centrale indépendante une légitimité démocratique, il faut la responsabiliser et pouvoir lui demander des comptes (…) Cette responsabilisation doit passer par des sanctions effectives, sans quoi elle ne serait ni crédible ni incitative (…) La

[291] Etienne, FARVAQUE : « La Banque centrale européenne », La Découverte, Paris, 2010, 109 pages, page 91
[292] Annexe 11 - Tableau récapitulatif de l'analyse discursive des chapitres relatifs à la communication externe de la BCE (rapports annuels 1998-2014)
[293] Annexe 12 : Résultats condensés des analyses discursives (discours, rapports annuels)
[294] Ibid.
[295] Ibid.
[296] Philippe, LEGRAIN, « La BCE doit cesser de faire de la politique », *La Tribune*, 4 mai 2015, http://www.latribune.fr/opinions/tribunes/la-bce-doit-cesser-de-faire-de-la-politique-472979.html, consulté le 26 août 2015

responsabilisation légitime l'indépendance. La Banque centrale ne doit pas seulement rendre compte mais rendre des comptes »[297].

Bien que responsable devant le Parlement européen, le président de la BCE ne peut donc pas être condamné par celui-ci. Cela lui confère une liberté d'action totale, aussi bien en termes de politique monétaire que de transparence.

3.2.3. L'arbitre suprême de la politique de « transparence » de la BCE

Le Parlement européen ne dispose pas d'un pouvoir véritablement coercitif sur la BCE. En témoigne le débat qui a opposé, entre 2001 et 2004, les gouverneurs Willem Duisenberg et Jean-Claude Trichet au Comité des affaires économiques et monétaires de la représentation européenne.

Le Parlement européen a en effet incité les présidents à publier les minutes des réunions du Conseil des gouverneurs, afin de faire part au grand public des débats internes et d'exprimer anonymement la répartition des votes. Le premier président de la BCE à refuser de mettre en place cet outil, arguant du fait que le grand public avait déjà accès, de par les conférences de presse et les bulletins mensuels, « à l'argumentation du Conseil des gouverneurs beaucoup plus tôt que cela ne serait le cas si l'on adoptait une publication formelle des minutes »[298]. Il a également souligné que la BCE « satisfaisait à des critères très élevés, tant en matière de transparence que de responsabilité » et que le « le choix de ne pas publier des procès-verbaux détaillés est conforme au Traité »[299]. Pour lui, « la BCE ne voit donc pas d'utilité à l'adoption de ces suggestions et s'en tiendra à sa politique de présentation (…) dont la clarté, la promptitude et la cohérence permettent de fournir l'information nécessaire à la compréhension de la conduite de la politique monétaire »[300].

Suite à ce refus, le Parlement européen a réitéré sa demande l'année suivante. Mais Jean-Claude Trichet a lui aussi fermé la porte à une éventuelle publication des minutes, considérant que celles-ci risqueraient de « faire apparaître les membres du Conseil des gouverneurs comme des représentants nationaux » et que « les canaux

[297] Edwin, LE HERON : « A quoi sert la Banque centrale européenne ? », DILA, Paris, 2013, 232 pages, page 118
[298] Annexe 7 – Rapport annuel 2002
[299] Ibid.
[300] Annexe 7 – Rapport annuel 2002

choisis par la BCE pour sa communication, notamment les conférences de presse mensuelles (…) sont plus efficaces en termes de rapidité que la publication des minutes »[301]. Pour Jean-François Bouchard, cette opposition était purement due à des raisons politiques : « La publication des verbatim aurait [eu] l'inconvénient de révéler aux yeux des observateurs extérieurs, de la presse et surtout des marchés financiers, à quel point l'Allemagne est isolée au sein du Conseil des gouverneurs de la BCE »[302].

De fait, lorsque Mario Draghi a annoncé près de dix ans plus tard son intention « d'améliorer sans cesse la transparence (…) en publiant les comptes rendus des délibérations de politique monétaire »[303], la presse allemande s'y est viscéralement opposée, percevant les minutes comme un piège visant à isoler la Bundesbank — cette dernière faisant traditionnellement obstacle au consensus du Conseil des gouverneurs[304].

Un autre exemple de cette capacité des gouverneurs à influer sur le niveau de transparence est celui du *forward guidance*. Jusqu'en juillet 2013, la BCE se refusait en effet à prendre publiquement position quant au niveau futur des taux d'intérêt. Jean-Claude Trichet déclarait d'ailleurs « *We never precommit* »[305], à savoir : « Nous ne nous engageons jamais à l'avance ». Mais en annonçant que les « taux d'intérêt resteront à leurs niveaux actuels ou plus bas pendant une période prolongée »[306], Mario Draghi a profondément modifié la stratégie de communication de la BCE. Il a clairement pris position en faveur d'un accroissement de la transparence, alors même que son prédécesseur refusait de se « lier les mains »[307].

---

[301] Annexe 7 – Rapport annuel 2003
[302] Jean-François, BOUCHARD : « L'empereur illicite de l'Europe. Au cœur de la Banque centrale européenne », Max Milo, Paris, 2013, 188 pages, page 49
[303] Annexe 7 – Rapport annuel 2014
[304] La Rédaction : « La presse allemande contre la transparence de la BCE », Arrêts sur images, 1er août 2013, http://www.arretsurimages.net/breves/2013-08-01/La-presse-allemande-contre-la-transparence-de-la-BCE-id15938, consulté le 26 août 2015
[305] Marie, CHARREL : « Mario Draghi ou la « magie » des mots », Le Monde, 3 septembre 2014, http://www.lemonde.fr/economie/article/2014/09/03/mario-draghi-ou-la-magie-des-mots_4480891_3234.html#15yQSj9VHP1ABx7T.99, consulté le 26 août 2015
[306] Mario, DRAGHI : « *Introductory statement to the press conference (with Q&A)* », Site internet de la BCE, 4 juillet 2013, https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2013/html/is130704.en.html, consulté le 26 août 2015
[307] AFEP : « Politique monétaire européenne et stratégie de communication », Flash Eco, 5 juin 2014, http://www.afep.com/uploads/medias/documents/Flash_eco_0614-Politique_monetaire_et_strategie_de_communication.pdf, consulté le 26 août 2015

Paul Hubert nuance néanmoins : « N'attribuer le *forward guidance* qu'à Jean-Claude Trichet ou Mario Draghi, c'est faire abstraction de tout le contexte macroéconomique. Je ne pense pas que ça soit une préférence individuelle, ils l'ont fait conditionnellement à l'état de l'économie au moment où ils ont pris la décision »[308]. S'agissant des minutes, l'économiste de l'OFCE atténue également le rôle de Mario Draghi : « Ce n'est pas lui, c'est une tendance globale (…) je dirais que c'est plus une évolution en termes d'outils, qu'une évolution liée à des présidents »[309]. Toutefois, il reconnaît qu'il y a « des présidents qui vont plus pousser la transparence et d'autres qui vont moins la pousser »[310].

Qu'il freine ou qu'il accélère la transparence, le Président de la BCE dispose donc du dernier mot. Mais son objectif institutionnel demeure le même : donner à voir l'unité démocratique et économique d'une zone multi-pays. Pour ce faire, c'est à lui qu'incombe le devoir d'incarner le consensus entre les 19 États membres de la zone euro.

