

Le référendum sur le traité constitutionnel européen :

L'arithmétique de la démocratie
Ou les conséquences démocratiques de la dimension des nations

16 mai 2005
Jean-Jacques Rosa *

1. Le point essentiel du débat sur le traité constitutionnel n'est pas de savoir si ce texte est suffisamment socialiste ou excessivement libéral. Aucune constitution ne peut fixer à l'avance ce que seront les conditions des équilibres sociaux et politiques qui pousseront des gouvernements d'orientations idéologiques diverses à adopter, dans des périodes futures caractérisées par l'imprévisibilité, des pratiques plus ou moins dirigistes.

Mais les promoteurs du traité savent bien que pour obtenir un soutien majoritaire dans les électors, la question de la centralisation européenne n'étant a priori ni de gauche ni de droite, c'est-à-dire ne se définissant pas en termes de redistribution des revenus, il convient de ratisser large et d'attirer simultanément des électeurs de droite et des électeurs de gauche. D'où le double langage consistant à inscrire d'avance des politiques – de gauche et de droite – dans le texte, ce qui engendre les ambiguïtés que l'on observe mais tend à maximiser les votes favorables. Il s'agit d'attirer des clientèles diverses ou opposées en leur faisant miroiter l'obtention définitive des résultats redistributifs qu'elles préfèrent, ce qui est à la fois impossible et contraire à l'objet même de la constitution qui est de fixer des règles générales de décision collective et confirmer la répartition des pouvoirs entre groupes sociaux dominants comme l'avait parfaitement expliqué Charles Beard dans son ouvrage classique de 1913, *An Economic Interpretation of the U.S. Constitution*.¹

Une constitution définit les modalités des relations entre les dirigeants et les dirigés, leurs pouvoirs respectifs, et non pas le détail des politiques futures des dirigeants, qui changeront nécessairement au fil du temps, des circonstances et des évolutions de carrières.

2. Le point essentiel du débat sur le traité constitutionnel consiste à savoir si le déplacement qu'il nous propose du lieu géographique du pouvoir politique et de son aire de contrôle, du

* jjr@jjrosa.com

¹ Explication trop parfaite même, en un sens, puisque clairement comprise par ses lecteurs ce qui avait fait de l'auteur la victime d'un ostracisme durable dans les milieux académiques et dirigeants des Etats-Unis de l'époque.

niveau actuel des nations européennes vers le niveau continental de l'union (à vocation fédérale) est ou non avantageux pour les populations concernées. Le passage à une dimension plus vaste de la société politique en Europe, jusqu'à atteindre celle du continent tout entier, est-elle ou non dans notre intérêt collectif ?

Nous nous situons ici dans une perspective démocratique, c'est-à-dire dans laquelle c'est le peuple dans son ensemble – au-delà des groupes de pression divers - qui détient l'autorité politique, ou contrôle suffisamment ses dirigeants pour obtenir des décisions collectives qui favorisent ses intérêts au sens large et non pas en priorité le seul intérêt des groupes dirigeants.

La valeur prioritaire à défendre dans un débat constitutionnel est donc celle de la démocratie. Il convient d'abord de s'assurer que la constitution favorise et garantit l'exercice de la démocratie.

Ensuite, parmi l'ensemble des constitutions démocratiques, il faut choisir celles qui sont le plus efficaces du point de vue du niveau de vie et de la croissance. Le second critère est donc celui de l'efficacité de la gestion, l'efficacité de l'Etat contribuant pour partie à l'efficacité générale de l'économie.

Il s'ensuit que le débat sur le traité constitutionnel se définit par la double question : la centralisation des décisions politiques au niveau du continent accroît-elle ou réduit-elle le degré de fonctionnement démocratique dans les pays concernés (ou pour les peuples concernés) ? et d'autre part conduit-elle à un accroissement ou une réduction de l'efficacité des économies des pays qui font actuellement partie de l'Union ?

