

Frédéric LEBARON*Les membres des conseils de politique monétaire.
Eléments d'analyse sur l'économicisation des compétences politiques*

Il peut paraître surprenant de s'interroger sur l'« économicisation » des politiques publiques à partir de l'exemple des banquiers centraux : ne sont-ils pas par définition des acteurs des politiques publiques les plus indiscutablement « économiques », c'est-à-dire les politiques monétaires, et n'est-il pas « logique » voire « naturel » que ces acteurs soient eux-mêmes ce qu'on appelle des « économistes » ? En janvier 1994, alors que j'enquêtai à la Direction de la Prévision sur le monde des économistes français, j'eus pourtant la surprise d'entendre deux économistes (un administrateur de l'INSEE et un chargé de mission agrégé de sciences sociales) contester ce statut à tous les membres du tout nouveau Conseil de la Politique Monétaire de la Banque de France (nouvellement indépendante), à l'exception du journaliste économique Jean Boissonnat - il faut dire que celui-ci était alors membre de la commission des comptes de la nation, qui regroupait au ministère des finances les principaux conjoncturistes français. Pour Carruthers, Babb et Halliday, qui présentent dans un ouvrage récent consacré à la montée du néolibéralisme une analyse comparée de l'évolution des banques centrales et de la législation sur les faillites, la montée de l'indépendance des premières est bien une modalité particulièrement visible de la soumission de la politique à l'économie caractéristique du néolibéralisme : essentiellement attentives à lutter contre l'inflation, les banques centrales indépendantes seraient même le paradigme de la dépolitisation des compétences politiques liée à la montée de l'expertise scientifico-économique. En m'appuyant sur une série d'enquêtes prosopographiques, j'essaierai de montrer que cette dépolitisation apparente masque en fait une très grande diversité de modalités et un processus social de construction de la « neutralité économique » variable selon les pays.

1. Banques centrales et montée de l'expertise économique

Les banques centrales sont, effectivement, un lieu important dans l'affirmation de l'économie (argument, discours, techniques, compétences, etc.) au sein du champ du pouvoir. La constitution au sommet « politique » des banques centrales de « collègues » indépendants portant des noms divers et définis par des attributions relativement variables quoiqu'analogue (conseil de la politique monétaire, comité fédéral de l'*open market*, conseil des gouverneurs de la banque centrale européenne, etc.) marque l'autonomisation d'une forme particulière de compétence et d'autorité. Celles-ci sont souvent qualifiées d'« économiques » ou de « monétaires ». « Gardiens de la monnaie », les membres de ces collègues ont un statut spécifique et précis, qui les distingue du monde politique : ces conseils sont à la fois « apolitiques » et « multipartisans » selon les mots mêmes de Jean-Claude Trichet, gouverneur de la Banque de France. On aura relevé au passage une apparente contradiction interne qui se résout lorsque l'on pense l'apolitisme comme une résultante du « pluralisme » d'opinions, d'intérêts représentés.

La « science économique » participe, très directement, de la légitimation de ces institutions. Elle fournit des théories et des données (le monétarisme de Friedman en premier lieu, la théorie des anticipations rationnelles, des modèles de théorie des jeux appliqués aux

banques centrales, des modèles économétriques rapportant les performances en matière d'inflation ou de croissance aux degrés d'indépendance de la banque centrale mesurés à divers critères, etc.). Elle fournit de nombreuses ressources interprétatives pour leur action, qu'il s'agisse en premier lieu de la fixation des taux d'intérêt directeurs sur le marché monétaire ou de la fonction de « prêteur en dernier ressort » en cas de crise. A travers l'analyse de conjoncture et la macroéconomie, elle fournit aussi la langue dans laquelle sont écrits les débats internes à ces collèges : menaces de récession ou de ralentissement, reprise de l'inflation, modération salariale, etc. La rhétorique néo-libérale s'y est relativement épanouie depuis les années 1970, comme le montre l'exemple de ce que Pierre Bourdieu appelle la « pensée Tietmeyer ».

La science économique, avec le courant du *public choice* et, par exemple, la notion de « banquier central conservateur », met elle-même en avant tout ce qui oppose le banquier central rationnel à l'homme politique : intérêt à la stabilité des prix dû à une préférence supérieure pour une inflation faible, inamovibilité (toute relative dans beaucoup de pays en développement soumis à l'instabilité monétaire et financière) s'accompagnant de diverses formes d'indépendance statutaire par rapport au pouvoir politique et aux échéances électorales, compétence macroéconomique et monétaire, rationalité supérieure... C'est même un *ethos* économique particulier, fait de constance et de cohérence, qui est prêté au banquier central, alors que l' élu politique est toujours suspect de soumission à tels ou tels intérêts constitués, aux passions, opportunistes... Cette opposition se retraduit à l'intérieur des catégories de perception des membres des conseils de politique monétaire : on y oppose souvent les « professionnels » aux « politiques », les premiers étant mieux informés, mieux formés, etc., supposés être les vrais garants de l'indépendance. Ainsi, par exemple, en Finlande, les deux nouveaux membres du conseil de la *Suomen Pankki* actuellement pressentis sont deux responsables politiques, ce qui suscite une polémique sur le retour des « vieux démons » de la *politisation*, qui serait en quelque sorte ici l'envers de l'*economicisation*.