3.3. Une incarnation institutionnelle de la zone euro

Alors que le caractère multi-pays de la zone euro inhibe la transparence, le président se voit dans l'obligation d'adopter une posture consensuelle pour rassurer les marchés. Mais cette posture étant aujourd'hui jugée de moins en moins crédible, le mode de gouvernance de la BCE gagnerait peut-être à être repensé.

3.3.1. Une zone multi-pays qui inhibe la transparence

Nous avons vu dans la précédente partie que Jean-Claude Trichet et Willem Duisenberg se sont opposés à la publication des minutes, considérant que cela nuirait à la vitesse de transmission des informations et que la BCE disposait déjà de suffisamment d'outils de communication.

Mais pour justifier leur opposition aux comptes rendus, les gouverneurs ont également avancé un autre argument : celui du caractère intrinsèque de la zone euro — une union multi-pays. Le premier président de la BCE avançait ainsi que « la BCE conduit une

[308] Annexe 3 - Entretien avec M. Paul Hubert
[309] Ibid.
[310] Ibid.

politique monétaire unique au niveau de la zone euro » et que, « Dans ce contexte, une procédure de publication des votes et des opinions individuelles, même anonyme, pourrait susciter des pressions injustifiées visant à inciter les membres du Conseil à s'écarter d'une perspective englobant l'ensemble de la zone euro »[311].

De même, le gouverneur français soulignait que « la BCE a décidé de ne pas fournir d'indications susceptibles de révéler les comportements de vote individuels ou de nourrir des spéculations à ce sujet », afin de garantir que « les décisions du Conseil des gouverneurs continuent d'être prises exclusivement dans une perspective englobant l'ensemble de la zone euro »[312].

Avant d'acter la publication des minutes, Mario Draghi exposait lui aussi ses craintes : « Nous devons prendre dûment en compte le cadre institutionnel spécifique de la zone euro et les défis de communication spécifiques d'une union monétaire multi-pays (…) Toutes les informations que nous introduirons dans nos rapports ne devront pas mettre en danger ou mettre en cause l'indépendance des membres (…) Un compte rendu, sous une forme non-attribuée, permettra de renforcer la prise de décision collégiale du Conseil des gouverneurs »[313].

La BCE est en effet une institution unique en son genre, dans la mesure où ses compétences s'exercent sur 19 États membres, mais que ces derniers font eux-mêmes partie d'une union politique de 28 pays. Pour Paul Hubert, « la structure de l'Eurosystème influe à la baisse », d'autant plus que cette zone monétaire « n'est pas totalement optimale au sens de la théorie des zones monétaire optimales »[314]. Il considère également que cela n'est pas sans incidence sur la transparence de la BCE : « Il y a un environnement politique et des forces nationales qui jouent énormément, où chacun défend plus ou moins les intérêts de son pays plus qu'il ne pense la politique monétaire au sens agrégé et à celui de la zone euro (…) Ils ne sont pas autant transparents que d'autres banques centrales parce que c'est une structure très compliquée (…) Il y a d'autres facteurs qui rentrent en jeu par rapport à un conseil de

[311] Annexe 7 – Rapport annuel 2002
[312] Annexe 7 – Rapport annuel 2003
[313] Annexe 6 - Discours de Mario Draghi : « La communication de la politique monétaire durant les périodes de turbulences », 24 avril 2014
[314] Annexe 3 - Entretien avec M. Paul Hubert

politique monétaire de la Banque d'Angleterre, où les neuf personnes qui sont là agissent pour l'Angleterre, pour l'intérêt du Royaume-Uni »[315].

Les gouverneurs sont bien conscients de cette complexité inhérente à une union multi-pays. Ainsi, tous les discours présidentiels que nous avons analysés en font état. Pour Willem Duisenberg, « L'Eurosystème doit agir en tant qu'entité unique et en tant que véritable organe européen, ce qui signifie que ses décisions doivent toujours prendre en compte la situation dans l'ensemble de la zone euro. La politique monétaire est une et indivisible »[316].

Il en va de même pour Jean-Claude Trichet, qui souligne que « La BCE opère dans un environnement multiculturel avec 12 cultures et 10 langues différentes dans la zone euro, et 25 cultures et 20 langues dans le cadre du SEBC », et que, « faire en sorte que la décision soit exactement comprise simultanément par un Allemand, un Italien ou un ménage espagnol, par un citoyen néerlandais, irlandais, ou portugais, est un autre défi extraordinaire auquel aucune autre banque centrale ne doit faire face »[317].

Mario Draghi estime quant à lui que « la crise a rendu nécessaire de rappeler que la politique monétaire est adaptée à la zone euro dans son ensemble » et que la BCE ne peut donc pas « faire de la politique en faveur des sous-ensembles de pays » car les traités établissent sa souveraineté « à l'ensemble de la zone euro »[318].

Le caractère intrinsèque de la zone euro inhibe donc la transparence, dans la mesure où rendre publiques toutes les informations risquerait de compromettre l'indépendance des membres de la BCE. En effet, mettre en évidence leurs votes les exposerait par exemple à davantage de pressions politiques de la part des pays dont ils sont issus. Parallèlement, la BCE se doit aussi de communiquer sur cette complexité communicationnelle, afin de mieux faire comprendre sa politique monétaire et de justifier ses choix en matière de transparence.

[315] Ibid.
[316] Annexe 4 - Discours d'inauguration du SEBC, Willem Duisenberg, 30 juin 1998
[317] Annexe 5 - Discours de Jean-Claude Trichet à la réception du Nouvel An du Club International des journalistes économiques de Francfort, 24 janvier 2005
[318] Annexe 6 - Discours de Mario Draghi : « La communication de la politique monétaire durant les périodes de turbulences », 24 avril 2014

Pour mieux communiquer, la BCE a notamment décidé d'adopter une posture consensuelle. Nous allons maintenant voir que c'est au président que revient la tâche d'incarner cette « unanimité » de la zone euro…

3.3.2. Une posture d'unanimité incarnée par le président pour donner à voir l'unité démocratique et économique de la zone euro

En termes de communication, l'économiste américain Alan Blinder distingue 3 types de banques centrales : celles qui confèrent une même importance à leurs membres, celles qui privilégient une approche collégiale, et celles qui se réfèrent à la figure d'autorité du gouverneur[319].

La communication de la BCE est souvent assimilée à une approche purement collégiale[320]. Pourtant, nos analyses permettent de démontrer que cette catégorisation est partiellement réductrice. En effet, si un consensus existe bel et bien, celui-ci est incarné par la figure d'autorité du président. Qu'il s'agisse de son hégémonie vis-à-vis des autres membres de la BCE, de ses auditions devant le Parlement européen, ou encore des conférences de presse qu'il tient mensuellement, c'est effectivement à lui que revient la responsabilité de représenter économiquement et médiatiquement la BCE, tant sur la scène mondiale qu'européenne.

