

POLITIQUES EUROPÉENNES

Référendum, interventionnisme et démocratie

La démocratie référendaire est particulièrement indiquée pour l'Europe.

La Communauté européenne a deux visages très différents : le premier est libéral, tourné vers l'ouverture des échanges des biens et services, des capitaux et des hommes entre les États-membres. Le second est bureaucratique et centralisateur et s'incarne dans le gigantesque appareil de redistribution, comme dans la volonté croissante d'« harmonisation » de tous les domaines de la vie économique et sociale. Cette ambition superflue, et parfois

n'ont que peu d'écho auprès des électeurs et n'intervient que tous les quatre ans, ce qui laisse aux élus un pouvoir discrétionnaire considérable. Ils n'ont pas trop à se soucier des préférences du corps électoral pour obtenir leur réélection, dans la mesure où il est difficile de faire le lien entre les décisions qu'ils entérinent et les conséquences effectives qui en résulteront ultérieurement. C'est ainsi que les membres du Parlement donnent libre

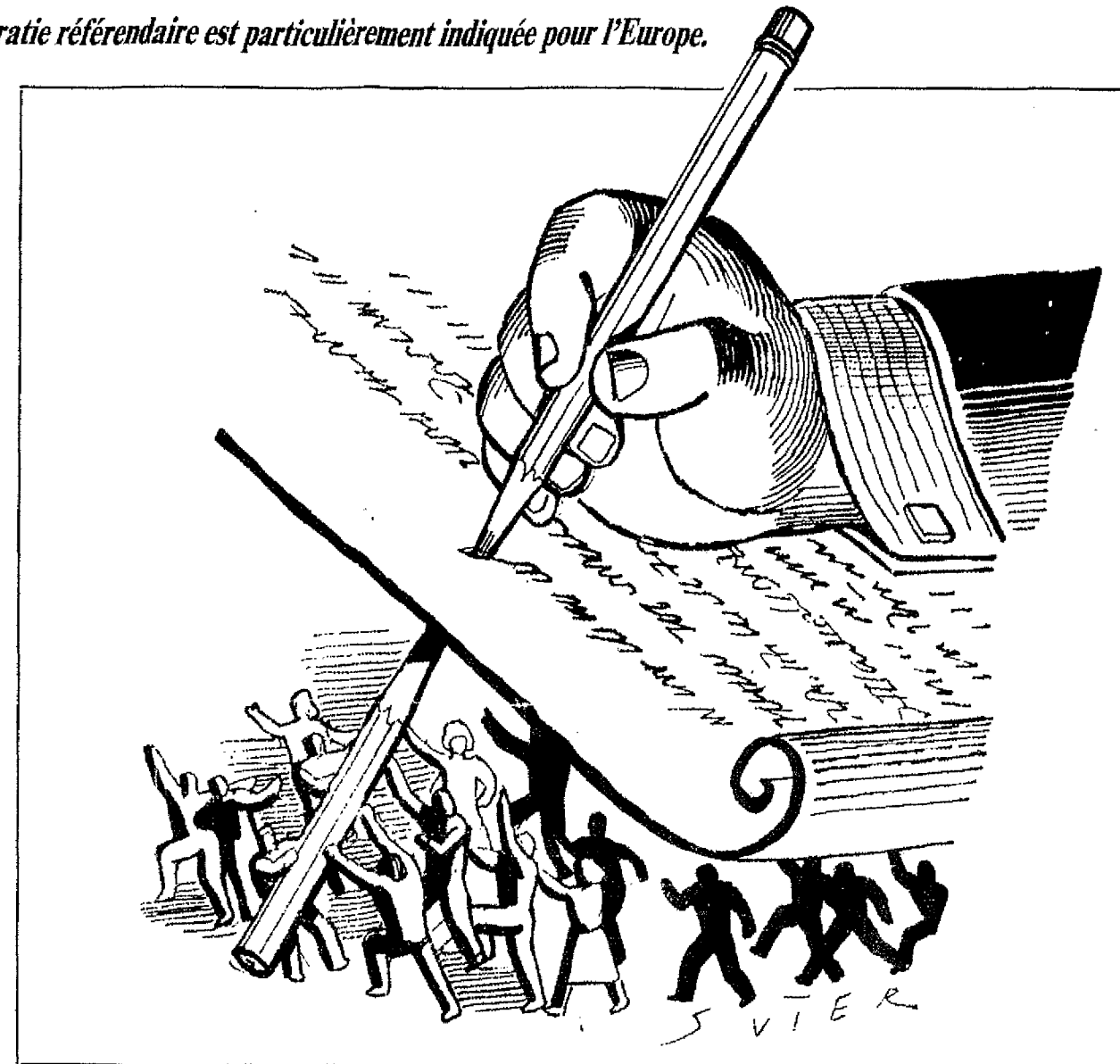
serait encore moins fidèle aux vœux des citoyens. A ce niveau, les « problèmes » sont généralement résolus par un accroissement des subventions et des privilèges consentis aux groupes d'intérêt, l'addition étant ensuite présentée aux contribuables.