2. L'espace des trajectoires des membres des conseils de politique monétaire

J'ai choisi, pour tester ces différentes hypothèses et questions, de m'intéresser particulièrement aux trajectoires scolaires et professionnelles des « banquiers centraux » indépendants. Ce choix, qui peut paraître restrictif ou arbitraire au premier abord, permet à travers les données biographiques d'intégrer dispositions sociales et croyances liées à des trajectoires particulières dans l'analyse des structures économiques. Il s'agit en somme de penser l'économicisation des politiques publiques comme le produit d'un processus de transformation des caractéristiques sociales des acteurs de ces politiques. Montée des économistes professionnels, des diplômés d'économie (cf. les travaux de Coats), et surtout d'un *habitus* économiste sont trois manifestations de cette « economicisation ».

On pourrait naïvement croire que les « collèges » regroupent avant tout des spécialistes académiques d'économie monétaire ou encore des « experts de banque centrale » (sans trop discuter de ce que cela peut signifier). C'est ce que laisse parfois penser, à tort, la notion de « money doctors » utilisée à propos des politiques économiques et monétaires en Amérique Latine dans les années 1930 puis 1970 (cf. Paul W. Drake). En réalité, ils sont composés d'acteurs dotés de formes de capitaux relativement différenciées : capital scientifique certes, mais aussi capital politique, bureaucratique, économique et financier, voire syndical. Dans un collège, chacun apporte des ressources particulières et c'est en réalité la combinaison de ces ressources qui fonde une part importante de l'autorité propre du conseil : sa « légitimité » politique, sa « crédibilité » économique ou financière (selon les termes

habituellement utilisés par les acteurs eux-mêmes). Ce sont là autant de conditions de l'action efficace de ces instances, spécialement dans un contexte marqué par l'omniprésence du regard des médias, surtout financiers (les banques centrales occupent une place très importante de la surface rédactionnelle de la presse économique et financière). Ces conseils ont une structure interne, des rapports de forces (« faucons » versus « colombes », etc.), et les caractéristiques de leurs membres disent beaucoup de ce qu'ils sont.

Les données sur lesquelles je m'appuie maintenant sont issues de diverses enquêtes prosopographiques réalisées pour l'essentiel à l'aide d'annuaires et de biographies recueillies sur Internet. Elles portent sur les membres du premier conseil de la politique monétaire de la Banque de France, des gouverneurs de banques centrales dans le monde et, plus récemment de quelques conseils de politique monétaire (essentiellement le conseil de la politique monétaire de la Banque de France, le conseil fédéral de l'open market au sein de la Federal Reserve Bank aux Etats-Unis, le conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne). La perspective historique reste, pour l'instant, relativement limitée puisqu'il s'agit des années 1990, mais celles-ci correspondent à un puissant mouvement vers l'indépendance des banques centrales dans le monde¹ ainsi que le montrent Carruthers, Babb et Halliday.

2.1. L'espace des gouverneurs à la fin des années 90

Si l'on considère tout d'abord un échantillon de N=94 gouverneurs en 1997, qui couvre une grande partie des banques centrales du monde, on observe une certaine dispersion des titres universitaires (tableaux 1a, 1b). La domination des diplômes de sciences économiques (qui s'est, selon toute vraisemblance, accrue avec le mouvement vers l'indépendance) est assez nette, mais on trouve aussi beaucoup de diplômes inférieurs au PhD. Les disciplines qui rivalisent le plus avec la science économique sont le management et le droit, mais à bonne distance. La « compétence économique » ainsi conçue s'est donc bien diffusée au niveau des gouverneurs. Mais comme le montre Coats, cette « compétence » est difficile à définir : autorité et maîtrise d'un langage, capacité cognitive particulière, mais également *ethos* professionnel.

¹ Le but de ce travail est, en particulier, de faire apparaître des spécificités nationales ou régionales qui aident à l'interprétation des stratégies différentes des banquiers centraux, comme l'opposition Etats-Unis/Europe, par exemple.