Ainsi, la BCE indiquait dès son Rapport annuel 2000 qu'il « est jugé souhaitable que la communication sur la politique monétaire unique de la zone euro se fasse "d'une seule voix" »[321]. En cela, elle suivait les orientations émises par Willem Duisenberg lors de son discours d'inauguration du SEBC le 30 juin 1998, qui estimait que « La politique monétaire du SEBC doit être une et indivisible. Une condition préalable à

[319] Alan, BLINDER, Charles, GOODHART, Philip, HILDEBRAND, David, LIPTON, Charles, WYLPOSZ: « *How do central banks talk?* », *Geneva Reports on the World Economy 3*, *British Library*, 2001, 122 pages, page 47, http://www.wyplosz.eu/ICMB/Publications_files/Geneva%203%20.pdf, consulté le 26 août 2015

[320] Nessim, AÏT-KACIMI : « La Banque centrale européenne réfléchit à sa communication », Les Echos, 30 juillet 2013, http://www.lesechos.fr/30/07/2013/LesEchos/21489-026-ECH_la-banque-centrale-europeenne-reflechit-a-sa-communication.htm#AhEqROjmWxPe00iT.99, consulté le 26 août 2015

[321] Annexe 7 - Rapports annuels de la BCE (1998-2014)

l'adoption de cette perspective est que le SEBC agit comme une unité et parle " d'une seule voix " »[322].

Un principe également repris par Jean-Claude Trichet, évoquant ci-après le cas des conférences de presse : « Notre méthode de communication en temps réel au nom du Conseil d'administration vise à démontrer que nous sommes collectivement responsables devant le public (…) Je pense qu'il est remarquable que nous agissions comme une équipe avec un grand esprit collectif, en particulier parce que notre communication concerne 306 millions de concitoyens européens parlant différentes langues. Le principe de la « voix unique » a été introduit dès le début et a été appliqué efficacement »[323].

Parallèlement, d'autres analyses de discours ont démontré que les présidents construisent une posture consensuelle en ôtant toutes références politiques au profit de réponses de nature davantage technique[324]. Cependant, le problème qui se pose est celui de la crédibilité de cette posture, aujourd'hui jugée de moins en moins réaliste : « bien des économistes doutent de la réalité d'un tel consensus entre vingt-deux représentants d'économies aux caractéristiques et situations hétérogènes. Et certains d'entre eux redoutent que l'écart entre le consensus de façade et l'hétérogénéité des situations économiques s'accroisse dans le temps, avec l'élargissement de la zone euro », note Étienne Farvaque[325].

En septembre 2012, cette image consensuelle a d'ailleurs été écornée lors de l'annonce du lancement du programme OMT par Mario Draghi[326]. Lors des questions-réponses avec la presse, ce dernier a en effet été contraint de préciser que la décision avait été prise à la majorité absolue moins une voix, à savoir celle du gouverneur de la Bundesbank Jens Weidmann[327]. Pour Edwin le Héron, « la publicité faite autour des

[322] Annexe 4 - Discours d'inauguration du SEBC, Willem Duisenberg, 30 juin 1998
[323] Annexe 5 - Discours de Jean-Claude Trichet à la réception du Nouvel An du Club International des journalistes économiques de Francfort, 24 janvier 2005
[324] João, BARBAS : « La communication de la Banque centrale européenne », ENS Cachan, 2005, Terrains & Travaux, n°8, http://www.cairn.info/zen.php?ID_ARTICLE=TT_008_0053, consulté le 26 août 2015
[325] Etienne, FARVAQUE : « La Banque centrale européenne », La Découverte, Paris, 2010, 109 pages, page 63
[326] Mario, DRAGHI : « *Introductory statement to the press conference (with Q&A)* », Site internet de la BCE, 6 septembre 2012, https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2012/html/is120906.en.html, consulté le 26 août 2015
[327] Ibid.

de ces dissensions internes (…) nuit à la compréhension de la politique monétaire de la BCE »[328].

Mais quel est l'effet de ces dissensions sur les marchés ? Paul Hubert considère qu'il est difficile à mesurer : « Les dissensions rajoutent de l'incertitude mais d'un autre côté, être transparent c'est aussi admettre à certains moments qu'il y a cette incertitude macroéconomique et ça peut rendre la politique plus crédible (…) Quand la BCE dit tout le temps que le conseil a tout voté à l'unanimité, est-ce que les marchés ne perdent pas de l'information ? Publier les dissensions c'est donner une information plus fine, plus granulaire (…) En période de crise, avouer que tout n'est pas blanc ou noir, c'est naturel et ça peut même avoir des effets positifs »[329].

Alors que la posture consensuelle incarnée par le président s'érode, il semblerait donc pertinent de repenser le mode de gouvernance de la BCE, et ce afin d'accroître la transparence.

3.3.3. Un mode de gouvernance à repenser

Pour le chercheur Julien Licheron, il serait illusoire de croire que le Conseil des gouverneurs fait abstraction des contextes nationaux lors de l'élaboration du niveau des taux d'intérêt. Il montre ainsi que lorsque certains pays sont proches de la déflation, la BCE se montre peu disposée à relever le niveau de ses taux, et ce afin de ne pas exacerber le risque déflationniste[330]. Dans cette même perspective, Etienne Farvaque considère que la définition de la politique monétaire est « affectée par des considérations nationales, et non pas seulement par des évolutions globales au sein de la zone euro »[331].

Le processus de vote est donc partiellement faussé, dans la mesure où les banquiers

[328] Edwin, LE HERON : « A quoi sert la Banque centrale européenne ? », DILA, Paris, 2013, 232 pages, page 122
[329] Annexe 3 - Entretien avec M. Paul Hubert
[330] Julien, LICHERON : « Politique monétaire de la BCE et inertie des taux d'intérêt. Quel rôle pour les indicateurs d'inflation nationaux ? », Revue économique, Presses de Sciences-Po, 2009, n°60, pages 713-725, http://www.cairn.info/revue-economique-2009-3-page-713.htm, consulté le 27 août 2015
[331] Etienne, FARVAQUE : « La Banque centrale européenne », La Découverte, Paris, 2010, 109 pages, page 86

centraux des pays membres défendent parfois leurs propres intérêts. Paul Hubert estime que « construire le Conseil des gouverneurs avec un gouverneur pour chaque banque centrale, c'est admettre le fait qu'on n'est pas dans une zone homogène, mais qu'on est une somme de pays (…) Pourquoi les gouverneurs de la banque centrale française ou de la banque centrale allemande devraient-ils nécessairement être là ? »[332], s'interroge-t-il. Il prend pour contre-exemple le Comité de politique monétaire de la Fed, composé de 12 personnes qui, de fait, ne représentent pas l'ensemble des 50 États américains.

Pour accroître véritablement la transparence, il s'agirait ainsi de neutraliser la représentativité nationale des membres du Conseil des gouverneurs afin de ne plus les exposer aux pressions politiques de leurs pays. La BCE serait ainsi plus encline à révéler les tenants et les aboutissants de ses débats, et l'adoption d'une posture consensuelle — aujourd'hui décrédibilisée, ne serait plus nécessaire. Paul Hubert propose ainsi de créer « un comité complétement indépendant » dans lequel « seules les compétences de politique monétaire compteraient »[333]. Il suggère aussi de diversifier les origines sociales de ses membres : « 3 seraient issus de la BCE et en connaitraient les rouages, et 3 autres seraient extérieurs à la BCE. Un académique, un issu du secteur bancaire, et un ancien chef d'entreprise par exemple, peu importe le pays, l'âge ou le sexe (…) A partir du moment où c'est une institution qui a pour mandat de gérer l'inflation et la croissance au niveau de la zone euro, pourquoi penser par pays ? Soit on veut une politique monétaire nationale et les décisions se font au niveau de la Banque de France, soit on veut que a se fasse au niveau de la zone euro et le comité de politique monétaire réfléchit zone euro »[334].

