

**Éric Monnet**

# La Banque Providence

Démocratiser les banques centrales  
et la création monétaire



La Banque-providence



**Éric Monnet**

# La Banque-providence

Démocratiser les banques centrales  
et la monnaie

LA REPUBLIQUE DES IDEES



Seuil



Collection dirigée  
par Pierre Rosanvallon  
et Ivan Jablonka

ISBN : 978-2-02-148628-5

© Éditions du Seuil et La République des Idées, novembre 2021

Le Code de la propriété intellectuelle interdit les copies ou reproductions destinées à une utilisation collective. Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite par quelque procédé que ce soit, sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L.335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

[www.seuil.com](http://www.seuil.com)

## INTRODUCTION

# Le rôle protecteur des banques centrales

Le rôle des banques centrales suscite de nombreux fantasmes et de légitimes incompréhensions. Comment peuvent-elles en quelques jours créer autant d'argent pour prêter aux banques et acheter de la dette publique ? Cette création monétaire n'est-elle pas fictive ? Faut-il d'ailleurs une banque centrale, puisque les banques commerciales créent aussi de la monnaie, lorsqu'elles octroient des prêts, ou que les crypto-monnaies privées comme le *bitcoin* ne cessent de prendre de l'ampleur ?

L'absence apparente de limites à l'action des banques centrales, après la crise financière de 2008, a suscité d'autant plus d'interrogations que sonnait le rappel au respect des règles budgétaires et à la modération salariale. Leur achat de dette publique, pour financer les mesures gouvernementales de soutien à l'économie, lors de la pandémie de Covid-19, a encore semé le doute : l'image d'institutions austères et mal connues détonne avec leur pouvoir de financer tout ce qu'elles veulent.

Ce livre défend l'idée que les enjeux de la création et de la politique monétaires doivent faire l'objet d'une *reprise en main démocratique*. Ils sont aujourd'hui trop importants pour être

discutés de manière technique par des autorités indépendantes. Protéger uniquement la population et l'État contre les vicissitudes des marchés financiers tout en maintenant la valeur de la monnaie est la raison d'être historique de ces institutions. La banque centrale assume en outre aujourd'hui un rôle essentiel dans le maintien, la légitimité et le financement de l'État-providence qui s'est mis en place depuis la Seconde Guerre mondiale pour protéger la population contre les aléas et transférer des ressources économiques dans le temps.

## **Réduire l'incertitude**

En tant que « banque-providence », la banque centrale doit être intégrée aux débats et aux institutions démocratiques, et non comme une gestionnaire purement technique traitant de sujets isolés du reste de la politique économique et sociale.

Il ne s'agit pas de remettre en cause l'indépendance des banques centrales, c'est-à-dire le principe selon lequel ces dernières prennent leurs décisions sans pression de la part du gouvernement et du Parlement. Les autorités administratives indépendantes font légitimement partie de nos démocraties<sup>1</sup>. En outre, l'histoire des banques centrales montre combien l'indépendance a toujours été, à divers degrés, une de leurs caractéristiques. Leur existence même se justifie par le fait que l'on considère que la monnaie est gérée de manière plus efficace par une institution autonome du ministère des Finances.

Toutefois, les contreparties de l'indépendance (responsabilité, transparence et réflexivité) doivent être renforcées et mieux adaptées aux actions actuelles des banques centrales.

1. Pierre Rosanvallon, *La Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 2013 ; et Antoine Vauchez, *Démocratiser l'Europe*, Paris, Seuil, 2014.



Indépendance ne signifie pas absence de concertation et de coordination avec d'autres politiques : c'est ce qui a été trop longtemps oublié.

Assumer le rôle protecteur de la banque centrale, et redéfinir son indépendance, est d'autant plus nécessaire que – comme d'autres administrations publiques depuis le tournant libéral des années 1980 – la politique des banques centrales a parfois été détournée des principes de l'État social, avec des conséquences néfastes sur l'économie, la stabilité financière et les inégalités. On a vu des banquiers centraux plus préoccupés de donner des leçons de libéralisation du marché du travail ou de privatisation des systèmes de retraite que de tenir leurs objectifs de stabilité financière ou de cible d'inflation.

Les banques centrales telles que nous les connaissons aujourd'hui (c'est-à-dire des institutions publiques, non soumises aux objectifs de profit d'actionnaires privés) sont nées en même temps que l'État-providence, et avec des objectifs similaires, au sortir de la Seconde Guerre mondiale. Le lien entre les banques centrales et l'État-providence est pourtant rarement explicité. Rappeler ce lien ne signifie évidemment pas demander à la banque centrale de verser des prestations sociales. Il s'agit de reconnaître que, comme d'autres piliers de l'État-providence, la banque centrale assure une *fonction de gestion des risques et de réduction de l'incertitude* dans les sociétés capitalistes.

C'est pour cette raison que de nombreuses banques centrales (y compris la Banque centrale européenne) ont dans leur mandat non seulement un objectif de stabilité des prix, mais également des objectifs en termes de plein emploi, de bien-être social, voire de protection environnementale. Ces objectifs impliquent de protéger l'économie contre les défaillances des banques et des marchés financiers et de fournir une alternative à ces derniers dans certains cas. Cela implique également de proposer une gestion de long terme et d'assurer une fonction d'assurance à cet horizon.