Tableau 1.a.
Disciplines d'études dominante des gouverneurs en 1997

	Economie	Gestion	Droit	Autre discipl.	NSP	Total
Eff.	67	12	8	5	2	94
%	71.3	12.8	8.5	5.3	2.1	100

Tableau 1.b.
Plus haut diplôme possédé par les gouverneurs en 1997

	Doctorat	Master	BA	Autre titre	NSP	Total
Eff.	37	27	8	18	4	94
%	39.4	28.7	8.5	19.2	4.3	100

Tableau 2
Dominante de la carrière des gouverneurs en 1997

	Banque Centr.	Adm. Fin.	Adm. Aut.	Polit.	Univ.	Financ e	Privé autre	FMI- BM	Cherch ., expert	Total
Eff.	37	16	5	5	10	11	5	2	3	94
%	39.4	17	5.3	5.3	10.6	11.7	5.3	2.1	3.2	100

Le tableau 2 montre que plusieurs profils professionnels distincts émergent :

- les banquiers centraux au sens strict, c'est-à-dire les agents issus de l'administration de la banque ;
- les hauts fonctionnaires et experts public économiques et financiers nationaux et internationaux ;
- les *managers* de sociétés privées ;
- les responsables politiques ;
- les économistes universitaires.

Les gouverneurs, dont les trajectoires peuvent cumuler plusieurs de ces positions, se distribuent entre ces différents pôles, certains étant plus répandus dans certaines régions du monde. Les carrières « internes » sont, d'assez loin, les plus nombreuses (presque quatre gouverneurs sur dix), devant les carrières dans l'administration (autour de 25% si l'on inclut les organisations internationales), la finance et le secteur privé (17%), l'université (autour de 10%) et enfin la politique (5%).

L'opposition structurale entre carrières dans les banques centrales et carrières extérieures correspond de plus à une opposition entre l'Asie (carrières internes) et les autres continents en développement (Afrique et Amérique Latine). Par ailleurs, le profil politique, voire le profil universitaire, globalement peu répandus, semblent particulièrement caractéristiques de l'Europe continentale, alors que les trajectoires managériales sont plus fréquentes dans les parties du monde dominées par la tradition anglo-saxonne (en particulier le Moyen-Orient et l'Océanie).

Les membres des conseils : l'Europe et les Etats-Unis

La différence entre l'Europe et les Etats-Unis se manifeste, de façon plus fine, dans le poids relatif de certains diplômes et de certains types de carrières au sein des conseils décisionnels en matière de politique monétaire (j'ai retenu ici le FOCM et le conseil des gouverneurs). Les diplômes de droit, d'administration et de science politique sont relativement plus fréquents en Europe, alors que le doctorat (et plus largement les diplômes)

de sciences économiques sont particulièrement caractéristiques des Etats-Unis : le modèle des « money doctors » semble bien se rapprocher de la réalité des profils observables au sommet des banques centrales américaines. Parallèlement, les trajectoires professionnelles dominantes sont plus fréquemment tournées vers l'administration et le champ politique en Europe, alors qu'elles sont nettement plus orientées vers le secteur privé aux Etats-Unis. La construction de la BCE est d'abord un projet politico-administratif : c'est sans doute là qu'il faut aussi chercher le principe de la différence de style politico-intellectuel entre les acteurs de la politique monétaire en Europe et aux Etats-Unis, que l'on pourrait résumer par la différence entre Wim Duisenberg (ou Jean-Claude Trichet) et Alan Greenspan. La comparaison entre les deux gouverneurs des deux grands pôles monétaires (dollar et euro) oppose un universitaire et homme politique social-démocrate converti à un monétarisme plus ou moins doctrinaire et un économiste d'entreprise dont toute la carrière est liée aux succès des Républicains.

Tableau 3
Diplômes des membres des conseils en 2001

	N	Doctorat éco.	Autre dip. Eco., Manag.	Droit, S c. Pol., Adm.	Aut. Dip.
Cons. Gouv. BCE	16*	6	5	4	2
FOMC FED	10	6	4	1	0

* Pour lesquels l'information a pu être obtenue.

Tableau 4
Dominante de la carrière des membres des conseils en 2001

	N	Banque centrale	Adm. Eco. Fin.	Secteur privé	Champ politique	Université , recherche
Cons. Gouv. BCE	16*	4	6	0	2	4
FOMC FED	10	2	0	4	0	3

Les membres des conseils : le cas particulier du CPM

La composition interne du CPM révèle, quant à elle, d'assez fortes spécificités françaises qui en font peut-être le paradigme de la domination maintenue de la filière politico-administrative dans la construction sociale des politiques économiques en Europe. Le poids de la formation à l'IEP et à l'ENA reste nettement dominant : l'IEP et l'ENA sont un peu aujourd'hui les équivalents structureaux du doctorat d'économie (tournée vers les applications au monde de l'administration, du *business*, à la finance) dans le monde anglo-saxon. La formation en droit est même, encore aujourd'hui, plus fréquente en France que celle en sciences économiques. L'évolution des caractéristiques scolaires des membres est presque imperceptible entre 1994 et aujourd'hui : on observe un léger effritement de l'IEP et de l'ENA, sans qu'il profite nettement à un autre type de formation, et la stabilité des formations

économiques proprement dites à un niveau particulièrement bas, surtout comparé à ce que nous avons vu pour les gouverneurs dans le monde.