Une idée qui séduit également le chercheur Antoine Vauchez, qui considère que la BCE reste une « boîte noire », et qu'il serait opportun d'y associer des acteurs extérieurs tels que des représentants de la société civile ou encore des syndicats[335].

[332] Annexe 3 - Entretien avec M. Paul Hubert
[333] Ibid.
[334] Annexe 3 - Entretien avec M. Paul Hubert
[335] Antoine, VAUCHEZ : «La BCE, la Commission et la Cour de justice doivent s'ouvrir au débat public », Libération, 20 juillet 2015, http://www.liberation.fr/monde/2015/07/20/antoine-vauchez-la-bce-la-commission-et-la-cour-de-justice-doivent-s-ouvrir-au-debat-public_1350950, consulté le 27 août 2015

Mais au-delà de la composition et des modalités de vote de la BCE, le problème tient aussi à des questions plus structurelles. Les économistes s'accordent en effet sur la nécessaire coordination des politiques économiques au sein d'une zone multi-pays[336]. L'effectivité de la politique monétaire tient avant tout à des facteurs de convergences économique et budgétaire, sans quoi « il y aura toujours des pays qui essaieront de faire du dumping, d'autres qui essaieront de contourner les règles ou qui feront les passagers clandestins »[337].

Les États membres devraient donc être prêts à abandonner leur souveraineté économique et budgétaire (taxation, assurances chômage, retraites etc.), en contrepartie de quoi serait institué un gouvernement économique et monétaire de la zone euro. Une idée déjà évoquée par Jacques Delors à la genèse de la BCE, et aujourd'hui reprise par des hommes politiques, à l'instar du président de la République qui propose un gouvernement de la zone euro avec un Parlement pour en « assurer le contrôle démocratique » et un budget spécifique[338].

S'agissant plus précisément de la BCE, celle-ci serait placée sous le contrôle direct de ces nouvelles institutions, réduisant ainsi les critiques relatives à son mandat non-démocratique.

[336] Catherine, MATHIEU, Henri, STERDINYAK : « Quelle gouvernance de la zone euro ? », Revue de l'OFCE, 2014, n°11, pages 134 à 149, http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/11-134.pdf, consulté le 27 août 2015
[337] Annexe 3 - Entretien avec M. Paul Hubert
[338] Le Monde – AFP : « Hollande plaide pour un gouvernement de la zone euro », Le Monde, 19 juillet 2015, http://www.lemonde.fr/europe/article/2015/07/19/hollande-plaide-pour-un-gouvernement-de-la-zone-euro_4689349_3214.html, consulté le 29 août 2015

Cette troisième partie nous conduit donc à valider notre troisième hypothèse, selon laquelle la transparence de la BCE s'incarne en la personne de son président, qui recourt à une posture d'unanimité pour symboliser l'unité démocratique et économique de la zone euro. En effet, la communication de la BCE se fait « d'une seule voix », au travers d'une posture consensuelle incarnée par le président.

Nous avons d'ailleurs vu que celui-ci jouit d'une profonde légitimité discursive auprès des marchés et des médias. Son statut institutionnel homologue ses paroles, allant jusqu'à lui conférer un véritable pouvoir performatif. Toutefois, cette forte capacité d'influence médiatique et économique peut aussi être à double tranchant. Le premier président de la BCE a par exemple provoqué la chute de la monnaie européenne en annonçant que la BCE n'interviendrait pas pour soutenir l'euro.

Par ailleurs, nous avons démontré que les présidents centralisent et canalisent la transparence de la BCE, dans la mesure où rendre publiques toutes les informations risquerait de compromettre l'indépendance des membres de la BCE. Pour mieux communiquer, la BCE a donc décidé d'adopter une posture consensuelle. Les présidents ôtent notamment toutes références politiques de leurs discours au profit de réponses de nature davantage technique.

Nous pouvons donc établir que l'incarnation de la transparence par le président accroît la responsabilité de la BCE vis-à-vis des médias et du Parlement européen. En effet, la multiplication d'émetteurs rendrait moins lisible l'accountability de l'institution, et brouillerait la compréhension de ses messages par les marchés.

Ainsi, si la posture consensuelle incarnée par le président accroît le sentiment d'appartenance à une zone monétaire commune, elle permet aussi à la BCE de rassurer les marchés quant à la convergence stratégique des pays au sein du Conseil des gouverneurs, et optimise donc l'efficience des marchés.

Conclusion générale

Le présent travail de recherche est né de la volonté de comprendre comment une institution placée sous le feu des critiques parvient malgré tout à se légitimer. Analyser la communication de la Banque centrale européenne nous a dès lors semblé intéressant, dans la mesure où les institutions de l'Union européenne souffrent aujourd'hui d'un véritable déficit de confiance de la part des citoyens européens. Cela est en particulier vrai pour la BCE, qui se voit notamment pointée du doigt pour son manque de responsabilité démocratique. En conséquence, ce travail de recherche a eu pour ambition d'appréhender comment la communication pouvait canaliser ces critiques, et ce afin de renforcer la légitimité institutionnelle de la BCE.

Il nous est d'abord apparu que la BCE mettait systématiquement en évidence sa « transparence ». Cette notion a d'autant plus suscité notre intérêt que la BCE en valorisait le caractère hybride, à la fois destiné aux citoyens européens et aux marchés. D'un côté, la transparence permettrait de légitimer la BCE, de l'autre, elle optimiserait aussi l'efficience économique des marchés. De cette apparente contradiction a découlé notre première interrogation : la transparence avait-t-elle vraiment vocation à informer les citoyens européens, ou s'agissait-il plutôt d'une posture de communication en réalité destinée aux marchés ? Cette question, pour le moins dichotomique, a rapidement laissé place à une problématique plus nuancée :

Dans quelle mesure la transparence permet-elle à la BCE de se légitimer institutionnellement tout en optimisant l'efficacité de sa politique monétaire ?

Il ne s'agissait plus seulement de distinguer les cibles de la transparence, mais bien de comprendre en quoi cette posture constituait un instrument de politique monétaire qui permettait également à la BCE de se légitimer.

Dans un premier temps, nous nous sommes demandé si la transparence comble le déficit démocratique de la BCE en améliorant la compréhension de sa politique monétaire par les citoyens.

Au gré de nos analyses, il s'avère que la transparence fait partie intégrante d'une stratégie discursive qui vise bien à combler le déficit démocratique de la BCE. La transparence est notamment positionnée comme un moyen pour les citoyens européens de contrôler l'indépendance de leur institution. De plus, elle s'inscrit aussi dans une stratégie de légitimation qui se décline autour de trois principaux arguments : la BCE se réclame d'abord comme une institution historiquement transparente ; elle valorise ensuite ses nombreux outils de transparence ; enfin, elle communique sur le fait qu'elle va au-delà de ses obligations juridiques d'information.

Parallèlement, il apparaît que la transparence contribue également à promouvoir la politique monétaire de la BCE. Dans le prolongement des stratégies de captation conceptualisées par Patrick Charaudeau, tout est ainsi fait pour inciter l'internaute à consulter les publications pédagogiques de la BCE : des formats attractifs à l'instar des vidéos et des infographies, mais aussi la promesse de vite apprendre. Les présidents soulignent par ailleurs leur volonté de faire comprendre aux citoyens le mandat de la BCE, afin de mesurer l'efficacité de sa stratégie au regard de ses résultats.