Les préférences des juges

Une autre possibilité, souvent évoquée, consisterait à renforcer la Cour de justice, sur le modèle de la Cour fédérale des États-Unis. L'inspiration ici vient de l'exemple des banques centrales dotées d'indépendance à l'égard du pouvoir politique, et qui sont garantes de la stabilité financière, pour le plus grand profit de l'ensemble des agents. Mais il y a une grande différence entre la Cour de justice et une banque centrale : la banque est responsable d'un indicateur précis, le taux d'inflation, et celle qui obtient le taux le plus faible voit sa réputation s'accroître d'autant plus. Cette compétition entre les banques centrales incite chacune à faire de son mieux.

Il n'en va pas de même pour les Cours. Les juges n'ont pas d'incitation particulière à donner satisfaction aux citoyens. Ils sont encore plus indépendants à l'égard de l'opinion que les membres du Parlement puisqu'ils n'ont même pas à se présenter à des élections. De ce fait, leurs décisions et leurs actes sont fortement influencés par leur idéologie propre. Ce n'est pas un hasard si l'on classe fréquemment, aux États-Unis, les juges de la Cour fédérale en « conservateurs » et « libéraux » (au sens américain, c'est-à-dire « démocrates » plutôt que « républicains »). Le choix d'un juge devient alors lourd de conséquences.

En cas d'élargissement des compétences de la Cour de justice, les groupes de pression auraient une forte incitation à faire jouer à plein leur



PAR BRUNO S. FREY
Professeur d'économie à l'Université de Zurich

nuisible, pourrait être qualifiée d'unification par suppression des oppositions, ce qui serait peut-être un peu injuste, mais reflète bien les craintes de voir la bureaucratie bruxelloise se développer sans contrôle démocratique. Nombreux sont ceux qui voient aujourd'hui la CEE évoluer vers une sorte de Léviathan surpuissant.

La finalité de l'économie, et, dans une démocratie, de l'État, doit être de répondre le plus fidèlement possible aux vœux des citoyens. Et deux moyens sont actuellement préconisés pour enrayer la tentation interventionniste des Communautés : accorder davantage de pouvoir au Parlement européen d'une part, et à la Cour de justice de l'autre. L'un comme l'autre ne peuvent avoir qu'une efficacité limitée, ce qui nous conduit à une troisième proposition.

Contrôle parlementaire

L'élargissement des compétences de l'assemblée de Strasbourg est souvent considéré comme la panacée qui ferait respecter les préférences des électeurs et comblerait le « déficit de démocratie » des institutions. On peut toutefois en douter. Les élections au parlement européen

cours à leurs propres préférences et à leurs inclinations idéologiques personnelles. Ils choisissent surtout de s'intégrer à des coalitions « implicites » avec d'autres parlementaires et des Eurocrates, de façon à engranger quelques avantages pour leurs partis et pour eux-mêmes. Les accords auxquels ils parviennent dans ces conditions désavantagent souvent du même coup les électeurs-contribuables. Leur donner plus de pouvoir ne peut changer cet état de choses. D'autant que certains groupes bien organisés savent fort bien promouvoir leurs propres intérêts, comme le montre la théorie économique de la politique (ou théorie du Public Choice). L'exemple bien connu de la politique agricole montre comment des mesures favorables à ces groupes l'emportent aisément sur les intérêts de l'ensemble des électeurs et contribuables.