Ayant largement traité par ailleurs la question de l'efficacité ou de l'inefficacité économique de la grande dimension des organisations hiérarchiques et des nations (*Le second vingtième siècle : déclin des hiérarchies et avenir des nations*, Grasset 2000), je voudrais aborder ici la première question, celle de l'impact de la centralisation, et donc de la dimension, sur la démocratie.

3. Rappelons que selon le Petit Robert, « la démocratie (n.f.) ... est l'organisation politique dans laquelle l'ensemble des citoyens exerce la souveraineté ». La démocratie implique par conséquent une large participation des citoyens et exclut en principe un rôle prépondérant de tels ou tels groupes d'individus.

La tradition politique classique, depuis la Grèce antique jusqu'à Rousseau et Montesquieu, attribuait sans grande discussion un avantage démocratique aux pays ou entités politiques de petites dimensions, démographiques ou géographiques. La participation y était censée plus intense, les communications meilleures, les préférences plus homogènes et le poids des groupes organisés moindre.

Une novation est intervenue avec l'explosion démographique de la période moderne et la constitution de grandes démocraties, notamment aux Etats-Unis. Mais notons que ces grandes

démocraties éprouvent le plus souvent le besoin de décentraliser leur organisation en une structure fédérale.

C'est ainsi que Dahl et Tufte (Robert A. Dahl et Edward R. Tufte, *Size and Democracy*, Stanford University Press, 1974, p.38) ont observé des corrélations systématiquement négatives, pour 18 démocraties représentatives, entre les dimensions démographiques et géographiques des pays, d'une part, et le degré de centralisation des fonctions gouvernementales, de l'autre. La conclusion est limpide : les grands pays qui sont démocratiques se décentralisent, sans doute pour rester à la fois démocratiques et efficaces dans la gestion.

Or c'est l'inverse qui nous est proposé par l'entreprise de « construction politique européenne » et par le traité constitutionnel : on nous propose d'augmenter considérablement la dimension du « pays » (l'Union européenne) par rapport aux nations existantes, tout en accroissant simultanément la centralisation des pouvoirs.

Un peu d'arithmétique élémentaire nous donne, à titre d'illustration et en première approximation, l'ordre de grandeur de la régression démocratique que détermine cette stratégie de la grande dimension.

Elle réduit en premier lieu le pouvoir de l'électeur, elle peut ensuite mettre en minorité permanente l'électorat de certaines nations dans la décision du grand ensemble, et elle conduit enfin à majorer l'influence des lobbies et groupes de pression ainsi que celle de la classe professionnelle bureaucratique-politique au détriment naturellement de l'ensemble du corps électoral.

A. La dilution du pouvoir électoral

Examinons la situation des électeurs français face aux principaux acteurs du jeu politique constitutionnel, en comparant le poids de leur vote dans la constitution française actuelle et dans le cadre du traité constitutionnel.

(En simplifiant considérablement tous les détails institutionnels pour rendre la trame de l'argumentation plus lisible, par exemple les pourcentages exacts de représentation parlementaire, les majorités électorales et de gouvernement, les droits de veto, etc.).

Ces acteurs sont le Parlement et le gouvernement (en incluant dans ce dernier, par simplification et pour la commodité du raisonnement, le Président de la République) dans le premier cas, et le Parlement, le Conseil des Ministres et la Commission de Bruxelles dans le second.

a/ Le pouvoir de l'électeur sur la désignation du Parlement

Le contrôle de l'ensemble des électeurs français est de 100 % dans le cadre de la Constitution nationale. L'ensemble des élus représente ainsi l'ensemble de la population (plus ou moins fidèlement selon le système électoral adopté).

Dans une Constitution européenne, les électeurs français dans leur ensemble ne peuvent espérer désigner des élus au Parlement européen qu'au prorata de leur poids démographique comparé à celui de l'ensemble européen, soit approximativement, selon les règles adoptées, celui d'une soixantaine de millions de personnes sur plus de 450 millions d'européens. Disons environ 13 % des parlementaires de Strasbourg.