De plus, la politique monétaire est également légitimée au prisme de ses objectifs. Susciter l'adhésion passe notamment par la mise en évidence des externalités positives de la transparence économique pour les citoyens : baisse du chômage, hausse de la croissance et de l'emploi, etc.

Cela nous conduit donc à valider notre première hypothèse, mais aussi à la nuancer : peut-être serait-il plus pertinent d'indiquer que la transparence « a vocation » à combler le déficit démocratique de la BCE, dans la mesure où rien n'indique qu'elle génère davantage de confiance de la part des citoyens européens.

Dans un second temps, nous avons postulé que la transparence de la BCE optimise l'efficience des marchés en rendant plus lisible sa stratégie de politique monétaire.

Après avoir rappelé que les banques centrales étaient passées d'une mystique informationnelle à une recrudescence de la transparence, nous avons d'abord vu que

la BCE recourait à des arguments d'autorité pour positionner la transparence comme un moyen d'optimiser l'efficience des marchés.

Plus concrètement, nous avons aussi mis en avant le fait que la transparence consiste avant tout à faire part aux marchés de la manière dont la BCE interprète son mandat. Cette transparence du mandat (cible d'inflation de 2%) permet en effet à la BCE de rendre sa communication plus compréhensible, dans la mesure où elle réduit l'incertitude relative à sa stratégie de politique monétaire.

Nous avons aussi vu que pour favoriser l'efficience économique, la BCE s'attache à respecter une certaine stabilité décisionnelle, à même de rassurer les marchés quant au respect de l'objectif d'inflation. Mais cette stabilité pouvant être compromise en période de crise, il a aussi été établi que le recours à des outils non-conventionnels se devait d'être justifié — ce que contribue à faire la transparence.

Un autre pan de notre analyse s'est aussi concentré sur la transparence en tant qu'outil de politique monétaire à part entière. Il a d'abord été démontré que la transparence permet de réduire les asymétries d'information entre les banquiers centraux et les marchés, si bien qu'elle améliore la prévisibilité de la BCE.

Nous avons aussi noté que la transparence compose, aux côtés de l'indépendance et d'un objectif explicite d'inflation, l'une des trois stratégies du régime de ciblage d'inflation de la BCE. En étant transparente sur le niveau de ses taux et de ses prévisions futures, la BCE contribue à mieux ancrer les anticipations conformément à son objectif d'inflation. Dans cette optique, la fonction de réaction joue également un rôle primordial, car elle annonce préalablement à l'effectivité d'éventuels scénarios la manière dont la BCE sera susceptible d'y répondre.

Enfin, nous avons établi que la transparence a des incidences positives sur les marchés : des conférences de presse au *forward guidance*, les agents modifient leurs prévisions à la suite des annonces de la BCE.

Cela nous amène donc à valider notre deuxième hypothèse, mais aussi à en souligner le caractère partiellement réducteur. Certes, la transparence optimise l'efficience économique des marchés en rendant plus lisible le mandat de la BCE, mais elle permet aussi et surtout d'orienter les anticipations des marchés conformément à l'objectif d'inflation. En cela, la transparence sert aussi le propre intérêt de la BCE.

Dans un troisième temps, nous avons supposé que la transparence de la BCE s'incarne en la personne de son président, qui recourt à une posture d'unanimité pour symboliser l'unité démocratique et économique de la zone euro.

Nous avons d'abord constaté que le président jouit d'une forte crédibilité discursive, aussi bien auprès des marchés que des médias. Cela lui confère un pouvoir performatif, à même d'orienter les anticipations des marchés et/ou de contenir leurs craintes.

En termes quantitatifs, le président est aussi la personnalité de la BCE qui communique le plus. Il incarne en particulier l'accountability de la BCE durant les conférences de presse, moments interactionnels de référence auxquels chaque gouverneur a souscrit.

Parallèlement, les présidents incarnent aussi la responsabilité de la BCE devant le Parlement européen. Quatre auditions annuelles qui leur permettent ensuite d'en faire un argument de communication, nos analyses discursives ayant démontré que les présidents affirment par ce biais leur légitimité démocratique vis-à-vis des citoyens.

Toutefois, les députés ne disposant pas d'un pouvoir véritablement coercitif, le président reste maître en son royaume, tant en matière de politique monétaire que de transparence. Willem Duisenberg et Jean-Claude Trichet se sont ainsi opposés à la publication des minutes, contrairement aux préconisations de la représentation européenne. En plus d'incarner la transparence, les présidents en sont donc aussi les arbitres.

Enfin, nous avons démontré que le caractère intrinsèque de la zone euro inhibe la transparence. En effet, rendre publiques toutes les informations risquerait de

compromettre l'indépendance des membres de la BCE, en les exposant à d'éventuelles pressions politiques. Pour préserver cette indépendance, le président incarne donc une posture consensuelle, en ôtant notamment toutes références politiques au profit de réponses de nature davantage technique.

Parallèlement, la communication de la BCE se fait également « d'une seule voix » : la figure d'autorité du président accroît le sentiment d'appartenance à une zone monétaire commune et permet aussi à la BCE de rassurer les marchés quant à la convergence stratégique des pays au sein du Conseil des gouverneurs.

Cependant, cette posture d'unanimité étant aujourd'hui jugée de moins en moins crédible aux yeux des observateurs, il semblerait pertinent de repenser le mode de gouvernance de la BCE, et ce afin d'accroître sa transparence.

Tout cela contribue donc à valider notre troisième hypothèse, le président incarnant à la fois la responsabilité de la BCE et sa stratégie de politique monétaire.

Pour répondre à notre problématique — Dans quelle mesure la transparence permet-elle à la BCE de se légitimer institutionnellement tout en optimisant l'efficacité de sa politique monétaire ? — nous pouvons conclure que trois éléments permettent en particulier de concilier les stratégies de légitimation institutionnelle et d'optimisation économique :

- Les outils d'externalisation des débats internes, car ils contrebalancent l'indépendance de la BCE tout en fournissant des informations stratégiques aux marchés ;
- La transparence du mandat, en ce qu'elle ancre les anticipations des agents économiques tout en permettant à la BCE d'être tenue responsable de sa stratégie au regard du niveau d'inflation ;
- La stabilité décisionnelle, dans la mesure où elle crédibilise la stratégie de politique monétaire de la BCE tout en accroissant la prévisibilité de ses décisions.

Enfin, nous pouvons dire que la figure présidentielle incarne l'ensemble de ces éléments : de la responsabilité démocratique à l'accountability médiatique, ou encore

de la transmission de la politique monétaire au recours à une posture consensuelle, c'est sur lui que repose la légitimité institutionnelle de la BCE et l'efficience des marchés.

Toutefois, l'intérêt inégal accordé par les médias aux différents présidents — Mario Draghi suscitant par exemple plus de « passion » que Willem Duisenberg — il serait peut-être intéressant d'interroger dans un prochain travail les mécanismes de légitimation médiatique. Le statut institutionnel suffit-il à homologuer la crédibilité médiatique des présidents, ou des stratégies de communication personnelles accompagnent-elles également la construction d'une posture présidentielle ? Au fond, quels sont les critères médiatiques qui permettent de transformer un homme en un président ?