Cette fonction est moins évidente, mais d'autant plus importante aujourd'hui pour la gestion de la dette publique et la transition écologique. Elle repose sur une vision dynamique de la fonction assurantielle de l'État-providence, à laquelle participent aussi les banques centrales : investir et réguler aujourd'hui pour éviter d'indemniser demain. L'importance du long terme pour la politique monétaire a beaucoup été étudiée par les économistes concernant la stabilité des prix, mais cet objectif essentiel ne peut être considéré comme isolé d'autres objectifs sociaux et économiques.

Enfin, penser le cadre politique et économique de la banque centrale implique de bien délimiter son action. Il faut se prémunir contre les tentations peu démocratiques de confier les rênes de toute la politique économique au pouvoir de création monétaire. La politique monétaire doit réduire l'incertitude et soutenir d'autres politiques économiques et sociales, dans une perspective de coordination, et non s'y substituer. La première partie de cet ouvrage insiste sur ces distinctions importantes pour l'équilibre démocratique et sur la nécessité de ne pas assimiler la banque centrale à une banque publique d'investissement.

## **Nouveaux rôles**

Les banques centrales sont traditionnellement en charge de la stabilité macroéconomique (éviter inflation et chômage trop élevés), de la stabilité financière (éviter les crises), de l'émission des billets de banque et de la surveillance des paiements. Ce livre met en lumière que, dans les années à venir, elles vont jouer un rôle clé dans trois nouveaux domaines : la transition écologique, la gestion de la dette publique et la mise en circulation d'une nouvelle forme de monnaie digitale pour contrer les initiatives privées (crypto-monnaie).

Leur action va donc nécessairement empiéter sur d'autres domaines de la politique économique et sociale, et leur indépendance juridique ne leur donne pas suffisamment de légitimité pour agir seules dans ces nouveaux domaines. Comment, dès lors, reconstruire la légitimité démocratique des banques centrales et rendre leur politique plus efficace pour le bien commun ?

Pour répondre à cette question, il convient de sortir d'une vision de la démocratie uniquement cantonnée à l'élection. Cette vision est paradoxalement partagée autant par ceux qui pensent l'indépendance de la banque centrale comme une hérésie que par ceux qui la défendent à tout prix au nom de l'argument selon lequel la stabilité monétaire est impossible si la politique monétaire est soumise au cycle des élections. Le rôle du Parlement est certes essentiel, y compris pour contrôler la banque centrale, mais la démocratie doit également se penser comme un ensemble de procédures non électorales et de fonctionnalités qui garantissent que les décisions soient transparentes, proportionnées aux objectifs, fondées sur une mise en présence d'arguments contradictoires et équilibrés, et que les décisions puissent toucher l'ensemble des citoyens.

J'avancerai quelques propositions de réforme, au niveau européen, pour mettre en accord les actes de la banque centrale avec ces principes. La principale serait de doter le Parlement d'une expertise économique lui permettant de discuter sur un pied d'égalité avec la banque centrale et, donc, de ne pas laisser à cette dernière la réflexion et les décisions impliquant l'avenir de notre système financier. Une institution – que l'on pourrait nommer Conseil européen du crédit –, dépendant du Parlement européen, pourrait se charger d'étudier les conséquences de la politique monétaire sur l'ensemble de l'économie et faire des propositions à la banque centrale pour que sa politique soit pleinement cohérente avec les autres politiques économiques et sociales européennes. Ce serait un premier pas vers un nouveau type de coordination entre la politique monétaire et les autres

politiques touchant au financement de l'État-providence et des investissements (notamment écologiques).

Démocratiser les banques centrales implique également de recréer un lien singulier entre elles et les citoyens. En perspective historique, le rôle et le poids financiers des banques centrales se sont récemment accrus de manière inédite, alors que les services directs qu'elles rendent aux particuliers ou petites entreprises (échange de monnaie, dépôts ou prêts) ont au contraire presque intégralement disparu. Cette déconnexion n'est pas tenable, car il en résulte une totale méconnaissance des fonctions des banques centrales par les citoyens, incompatible avec une appropriation et un débat démocratique. Paradoxalement, la dématérialisation de la monnaie – et la création de monnaies digitales de banques centrales qu'elle implique – peut donner l'occasion de renouer ce lien en renforçant et rendant visible le *service public de la monnaie*.

Avant d'étudier le mode opératoire et les enjeux de la politique monétaire actuelle en Europe, puis de réfléchir à des réformes institutionnelles, demandons-nous à quoi sert une banque centrale et quel est son lien avec l'État-providence et le système bancaire et financier.

Martine STORTI  
*Pour un féminisme universel*  
(2020)

Romain BADOUARD  
*Les nouvelles lois du web*  
*Censure et modération*  
(2020)

Pierre VELTZ  
*L'Économie désirable*  
*Sortir du monde thermo-fossile*  
(2021)

Céline BÉRAUD  
*Le catholicisme français à l'épreuve des scandales sexuels*  
(2021)

Laurent DAVEZIES  
*L'État a toujours soutenu ses territoires*  
(2021)

Éric MAURIN  
*Trois leçons sur l'école républicaine*  
(2021)

Thierry PECH  
*Le Parlement des citoyens*  
*La Convention citoyenne pour le climat*  
(2021)