Le facteur de dilution du pouvoir électoral du citoyen français est de l'ordre de plus de 7.

b/ Le pouvoir de l'électeur sur les décisions de l'exécutif

Pour ce qui est du contrôle de l'ensemble des électeurs français sur l'exécutif (le Gouvernement en France et le Conseil des ministres dans le traité) il passe de 100 % dans la Constitution nationale à 1 ministre sur 25 dans le traité, soit 4% du Conseil.

Le facteur de dilution du pouvoir de l'électeur est ici de 25.

B. La perte de représentativité de politiques

Dans les analyses du « Public Choice » ou analyse économique de la politique (Buchanan et Tullock, *The Calculus of Consent*), il est généralement admis que c'est l'électeur « médian », celui qui se trouve au centre de la distribution des préférences politiques individuelles, qui détermine effectivement les politiques adoptées.

Mais plus l'ensemble des populations – et des électorats – devient vaste, plus il est probable que des peuples différents, ayant connu des traditions différentes et se situant dans des ensembles économiques et culturels différenciés, aient des distributions de préférences politiques dissemblables.

Ainsi il est très concevable que l'ensemble de l'électorat d'un pays ne soit pas réparti (dans ses préférences politiques) comme l'ensemble de la population du grand ensemble continental.

On peut se trouver alors dans une situation où tout l'électorat national occupe une position décentrée par rapport à l'ensemble de l'électorat continental.

Pour concrétiser, l'ensemble des électeurs suédois ou danois peuvent avoir une préférence pour la redistribution des revenus beaucoup plus marquée que celle de l'ensemble des électeurs européens. Dans ce cas ces électeurs suédois ou danois n'auront jamais satisfaction en Europe si la politique de redistribution est désormais « fédérale », c'est-à-dire centralisée, alors qu'ils pourraient choisir précisément la politique de leur convenance en restant indépendants au sein de leur propre pays.

Cet argument est bien connu dans l'analyse des biens et services faisant l'objet d'une décision collective : la fourniture d'un service collectif, nécessairement standardisé, est de ce fait moins adaptée aux attentes diverses des divers individus que la fourniture décentralisée et individualisée du même service par des producteurs multiples et concurrents : « one size does not fits all ».

C'est en particulier ce qui se passe pour l'euro. Une politique monétaire unique en Europe ne correspondra probablement aux besoins d'aucune des économies concernées si celles-ci restent caractérisées par des conjonctures autonomes et différenciées.

Il s'ensuit que le passage à une politique continentale ne peut qu'affaiblir la satisfaction démocratique des électeurs nationaux si ces derniers ont des préférences spécifiques et ne forment pas, du point de vue de ces préférences, un « peuple unique » avec ceux des autres pays membres. C'est ce mécanisme fondamental qui donne un contenu véritable au débat sur l'existence ou non d'un « peuple européen ». Ce n'est pas une question idéologique ou spéculative : il s'agit de savoir si les préférences politiques sont distribuées de façon similaire (« homothétique ») ou au contraire dissemblable au sein des « peuples nationaux » des pays membres. L'hétérogénéité des préférences entraîne l'inefficacité démocratique de la prestation centralisée.

Lorsque les distributions des préférences diffèrent entre les nations actuelles, le passage à une décision européenne peut réduire sensiblement la représentativité des décisions collectives.

La démocratie est alors affaiblie : elle régresse.

Mais à ces deux effets déjà redoutables s'ajoute une troisième raison de dilution de la démocratie : le renforcement spectaculaire des lobbies et du personnel politique et administratif lors du passage à la plus grande dimension.

C. Renforcement de l'exécutif et des lobbies

On sait que la classe politique dans son immense majorité est totalement acquise à la nécessité de la construction européenne, alors même que les électeurs dans leur ensemble sont très partagés, comme l'a montré par exemple le référendum sur Maastricht et comme le montre à nouveau aujourd'hui celui sur le traité constitutionnel.