Un tel travail pourrait également se concentrer sur d'autres fonctions, à l'instar de la présidence de la République française. L'élection des présidents s'accompagne en effet souvent d'une période de battement durant laquelle le président n'est pas encore reconnu comme une « figure incarnant la France ». Aussi, un tel travail pourrait consister à analyser ce qu'incarner la France veut dire, et comment la communication y contribue.

Appareil de références

Bibliographie

Ouvrages – par ordre chronologique

Edwin, LE HERON : « A quoi sert la Banque centrale européenne ? », DILA, Paris, 2013, 232 pages

Françoise, BERGER, Gilles, FERRAGU, Michel, BALLARD : « Le XXe siècle (1914-2001) », Hachette Éducation, Paris, 2013, 416 pages

Jean-François, BOUCHARD : « L'empereur illicite de l'Europe. Au cœur de la Banque centrale européenne », Max Milo, Paris, 2013, 188 pages

Etienne, FARVAQUE : « La Banque centrale européenne », La Découverte, Paris, 2010, 109 pages

Pierre, ROSANVALLON : « La contre-démocratie : La politique à l'âge de la défiance », Seuil, Paris, 21 septembre 2006, 345 pages

Marc, MONTOUSSÉ : « Macroéconomie », Bréal, Paris, 2006, 417 pages

Patrick, CHARAUDEAU : « Les médias et l'information : l'impossible transparence du discours », De Boeck-Ina, Bruxelles, 2005, 250 pages

Patrick, CHARAUDEAU, Dominique, MAINGUENAU : « Dictionnaire d'analyse de discours », Le Seuil, Paris, 2002, 661 pages

Articles scientifiques – par ordre chronologique

Paul, HUBERT, Fabien, LABONDANCE : « Le clair-obscur du « forward guidance » de la BCE », OFCE, 7 novembre 2013

Julien, THEVES : « Transparence, utopie des temps modernes », TANK, Paris, 2012

Fabrice, POZZOLI-MONTENAY : « Cet obscur besoin de clarté », TANK, Paris, 2012

Paul, HUBERT : « Les banques centrales peuvent-elles influencer les anticipations des agents privés ? », OFCE, 2 novembre 2011

Céline, BRYON-PORTET : « La culture du secret et ses enjeux dans la « Société de communication » », Quaderni, n°75, Printemps 2011

Étienne, FARVAQUE, Alexander MIHAILOV : « La transmission intergénérationnelle de l'inflation : théorie et preuves », juillet 2009

Julien, LICHERON : « Politique monétaire de la BCE et inertie des taux d'intérêt. Quel rôle pour les indicateurs d'inflation nationaux ? », Revue économique, Presses de Sciences-Po, 2009, n°60, pages 713-725

Olivier, AIM : « La transparence rendue visible. Médiations informatiques de l'écriture. », Communication et langages, n°147, 2006

João, BARBAS : « La communication de la Banque centrale européenne », ENS Cachan, 2005, Terrains & Travaux, n°8

Jean-Louis, BREDIN : « Secret, transparence et démocratie », Pouvoirs, n°97, Le Seuil, Paris, avril 2001, 176 pages

Denis, KESSLER : « L'entreprise entre transparence et secret », Pouvoirs, n°97, Le Seuil, Paris, avril 2001

George, AKERLOF, Michael, SPENCE, Joseph, STIGLITZ : « L'asymétrie d'information au cœur de la nouvelle microéconomie », Problèmes économiques, 31 octobre 2001

Alan, BLINDER, Charles, GOODHART, Philip, HILDEBRAND, David, LIPTON, Charles, WYLPOSZ: « How do central banks talk? », Geneva Reports on the World Economy 3, British Library, 2001, 122 pages

Marianne, DOURY : « L'argument d'autorité en situation », Laboratoire Communication & Politique – CNRS, 1999

Philippe, BRETON : « Médias, médiation, démocratie – Pour une épistémologie critique des sciences de la communication politique », Communication et Politique, Hermès, n°17-18, Paris, 1995, 425 pages

Michel, DE FORMEL : « Légitimité et actes de langage », Actes de la recherche en sciences sociales, volume 46, mars 1983, pages 31 à 38

Thèse

Marie, MUSARD-GIES: « Transparence des banques centrales et efficacité de la politique monétaire », Thèse de doctorat en Sciences Economiques, sous la direction de Patrick Artus et de Jean-Paul Pollin, Université d'Orléans, 27 septembre 2007, 289 pages

Documentation juridique – par ordre chronologique

Journal officiel de l'Union européenne : « Cadre d'éthique professionnel de la BCE », 20 juin 2015

Version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, Lisbonne, 2009

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 13 décembre 2007

Alain, VIENNEY : « Examen des différents instruments juridiques dont dispose la Banque centrale européenne. », Bulletin mensuel de la BCE, Francfort sur le Main, novembre 1999

Traité sur l'Union européenne : « Statuts du SEBC et de la BCE », Maastricht, 1992

Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

Publications institutionnelles – par ordre chronologique

Association Française des Entreprises Privées : « Politique monétaire européenne et stratégie de communication », Flash Eco, 5 juin 2014

Patrick, ARTUS : « La stratégie de « pure communication » de la BCE (de M. Draghi) peut-elle réussir ? », Natixis Asset Management, Flash Marchés, n°353, 6 mai 2014

Patrick, ARTUS : « Les politiques monétaires conventionnelles et non-conventionnelles », Natixis Asset Management, Flash Économie, n°490, 10 juillet 2012

Rose, CUNNINGHAM, Brigitte, DESROCHES, Eric, SANTOR : « Anticipations d'inflation et conduite de la politique monétaire : tour d'horizon des données et de l'expérience récentes », Banque du Canada, Printemps 2010

Laurent, CLERC : « Les mesures non-conventionnelles de politique monétaire », Banque de France, 23 avril 2009

Ambassade de France aux Pays-Bas : « Presse néerlandaise du mercredi 29 mai 2002 », Site internet de l'Ambassade de France aux Pays-Bas, 29 mai 2002

Charles, WILPOSZ : « La banque centrale en quête de maturité », Conseil d'analyse économique, La Documentation française, rapport n°38, Paris, 2002, 118 pages

Fonds Monétaire International : « Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière », Washington, 26 septembre 1999

Articles de presse – par ordre chronologique

Philippe, DOUROUX : « Antoine Vauchez: «La BCE, la Commission et la Cour de justice doivent s'ouvrir au débat public», Libération, 20 juillet 2015

Marie, CHARREL : « Mario Draghi, l'inusable « dottore » de la zone euro », Le Monde, 4 juillet 2015

Marie, CHARREL : « La BCE prise entre deux feux », Le Monde, 29 juin 2015

Marie, CHARREL : « Pompier ? Pyromane ? La BCE tente de minimiser son rôle dans la crise grecque », Le Monde, 26 juin 2015

Natacha, VALLA : « Banque centrale européenne : vaincre ou mourir ! », Le Monde, 19 juin 2015

Audrey, TONNELIER : « La politique de la BCE jugée conforme aux traités européens », Le Monde, 16 juin 2015

« La BCE défend ses achats de titres avant une décisions de justice », Les Echos, 15 juin 2015