Plus grande est la distance entre les décideurs et les citoyens et plus ce déséquilibre est accusé. C'est ce qui explique en partie le moindre contrôle des électeurs au niveau national qu'au niveau local, les syndicats professionnels et de salariés ayant plus d'influence dans le premier cas que dans le second. C'est pourquoi un parlement européen aux pouvoirs accrus

influence lors de la nomination. Jusqu'à présent la Cour a joui d'une réputation d'impartialité et d'indépendance. Mais cela pourrait bien changer si elle avait à trancher des problèmes plus importants. La pression des groupes pourrait se faire sentir non seulement pour la nomination des juges mais aussi pour telle ou telle décision particulière, au détriment des intérêts des électeurs.

Une place pour le référendum

Une troisième possibilité, plus efficace pour faire préva-

loir les préférences des citoyens, est celle du recours au référendum. Nous en avons un bon exemple non pas aux États-Unis, mais dans un petit pays situé au cœur même de l'Europe, la Suisse.

Il faudrait introduire la possibilité de recours au référendum (optionnel) sur des sujets particuliers, le rendre obligatoire pour les matières touchant à la Constitution, et donner aux citoyens le droit d'initiative pour provoquer un référendum.

L'expérience helvétique montre en effet qu'il peut exister un écart considérable

entre les préférences des citoyens et ceux de leurs gouvernements. Ministres et parlementaires interprètent souvent fort mal (ou choisissent d'ignorer) les vœux de l'électorat. Un bon exemple de cette divergence est apparu lors du projet d'adhésion de la Confédération à l'ONU, en mars 1986. Toute la Suisse « officielle », depuis les diplomates jusqu'aux partis politiques en passant par les membres du Parlement et ceux du gouvernement, s'étaient prononcés en faveur de l'adhésion. Les électeurs pourtant décidèrent de rejeter le projet, à l'écrasante majorité de

soixante-quinze pour cent des suffrages, estimant sans doute que les coûts l'emportaient sur les avantages, compte tenu de ce que le pays participait déjà activement aux institutions financières internationales qui importent pour ses propres intérêts.

On oppose cependant constamment deux arguments à un usage plus étendu du référendum : les citoyens ne seraient pas assez compétents, informés, ou motivés pour trancher sur des problèmes politiques complexes, tels ceux concernant la défense ou la culture. D'autre part, ils

seraient enclins à adopter des positions passionnelles sur certaines questions d'ordre moral comme l'avortement ou la peine de mort.

Mais ces objections ne tiennent pas. Tout d'abord les élus ne sont pas nécessairement mieux informés que les citoyens, et ceux qui le sont, dans les commissions spécialisées par exemple, sont souvent submergés d'informations et ne disposent que de très peu de temps pour effectuer un choix pondéré. Mais surtout, il n'est pas nécessaire que le citoyen devienne un technicien : les experts et les fonctionnaires sont là pour lui fournir les éléments essentiels des dossiers. De plus il est susceptible de s'informer davantage s'il sait que son avis va jouer un rôle à l'occasion d'un référendum.

D'autre part, l'argument du choix « passionnel » perd de son poids si un large débat est entrepris à l'avance, à l'occasion d'un référendum. Plus le problème est important, plus le débat doit commencer longtemps avant le vote. On ne peut donc soutenir, dans ce cas, que la décision ne répondra qu'à des passions instantanées.

Pour ceux qui en douteraient, il n'est que de considérer les conditions dans lesquelles les électeurs suisses ont décidé de questions aussi importantes que l'abolition de l'armée, ou la sécession d'un canton (le Jura), et de comparer avec la façon dont les gouvernements d'autres pays se confrontent aux problèmes de séparatisme (Corse, Pays basque, et autres) par exemple.

Le référendum n'apporte pas la solution universelle aux problèmes de notre temps. Et la Suisse n'est pas non plus le modèle de toutes les autres nations. Mais il ne faut pas négliger la contribution du mécanisme référendaire à l'amélioration du fonctionnement des démocraties.