Si l'on croit valables, au moins en partie, certains des arguments exposant les inconvénients de l'unification, on ne peut que s'interroger sur les raisons de cette extraordinaire consensus jadis dénoncé comme « la pensée unique ».

La seule explication généralement avancée est celle de « l'idéologie » européiste. Mais une idéologie ne peut être totalement arbitraire ni complètement déconnectée d'intérêts réels.

Nous proposons ici une autre explication qui tient au gain considérable de pouvoir et de ressources dont bénéficie à la classe politique et administrative dans son ensemble (ce que nous désignons comme la « classe exécutive »²) ainsi que les groupes de pressions et autres lobbies, dans le cadre d'une centralisation, c'est-à-dire d'un accroissement de la dimension de la société politique.

Or le renforcement du pouvoir de l'exécutif et de divers groupes sociaux se fait au détriment du contrôle des électeurs qui sont censés, en régime démocratique, dicter à l'exécutif ses décisions, ce dernier étant « l'agent » des détenteurs ultimes et légitimes du pouvoir, les citoyens.

a/ L'avantage de la classe exécutive

Le passage à la grande dimension de l'ensemble auquel s'appliquent de mêmes lois et règlements change radicalement les conséquences économiques de ces dispositions juridiques.

On sait depuis l'analyse de George Stigler (Prix Nobel d'économie) et de Sam Peltzman, que les réglementations sont des formes d'impôts accompagnées de subventions ou transferts de revenus. Elles imposent en effets des coûts à certaines catégories d'acteurs et apportent des avantages ou transferts à d'autres catégories. Ainsi une politique de soutien des prix agricoles (au dessus des prix courants de marché) détermine un prélèvement payé par les consommateurs de ces produits, et qui permet de subventionner les producteurs. C'est un impôt accompagné d'un transfert.

² On peut traiter l'ensemble des fonctionnaires et de politiques comme un seul groupe, ou une seule entité, dans la mesure où ces professionnels partagent un intérêt commun (ce qui est le cas pour la réglementation) et d'autant plus qu'il y a fusion des carrières, au lieu d'une spécialisation différenciée entre contrôleurs et contrôlés, ce que j'ai montré dans l'article « Les fonctionnaires, les politiques et la démocratie » paru dans Le Figaro du 28 novembre 1997.

Or le passage de réglementations qui affectent au niveau d'une nation 50, 60 ou 70 millions de personnes à des réglementations qui en affectent 450 millions, change évidemment le « budget implicite » qui correspond à ces quasi impôts et transferts.

Une mesure qui représentait un montant d'impôt et un transfert de 6 euros détermine désormais, dans le cadre unique européen un impôt et transfert de 45 euros.

Le pouvoir de l'exécutif qui décide de ces opérations est modifié dans les mêmes proportions – ici de 1 à 13 - puisqu'il peut affecter pour ces mêmes montants des clientèles correspondantes beaucoup plus vastes.

Il y a donc renforcement du pouvoir de l'exécutif du grand ensemble par rapport à ceux des anciennes nations indépendantes (pouvoir positif et négatif, car le pouvoir de l'autorité qui gère ces réglementations effectives ou potentielles tient aussi à sa capacité « de nuisance » à l'égard de ceux qui subissent le poids de la nouvelle quasi fiscalité, comme le montre Fred McChesney, *Rent seeking and rent extraction*, chapitre 18 in William F. Shughart II et Laura Razzolini, eds. *The Elgar Companion to Public Choice*, Edward Elgar, 2001).

L'attractivité des carrières dans cet exécutif est augmentée d'autant. De la même façon que les carrières dans les plus grandes entreprises bénéficient d'une attractivité qui est liée au niveau de leur chiffre d'affaires, les plus grandes entreprises payant généralement des salaires plus élevés que les plus petites, le prestige et les rémunérations des fonctionnaires et dirigeants politiques est lié à la grande dimension de l'ensemble qu'ils régissent.