Tableau 5
Diplômes des membres du CPM

	N	ENA	IEP	Doctorat Eco., Manag	Aut. Dip. Eco., Manag	Dip. Droit	Dip. Ingén., Militai re	Aut. Dip.
CPM 1994	9	5	7	1	1	3	2	0
CPM 2000	9	4	5	1	1	3	1	1
CPM (94- 00)	15	6	9	2	1	4	3	1

Tableau 6
Dominante de la carrière des membres du CPM

	N	Banque centrale	Adm. Eco. Fin., GEN	Secteur privé	Champ politique, synd.	Universit é, recherche
CPM 1994	9	1	4	2	1	1
CPM 2000	9	1	4	1	2	1
CPM (94- 00)	15	2	5	3	3	2

Par delà la diversité objective des propriétés des membres de conseils de politique monétaire, on voit donc apparaître quelques oppositions importantes entre les différents pôles de l'espace mondial. De part et d'autre de l'Atlantique, la « neutralité » des instances particulières que sont les conseils de politique monétaire cache la combinaison de forces sociales spécifiques. Celles-ci sont globalement de même nature, mais elles se distribuent différemment entre les différents pôles. On observe en particulier une opposition entre le modèle des Etats-Unis, très fortement tourné vers l'expertise économique dans le secteur privé (et les *business economists*) et le modèle européen, que l'on peut qualifier de politico-administratif. On notera que, dans la période récente d'établissement de l'euro, cette opposition s'accompagne d'une différence de sensibilité à l'égard de la conjoncture, de l'inflation, de la croissance : la FED est beaucoup plus souple que la BCE, même si celle-ci n'a pas défendu la valeur de l'euro aussi fermement que beaucoup le craignaient. Il reste à montrer de façon plus systématique que les propriétés sociales des membres des conseils (y compris leur position au sein du conseil bien sûr) s'accompagnent de prises de position différentes au sein des différents conseils (ce qui est plus facile à faire aux Etats-Unis qu'en Europe du fait des différences dans la transparence des débats) en matière de politique monétaire, budgétaire, salariale, etc. Les stratégies des banques, résultantes du sous-espace national des prises de position des membres des conseils, sont peut-être le produit de la distribution des capitaux au sein de ceux-ci.

Tableau 1.a.
Disciplines d'études dominante des gouverneurs en 1997

	Economie	Gestion	Droit	Autre discipl.	NSP	Total
Eff.	67	12	8	5	2	94
%	71.3	12.8	8.5	5.3	2.1	100

Tableau 1.b.
Plus haut diplôme possédé par les gouverneurs en 1997

	Doctorat	Master	BA	Autre titre	NSP	Total
Eff.	37	27	8	18	4	94
%	39.4	28.7	8.5	19.2	4.3	100

Tableau 2
Dominante de la carrière des gouverneurs en 1997

	Banque Centr.	Adm. Fin.	Adm. Aut.	Polit.	Univ.	Financ e	Privé autre	FMI-BM	Cherch ., expert	Total
Eff.	37	16	5	5	10	11	5	2	3	94
%	39.4	17	5.3	5.3	10.6	11.7	5.3	2.1	3.2	100

Tableau 3
Diplômes des membres des conseils en 2001

	Doctorat éco.	Autre dip. Eco., Manag.	Droit, S c. Pol., Adm.	Aut. Dip.	N
Cons. Gouv. BCE	6	5	4	2	16*
FOMC FED	6	4	1	0	10

* Pour lesquels l'information a pu être obtenue.

Tableau 4
Dominante de la carrière des membres des conseils en 2001

	Banque centrale	Adm. Eco. Fin.	Secteur privé	Champ politique	Université , recherche	N
Cons. Gouv. BCE	4	6	0	2	4	16*
FOMC FED	2	0	4	0	3	10

Tableau 5
Diplômes des membres du CPM

	ENA	IEP	Doctorat Eco., Manag	Aut. Dip. Eco., Manag	Dip. Droit	Dip. Ingén., Militaire	Aut. Dip.	N
CPM 1994	5	7	1	1	3	2	0	9
CPM 2000	4	5	1	1	3	1	1	9
CPM (94-00)	6	9	2	1	4	3	1	15

Tableau 6
Dominante de la carrière des membres du CPM

	Banque centrale	Adm. Eco. Fin., GEN	Secteur privé	Champ politique, synd.	Université, recherche	N
CPM 1994	1	4	2	1	1	9
CPM 2000	1	4	1	2	1	9
CPM (94-00)	2	5	3	3	2	15