« Ce que la Grèce a accepté en contrepartie de l'aide financière », Le Monde, 13 juillet 2015

Jean-Philippe, LACOUR : « BCE : Mario Draghi tente de déminer un loupé de communication », Les Echos, 11 juin 2015

Gérard, BELORGEY : « Comment F. Mitterrand s'est fait duper sur la BCE », Mediapart, 1er juin 2015

« La médiatrice de l'Union européenne interroge la BCE sur sa communication », Reuters France, 28 mai 2015

Romaric, GODIN : « L'Espagne propose de changer le mandat de la BCE », La Tribune, 27 mai 2015

Jean-Philippe, LACOUR : « La BCE au centre d'une polémique », Les Echos, 21 mai 2015

Romaric, GODIN : « La BCE commet une faute et… sanctionne la presse ! », La Tribune, 21 mai 2015

Marc, JONES, Juliette, ROUILLON : « La BCE supprime les discours sous embargo après un tollé », Reuters France, 21 mai 2015

Jean-Philippe, LACOUR : « La BCE sous un feu nourri de critiques », Les Echos, 18 mai 2015

Challenges : « Mario Draghi affirme que la BCE réalisera entièrement son QE », Site internet de Challenges, 14 mai 2015

Philippe, LEGRAIN, « La BCE doit cesser de faire de la politique », La Tribune, 4 mai 2015

Wolfgang, STREECK : « Comment l'Allemagne s'est imposée », Le Monde Diplomatique, mai 2015

« BCE : Mario Draghi agressé… à coups de confettis », Site internet du Point, AFP, 15 avril 2015

Fabrice, NAUDE-LANGLOIS : « BCE : Draghi lance un avertissement à la Grèce », Le Figaro, 15 avril 2015

Le Point, « BCE : Mario Draghi agressé… à coups de confettis », Site internet du Point, AFP, 15 avril 2015

Isabelle, COUET, Pierrick, FAY, Dylan, MCCLAIN : « Joseph Stiglitz : «La BCE ne laisse quasiment pas de marge de manœuvre au gouvernement grec. C'est vraiment une erreur.», Les Echos, 14 avril 2015

Esther, JEFFERS : « À quoi sert une banque centrale ? Que fait la BCE ? Que devrait-elle faire ? », Mediapart, 12 avril 2015

« A Francfort, la BCE inaugure son siège, les « anti-austérité » manifestent », Le Monde, 18 mars 2015

Yanis, VAROUFAKIS : « Nous ne voulons plus du régime colonial incarné par la troïka », L'Humanité, 17 mars 2015

Jean-Philippe, LACOUR : « La BCE fixe son opération transparence au 19 février », Les Echos, 11 février 2015

Jacques, SAPIR : « Grèce : derrière l'ultimatum de la BCE, la démocratie attaquée », Marianne, 6 février 2015

Marie, CHARREL : « Les banques sous contrôle de la BCE : qu'est-ce que ça change ? », Le Monde, 27 octobre 2014

Marie, CHARREL : « Mario Draghi ou la « magie » des mots », Le Monde, 3 septembre 2014

Claire, GATINOIS : « La BCE résolue à jouer la carte de la transparence sur ses débats internes », Le Monde, 2 août 2013

La Rédaction : « La presse allemande contre la transparence de la BCE », Arrêts sur images, 1er août 2013

Nessim, AÏT-KACIMI : « La Banque centrale européenne réfléchit à sa communication », Les Echos, 30 juillet 2013

Aubry, TOURRIEL : « La BCE défendra son programme d'opérations monétaires sur titre », Euractiv, 11 juin 2013

Sophie, ROLLAND : « Six choses à savoir sur Mario Draghi, le patron de la BCE », La Tribune, 5 septembre 2012

Frank-Paul, WEBER : « Silvio Berlusconi : les raisons d'une démission », La Tribune, 9 novembre 2011

Jade, GRANDIN DE L'EPREVIER : « Quand la BCE dictait sa loi aux gouvernements », Les Echos, 7 novembre 2011

Tobias, BUCK: « Central bank chief urges change to EU treaty », Financial Times, 11 août 2007

Christian, LOSSON, Vittorio, DE FILIPPIS : « L'euro flotte, Duisenberg surnage », Libération, 20 octobre 2000

Christian, LOSSON, Jean, QUATREMER, Vittorio, DE FILIPPIS : « Wim Duisenberg, eurogaffeur », Libération, 17 octobre 2000

L'Obs Économie : « Duisenberg parle, l'euro chute », Le Nouvel Observateur, 16 octobre 2000

Articles de blogs – par ordre chronologique

ATTAC France : « Inauguration de la BCE à Francfort : Attac passe à l'action ! », 17 mars 2015

Philippe, WAECHTER : « La BCE joue la transparence », Blog de Philippe WAECHTER – Natixis Asset Management, 19 février 2015

Jean-Luc, MELENCHON : « Grèce : refuser le coup d'État financier de la BCE », Blog de Jean-Luc Mélenchon, 5 février 2015

Philippe, ALDRIN: « Les malentendus de la démocratie européenne », Métropolitiques, 23 mai 2014

Etudes d'opinion

Odoxa : « Étude d'opinion sur l'Europe », Sondage réalisé par Odoxa pour I-télé et Le Parisien, 3 juillet 2015

Commission européenne : « Spécial eurobaromètre 415 : les Européens en 2014 », TNS Sofres, mars 2014

Annexes

Annexe 1 : Évolution de la confiance de l'opinion publique à l'égard de la BCE entre 1999 et 2006 – Page 110

Annexe 2 : Grille d'entretien – Page 111

Annexe 3 : Entretien avec M. Paul Hubert, Économiste au Département des études de l'OFCE, réalisé à Paris le 26 juin 2015 – Page 112

Annexe 4 : Discours d'inauguration du SEBC, Willem Duisenberg, 30 juin 1998 – Page 124

Annexe 5 : Discours de Jean-Claude Trichet à la réception du Nouvel An du Club International des journalistes économiques de Francfort, 24 janvier 2005 – Page 127

Annexe 6 : Discours de Mario Draghi : « La communication de la politique monétaire durant les périodes de turbulences », 24 avril 2014 – Page 134

Annexe 7 : Rapports annuels de la BCE (1998-2014) comprenant les discours introductifs des présidents et les chapitres relatifs à la communication externe – Page 143

Annexe 8 : Grille d'analyse commune des rapports annuels et des discours des présidents de la BCE – Page 315

Annexe 9 : Analyse des discours des Présidents – Page 316

Annexe 10 : Tableau récapitulatif de l'analyse discursive des avant-propos des présidents (rapports annuels 1998-2014) – Page 326

Annexe 11 : Tableau récapitulatif de l'analyse discursive des chapitres relatifs à la communication externe de la BCE (rapports annuels 1998-2014) – Page 328

Annexe 12 : Résultats condensés des analyses discursives (discours, rapports annuels) – Page 330

Annexe 13 : Analyse quantitative des discours institutionnels de la BCE – Page 344

Annexe 14 : Avis de la BCE du 19 septembre 2003 sollicité par le Conseil de l'Union européenne sur le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe – Page 349