Mais ce n'est pas la seule mutation que provoque la centralisation.

b/ L'avantage des lobbies

La centralisation des politiques bénéficie tout autant aux divers lobbies. En effet au lieu d'avoir à négocier avec 15 ou 25 autorités nationales indépendantes, ces derniers peuvent se concentrer sur une seule autorité continentale pour avoir accès à l'ensemble du marché de 450 millions de consommateurs.

L'importance accrue des rentes à attendre de la réglementation commune justifie des investissements accrus en recherche de rentes politiques (le phénomène de « rent-seeking » étudié par Gordon Tullock).

Cela signifie qu'en première approximation le coût du lobbying en Europe est divisé par 25 du fait de la centralisation réglementaire, par rapport à ce qu'il était avant la centralisation.

Il n'est donc pas étonnant que le lobbying prospère à Bruxelles.

Il n'est pas étonnant non plus que la quantité des réglementations prolifère dans ce grand ensemble puisque les avantages qu'elles présentent désormais tant pour les offreurs que pour les demandeurs ont considérablement augmenté.

La quantité de lobbying qui s'adresse à l'autorité de contrôle fédérale peut être considérablement amplifiée par rapport à celle qui s'adressait à chaque autorité nationale, à la fois parce que 10, 15 budgets de lobbying nationaux ou plus sont supprimés, mais également parce que le rapport bénéfice/coût du lobbying est multiplié par 15, 20 ou 25 en raison de la centralisation.

De plus la grande dimension favorise la formation de lobbies plus nombreux. Dans un petit pays il n'y a pas toujours suffisamment de producteurs spécialisés pour créer efficacement un groupe d'intérêt (Mancur Olson montre en particulier les difficultés de création initiale d'un groupe de pression).

Mais dans un grand pays c'est très généralement le cas. Les producteurs sont toujours en nombre suffisant pour que la dimension critique de création du lobby soit atteinte. Et de nombreux lobbies vont se créer avec l'augmentation de la dimension du marché.

Au total, il y a donc des accroissements très importants des pouvoirs de l'exécutif et des législateurs européens ainsi que des lobbyistes lors de l'augmentation de la dimension de la société politique. Ces pouvoirs se traduisent en un flux supplémentaire de ressources financières d'ampleur considérable, et celles-ci vont faire l'objet d'un partage entre offreurs et demandeurs de réglementations, exécutifs et administrations du grand ensemble et lobbyistes.

Il ne s'agit pas nécessairement d'un phénomène répréhensible ou illégitime : le lobbying n'est pas illégal et peut contribuer à produire des décisions politiques plus éclairées. Mais le renforcement et la concentration du pouvoir réglementaire et législatif n'en contribue pas moins à réduire le pouvoir des électeurs et à renforcer celui des producteurs en général, et des producteurs de réglementation en particulier.

L'augmentation de la « rentabilité privée » des réglementations pour ces acteurs va déterminer un accroissement de la quantité produite qui se substitue très largement à la collecte d'impôts explicites qui – en l'état actuel – reste minime au niveau européen et demeure, pour l'instant, du ressort des autorités nationales. Il y a ainsi une spécialisation fiscale des autorités politiques : le prélèvement de l'impôt explicite se fait au niveau national, et le prélèvement des impôts réglementaires est concentré au niveau continental.

Mais le renforcement du pouvoir économique des membres de la classe exécutive et des lobbies signifie une réduction corrélative de pouvoir des électeurs.

C'est le troisième et redoutable effet arithmétique de la régression démocratique due à la grande dimension.

Conclusion générale

Du point de vue du critère démocratique, le choix d'une Constitution nationale ou européenne se présente de façon claire : le passage à la grande dimension et à la centralisation des politiques implique une très sérieuse régression de la démocratie. L'arithmétique élémentaire rejoint la conclusion des auteurs classiques sur la démocratie : celle-ci est plus efficace dans les petits pays.

§§§§§§§§§§§§