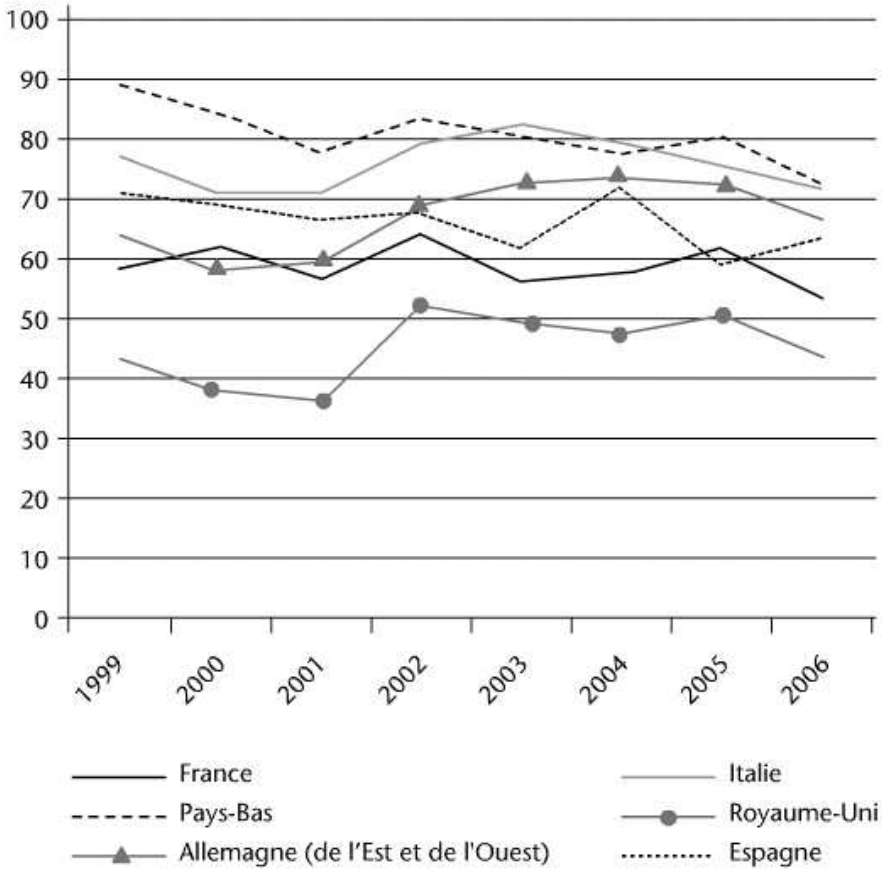
Annexe 15 : Avis de la BCE du 5 juillet 2007 sollicité par le Conseil de l'Union européenne sur l'ouverture d'une conférence intergouvernementale afin de rédiger un traité modifiant les traités actuels – Page 353

Annexe 16 : Lettre de Jean-Claude Trichet au Président du Conseil de l'Union européenne – Page 355

Annexe 17 : Lettre du 5 août 2011 de Jean-Claude Trichet et de Mario Draghi à Silvio Berlusconi, ancien président du Conseil des ministres italien – Page 357

Annexe 1 : Évolution de la confiance de l'opinion publique à l'égard de la BCE entre 1999 et 2006

Figure extraite de la page 74 de l'ouvrage d'Étienne Farvaque, *La Banque centrale européenne*.



Annexe 2 : Grille d'entretien

I) Genèse, développement et caractéristiques de la transparence de la BCE

1) Comment définiriez-vous la transparence d'une institution économique ?
2) Et en particulier de la BCE… ?
3) Depuis 1998, trois présidents se sont succédé au sein de la BCE. Comment la communication de cette institution a-t-elle évolué au cours de ces différents mandats ?
4) En quoi est-ce que la crise de 2008 a-t-elle fait évoluer la communication de la BCE ?
5) A l'heure où la confiance est primordiale, l'extension de la transparence de la BCE (*forward guidance*, publication des *minutes* etc.) est-elle irréversible ou purement contextuelle (multiplication des outils non-conventionnels) ?

II) Les objectifs de la transparence

1) Comment la structure en soi de l'Eurosystème (union multi-pays) influe-t-elle sur la transparence ? En d'autres termes, en quoi est-ce que la transparence est une condition *sine qua non* à l'efficience de la communication entre la BCE et les Banques centrales nationales ?
2) Comment la transparence permet-elle de légitimer l'indépendance de la BCE, notamment dans le cadre de l'interprétation de son mandat ?
3) A qui se destine vraiment la transparence : aux citoyens européens (visée démocratique) ou aux marchés (visée économique) ? Pourquoi ?
4) En quoi est-ce que la transparence constitue-t-elle un outil de politique monétaire à part entière ?
5) Comment jugez-vous l'impact de la transparence de la BCE sur les agissements des agents économiques et des marchés ?

III) Résultats et limites de la transparence

1) Puissante mais non-élue, la BCE essuie des critiques pour son mandat non-démocratique. Qu'en pensez-vous ?
2) Dans quelle mesure serait-il possible de mieux contrôler la BCE sans compromettre son indépendance ?
3) La BCE fonde sa communication sur une approche consensuelle. La transparence est-donc partiellement faussée. Quel serait selon vous l'impact d'une mise en évidence des débats — et donc de certaines dissensions, sur la stabilité des marchés ?
4) Quelle perception avez-vous du mandat de Mario Draghi ? Et de sa gestion de la crise grecque ?
5) Plusieurs pays vont rejoindre la zone euro dans le cadre du MCEII. Face aux réticences politiques, comment la BCE pourrait-elle repenser son mode de gouvernance pour rendre l'euro plus attrayant et parvenir à une véritable UEM ?

Les annexes suivantes ont été retirées de la version diffusée en ligne.

Résumé

Le présent travail de recherche s'intéresse à la transparence, instrument de communication hybride au service de la légitimation de la Banque centrale européenne. Il pose la question centrale de la stratégie de transparence de la BCE, en interrogeant en particulier la manière dont elle permet à l'institution de se légitimer tout en optimisant l'efficacité de sa politique monétaire.

Les principaux résultats de notre mémoire montrent d'abord que la BCE s'homologue institutionnellement au travers d'une stratégie discursive qui combine des éléments de légitimation, de crédibilité et de captation. La transparence est notamment positionnée comme une contrepartie de l'indépendance de la BCE, et donc un moyen pour les citoyens de contrôler leur institution.

Mais la transparence a aussi des avantages économiques : elle crédibilise la politique monétaire de la BCE tout en constituant un outil d'optimisation de l'efficience des marchés. De l'affirmation du mandat à l'accroissement de la prévisibilité des décisions, tout est ainsi fait pour ancrer les anticipations des agents économiques conformément à la cible d'inflation. Il est d'ailleurs avéré que la transparence a des effets positifs sur les marchés.

Enfin, cette transparence hybride est incarnée par la figure d'autorité du président, aussi bien responsable de l'*accountability* médiatique et politique de la BCE que de la transmission de sa politique monétaire aux marchés. Pour ce faire, le gouverneur adopte notamment une posture consensuelle, à même de signifier l'unité démocratique et économique du Conseil des gouverneurs et de la zone euro.

Mais cette posture étant aujourd'hui décrédibilisée, peut-être serait-il pertinent de repenser le mode de gouvernance de la BCE, et ce afin d'accroître sa transparence.

Mots clés

« Transparence », « communication institutionnelle », « légitimité », « BCE », « économie », « euro », « Union européenne », « Draghi », « Trichet », « Duisenberg »